

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.81
18 de octubre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

ILPES
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica
y social

Organizado por el ILPES, la Organización Panamericana de la Salud,
de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Oficina
Regional para América Latina y el Caribe, de UNESCO (OREALC/UNESCO)
y por el Proyecto PNUD/ILPES RLA-86-029.

Brasilia, Brasil 9 al 12 de octubre de 1989

**SEMINARIO INTERAGENCIAL ACERCA
LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LOS SECTORES Y LOS SERVICIOS SOCIALES ***

*

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	vii
SESION INAUGURAL	ix
Palabras del Director de OPS	xi
Palabras del Director de ILPES	xv
Palabras del Director de OREALC/UNESCO	xix
 RESUMEN DEL SEMINARIO	 xxiii
I. Antecedentes	xxv
II. Objetivos	xxvi
III. Duración y Sede	xxvii
IV. Organización y Modalidad de trabajo	xxvii
V. Desarrollo del Seminario	xxvii
 <u>TRABAJOS PRESENTADOS</u>	
LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA: ENFOQUE INSTITUCIONAL	1
Eduardo Palma Dolores Rufián	
I. Introducción	2
II. La doctrina tradicional acerca de la descentralización y la desconcentración	3
III. Los múltiples contextos de la dinámica de los procesos de descentralización y desconcentración	19
IV. La descentralización y la desconcentración de los servicios sociales	24
V. La formulación de una estrategia	34
DESCENTRALIZACION DE POLITICAS SOCIALES Y DESCONCENTRACION TERRITORIAL. PUNTOS DE INTERSECCION PARA INVESTIGACION Y ACCION	43
Sergio Boisier Verónica Silva	
I. Un marco territorial de referencia: el desarrollo regional como un proceso necesariamente descentralizado	44

	<u>Página</u>
II. El concepto de política social y sus componentes	48
III. Territorialidad de las políticas sociales	57
IV. De la visión "gran angular" de la política social a la visión focalizada de un servicio social: la descentralización de la educación	70
 LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO PERUANO	 81
Jaime V. Johnson	
I. El Estado y los problemas a resolver en el Perú	82
II. La autoridad regional en el Perú	89
III. La administración de servicios sociales descentralizados	95
 DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION OBJETIVOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON EQUIDAD	 103
Alfredo Gastal	
I. Los objetivos	104
II. Conclusiones	117
III. Recomendaciones	118
 FACTORES DINAMICOS DE CRECIMIENTO Y ACCESO SOCIAL A LOS SERVICIOS ESENCIALES	 121
Percy Rodriguez Noba	
I. Introducción	122
II. Reciente evolución de los indicadores sociales	124
III. Transformación productiva y dinámica social	127
IV. Servicios sociales esenciales y políticas públicas	135
 DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMERICA LATINA: FUNDAMENTOS Y DIMENSIONES CRITICAS	 143
Juan Casassus	
Introducción	144
I. Los consensos	145
II. La crítica	151
III. Los tipos de descentralización educativa	155
IV. Qué se puede concluir de las experiencias	158

Página

HACIA LA MUNICIPALIZACION DE LA EDUCACION EN COLOMBIA 163

Jorge Vivas Reyna
Rodrigo Parra Sandoval

Introducción	164
I. La descentralización en Colombia: concepto, antecedentes e instrumentos	164
II. Los objetivos de la descentralización en Colombia	168
III. Los alcances específicos de la descentralización	172
IV. Apoyo institucional al proceso	180
V. Hacia la municipalización de la educación	182

POLITICAS ESTATALES Y PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION
Y REGIONALIZACION EDUCATIVA: UN ESTUDIO DE CASOS EN
TRES PROVINCIAS ARGENTINAS 191

Silvia N. de Senén Gonzalez

Prólogo	192
I. A modo de esclarecimiento	193
II. Políticas públicas, descentralización y burocracia	195
III. Programas de descentralización educativa. Estudio de casos de las provincias de San Luis, Neuquén y Jujuy	198
V. Una perspectiva comparativa	222
VI. A modo de cierre	230

GOBIERNO LOCAL Y DESARROLLO RURAL 239

Severino de Melo Araujo

I. La preocupación de la FAO sobre la descentralización del Estado y la gestión local	240
II. El desarrollo rural sin equidad	242
III. La participación como fundamento del desarrollo rural	243
IV. Fundamentos de un Estado democrático para el desarrollo rural	245

LOS DESAFIOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LA DECADA DEL 90 257

Dr. José María Paganini

I. Las megatendencias mundiales	258
II. El entorno económico-social	259
III. El perfil de salud	261
IV. Los servicios de salud	261

V.	Las metas y estrategias de los servicios de salud en los próximos años	262
VI.	Los sistemas locales de salud	265
VII.	El desarrollo de los sistemas locales de salud, como instrumento para la formulación y ejecución de programas integrados de salud	267
VIII.	Los desafíos básicos de los servicios de salud en la década de los 90	268

PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EN CHILE Y SU APLICACION EN EL SERVICIO DE SALUD DE BIO BIO	283
---	-----

H. Pablo Murúa Barbenza
 Iván Alvarez Vera
 Marcelo Misslin Fillol
 Rita Navarro Torres
 Lilia Mangili Fuentes

I.	Introducción	284
II.	Estrategia de descentralización	284
III.	Antecedentes nacionales	287
IV.	El sistema de salud	291
V.	Descripción del sistema de salud en la provincia de Bio Bio	297
VI.	Funcionamiento de la descentralización en el Servicio de Salud Bio Bio entre 1980-1988	305
VII.	Resultado de la descentralización en el Servicio de Salud Bio Bio entre 1980-1988	305
VIII.	La municipalización en el servicio de salud de Bio Bio	307
IX.	Aplicación del enfoque de riesgo familiar en los programas de salud rural en el servicio de salud de Bio Bio 1981-1987	309
X.	Aplicación del enfoque de riesgo en programas de salud nutricional en lactantes menores de 1 año	313
XI.	Programa de capacitación en el servicio de salud de Biobío	314
XII.	Sistema de información	315
XIII.	Otros proyectos y programas	316
XIV.	Conclusión	316

DESARROLLO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD. UNA EMPRESA SOCIAL	317
---	-----

Luis Fernando Cruz Gomez

I.	Introducción	318
II.	Justificación	319
III.	Antecedentes	321

	<u>Página</u>
IV. Estrategias generales	327
V. Recapitulación	332
VI. Estrategias específicas	333
VII. Adecuación de estructuras	341
VIII. Definición de un modelo de dirección	342
IX. Indicadores	344
X. Aspectos relevantes del proceso de cambio	347

LA DESCENTRALIZACION Y LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD EN MEXICO 351

Gonzalo Gutierrez Trujillo
Celso Campos Vasquez
Malaquías López Cervantes
Leticia Acevedo Milán

I. Principales características socio-económicas del país	352
II. El Sistema Nacional de Salud	363
III. La descentralización de los servicios de salud a población abierta	366
IV. Principales características de los Sistemas Locales de Salud	370
V. Las nuevas estrategias de descentralización y fortalecimiento de los SILOS	379

SINTESIS DE LOS TEMAS PRESENTADOS 383

I. Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud	384
Presidente: Luis Fernando Druz Gómez	
Relator: Carlos Rodriguez Peñaherrera	
II. Descentralización y Desconcentración de los Servicios Educativos	391
Presidente: Jaime Johnson	
Relator: Ricardo Hevia	
III. Descentralización y Desconcentración: Objetivos de una Estrategia de Desarrollo con equidad	398
Presidente: Julio González Aguirre	
Relator: Sergio Boisier	

IV. Descentralización y Desconcentración. Casos nacionales	400
---	-----

Presidente: Eduardo Bustelo
Relator: Alfredo Gastal

V. Descentralización y Desconcentración de las Políticas Sociales	403
--	-----

Presidente: Eduardo Bustelo
Relator: Alfredo Gastal

ANEXOS

LISTA DE PARTICIPANTES	407
------------------------	-----

AGENDA DEL SEMINARIO	413
----------------------	-----

PRESENTACION

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y la Oficina Regional para la Educación de América Latina y del Caribe (OREALC/UNESCO), con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto PNUD/ILPES RLA 86/029, organizaron el Seminario Interagencial sobre **La Descentralización y la Desconcentración de los Sectores y los Servicios Sociales**, el cual tuvo lugar en Brasilia entre el 9 y 12 de Octubre de 1989. Dicha reunión tuvo como finalidad un intercambio de ideas entre las agencias involucradas y algunos invitados especiales acerca de esta temática tan vigente.

Efectivamente, es una preocupación actual de casi todos los países de la región, aumentar la eficacia en la prestación de los servicios sociales, así como posibilitar un acercamiento de los mismos a los ciudadanos. Para ello, en muchos países, se han comenzado a implementar mecanismos de prestación de los servicios sociales a nivel local y en los que la comunidad tenga una mayor participación.

Por otra parte, el tema preocupa particularmente a la mayoría de las agencias del sistema de Naciones Unidas ya que, o bien las políticas de descentralización forman parte de la política oficial de la agencia, o bien se ven en él involucradas a consecuencia de las peticiones de los gobiernos. Por esta razón, además de las agencias organizadoras, participaron en el Seminario la FAO, la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL, y el UNICEF.

Para la organización del Seminario se consideró oportuno reunir a un conjunto de funcionarios de las agencias patrocinantes y de otras del sistema de Naciones Unidas así como a un grupo de expertos nacionales con el propósito de debatir los problemas básicos de la descentralización. En el evento fueron desarrollados cuestiones generales relativas a la descentralización y desconcentración y haciendo especial hincapié en los servicios de salud y de educación. Por otra parte se debatieron importantes experiencias nacionales presentadas por invitados nacionales de las agencias.

La presente publicación contiene los documentos presentados al Seminario y discutidos durante el mismo. Damos ahora a conocer esta versión preliminar con el objeto de efectuar una rápida difusión de los trabajos, dado su enorme interés, y estimular el diálogo y el intercambio de opiniones entre los interesados. Esperamos que en breve los trabajos del Seminario puedan ser además difundidos en un libro.

Eduardo Palma
Area Políticas Sociales, ILPES

SESION INAUGURAL

VERSION DEL DISCURSO DEL DR. CARLYLE GUERRA DE MACEDO

El Director de la Organización Panamericana de la Salud desarrolló su exposición en relación al papel de la descentralización y de los Sistemas Locales de Salud en la transformación de los sistemas nacionales de salud.

En primer término enfatizó la importancia del Seminario y manifestó su satisfacción por la posibilidad que se le ofrecía de participar en una reunión de estas características.

Caracterizó al mundo actual por su dinámica acelerada. Asistimos, dijo, probablemente a la finalización de una época de grandes conflictos basados en ideologías, o mejor en ideologismos y esferas de influencia sustentadas en éstos. La etapa que comienza y que esperamos continúe, se caracteriza cada vez más por una modificación en el eje del conflicto. La concepción bipolar Este-Oeste, se está transfiriendo rápidamente a un conflicto entre el mundo desarrollado y los países que luchan por alcanzar nuevos niveles de desarrollo.

La relación Norte-Sur asume así nuevas características conflictivas. Estas se dan en un marco de multipolaridad y de transformación del sistema de relaciones internacionales. La disminución del conflicto Este-Oeste genera un cambio en la carrera armamentista y en consecuencia puede pensarse en la posibilidad potencial de nuevos recursos para definir los términos del conflicto Norte-Sur.

Se abre así una nueva oportunidad para solidarizar el proceso de desarrollo y encaminar las relaciones internacionales sobre bases de mutua cooperación para el crecimiento. En el nuevo esquema multipolar del ejercicio del poder mundial, los países han accedido a la multiplicación de cuotas de ese poder, afianzan su posibilidad de participación, constituyendo bloques de interés común. Y esto es importante para nuestra Región y particularmente para América Latina y el Caribe.

Si la búsqueda de la paz y la generación de nuevos patrones de cooperación para el desarrollo, constituyen el hecho principal que configura esta nueva dimensión del sistema de relaciones internacionales, los años por venir demandarán un esfuerzo en pro de la equidad y del crecimiento equilibrado.

Sin pretender desarrollar una exposición geopolítica, el Dr. Guerra de Macedo quiso enmarcar el proceso que se analiza en el contexto mundial y regional, para entender el profundo significado de esta propuesta.

En América Latina y el Caribe se está viviendo una época de crisis profunda. No sólo por los efectos de la situación económico-financiera y su principal exponente, la deuda externa,

sino fundamentalmente por la crisis operada en los modelos de desarrollo planteados en décadas anteriores. Aun en las épocas de desarrollo sostenido y continuo, no pudo solucionarse el problema de la equidad en la distribución de la riqueza y se completó este periodo de crecimiento con la subsistencia de más de 40 millones de personas viviendo en la pobreza, la profundidad de la crisis a partir de 1980 puso de relieve este hecho con mayor dramatismo.

Si al comienzo de la presente década se admitía que casi 100 millones de personas vivían en estado de pobreza, los datos actuales indican que ya son más de 160 millones y con tendencia a crecer.

La crisis a escala nacional afecta la viabilidad de sostener los procesos democráticos. Es imprescindible entonces -manifestó- cambiar el modelo de desarrollo. Es necesario profundizar en el estudio y la denuncia de los efectos de la intensa deuda social interna acumulada en nuestro países, sin dejar de reconocer los efectos de la deuda externa. Hay que desarrollar en las élites que detentan el poder esta concepción de deuda social acumulada y la necesidad de saldarla en términos de posibilitar un desarrollo equitativo y sostenido.

El proceso de centralización del poder burocrático, tan común en nuestra Región no es casual. Es, en realidad, expresión de la necesidad de concentración del poder que tienen las élites y una forma de impedir la participación social en la decisión política.

El proceso de descentralización es, en consecuencia, una distribución del poder.

Con referencia al campo de la salud, manifestó que el sector no escapó a este esquema general: la centralización, la extensión de la burocracia, la ineficacia e ineficiencia y, en última instancia, el desconocimiento de las reales necesidades de nuestras poblaciones en materia de salud, han sido constantes en nuestro continente.

Si bien, no se dispone de datos precisos que sustenten científicamente esta presunción, estimaciones muy ajustadas indicarían que entre el 25 y el 30 % de los recursos que administra el sector salud constituyen un ineficiente despilfarro, incompatible con la crisis que vivimos.

Esto significa que si el gasto anual total del sector se ubicara en el orden de los 40.000 millones de dólares anuales para América Latina y el Caribe, no menos de 10 a 12 mil millones se desperdiciarían. Esto es inaceptable si se considera que casi 130 millones de personas en la Región aún carecen de acceso regular a los servicios de salud.

Hay que cambiar!. Este cambio no requiere de revoluciones sociales. Se puede dar perfectamente como una evolución continua en el marco institucional actual. Algunos países de la región han demostrado que es posible aún en el marco de las dificultades económico-financieras actuales.

En este contexto, atribuyó gran importancia a la propuesta de descentralización y desarrollo de los sistemas locales de salud, así como a la necesidad de una coordinación intersectorial más estrecha que permita una mejor racionalización de los recursos existentes. Realmente sostengo con convicción, -dijo- que éste es un camino que puede producir excelentes resultados en el proceso de transformación que necesariamente deben experimentar nuestros sistemas de salud.

No es una propuesta que se agota en sí misma sino que debe entenderse como un instrumento de la estrategia de transformación, incluso del modelo de desarrollo. El Dr. Guerra de Macedo insistió en la necesidad de aclarar que el desarrollo de sistemas locales de salud, como componentes del sistema nacional, es una estrategia de fortalecimiento del sector que no puede tender a la atomización, y que lejos de constituir una desintegración o reducción del poder sectorial, apunta a su desarrollo y engrandecimiento.

Deben visualizarse también los sistemas locales de salud como instrumentos de transformación de las prácticas sociales, espacios de participación socio-política donde el instrumento de la participación se ejerce como un mecanismo de distribución del poder. También constituyen un ámbito social de dimensión humana donde los hombres y las mujeres dejan de ser números en la estadística y adquieren nombres reales en circunstancias reales.

Finalmente, expresó el expositor, esta visión desde lo general hasta lo particular, esta imagen de un mundo en proceso de cambio indica la posibilidad de generar nuevos espacios de solidaridad y cooperación entre los países. Debemos apoyar este proceso ayudando a fortalecer las relaciones entre los pueblos. La salud en este marco, por el consenso que generalmente genera entre los pueblos y los gobiernos, permite que se la visualice como un puente que permita la comprensión y cooperación para la promoción del desarrollo.

Las decisiones políticas que se asienten en las necesidades reales de nuestros pueblos y que constituyen caminos estratégicos acertados en la búsqueda del desarrollo, tendrán seguramente éxito basados en la perseverancia de las acciones y en una más estrecha cooperación entre todos.

VERSION DEL DISCURSO DEL DR. ALFREDO COSTA-FILHO

Nuevos requerimientos de descentralización en
el dominio de las políticas sociales

Es especialmente grato para el ILPES ver culminarse en este momento este esfuerzo integrado con OPS y UNESCO para producir una reunión de cúpula de las agencias que, desde el Sistema de Naciones Unidas, trabajan diferentes ámbitos de la política social en América Latina y el Caribe. La presencia entre nosotros de directivos también de UNICEF y FAO amplía nuestra oportunidad conjunta de éxito.

Debo señalar que encontramos una feliz coincidencia en que esta "summit" se realice en Brasil, en un momento en que su política social marcha hacia una formulación más democrática. Asimismo, esta es una sede oportuna porque las nuevas normas constitucionales de Brasil sobre planificación, presionarán hacia una mayor interrelación de las instituciones gubernamentales que operan en ámbitos específicos del desarrollo social. Los nuevos dispositivos de la Ley del Plan, de la Ley de Directrices Presupuestarias y de la propia Ley del Presupuesto, pueden favorecer este mejoramiento de la práctica gubernamental.

Desde hace mucho el ILPES insiste en que una visión intersectorial favorece los procedimientos técnicos que permiten integrar, con mayor eficiencia, las múltiples políticas públicas que hacen al desarrollo social. Proyectada en el Sistema de Naciones Unidas, esta postura se traduce en una disposición muy proclive del ILPES para trabajar en el ámbito social, en forma muy articulada con las otras entidades aquí representadas.

Me dispongo a dividir esta exposición en dos breves partes. Una, para resumir - aunque sea casi taquigráficamente - una de las tesis actuales del Instituto que tiene que ver con el tema central de esta reunión: en el marco del desarrollo contemporáneo los procesos de desconcentración y descentralización cambian de intensidad, de naturaleza y de perspectiva. La segunda parte la dedicaré a comentar algunos desafíos que estos cambios nos plantean.

A. Descentralización en el desarrollo contemporáneo

Parece haber consenso en cuanto a la intensidad de los cambios que se dan en la historia económica contemporánea. Si es verdad que no se configura propiamente un cambio de modo de producción, resta poco margen de duda de que se asiste a transformaciones mayores, con las cuales un nuevo patrón productivo y tecnológico penetra y se difunde a lo largo de los procesos básicos que la economía política identificaba como producción, distribución,

repartición y consumo. Cambian simultaneamente, desde luego, las formas de organización que presiden a cada uno de ellos. Estos nuevos patrones dependen, fuertemente, de la mayor gravitación que los insumos de conocimiento, transmutados en "unidades de información", alcanzan dentro de cada uno de esos procesos. La producción moderna - de bienes, de servicios y de signos - se va independizando de los insumos convencionales (recursos naturales, mano de obra, capital fijo y energía); se estima que una tercera parte de los gastos de inversión corresponden hoy a "insumos inmateriales".

En lo que a descentralización se refiere, un aspecto vital a considerar es que el nuevo proceso productivo utiliza y valora el espacio de una forma diferente del pasado: el insumo "de información", alma de la tecnología moderna, se desplaza con una velocidad que prácticamente anula las distancias. Desde luego la temática de la descentralización no se reduce a este aspecto espacial. Sin embargo, también en lo que se refiere a las instituciones, el nuevo patrón productivo-tecnológico impulsa hacia situaciones definitivamente distintas del pasado.

Entre las peculiaridades que el ILPES destaca respecto al desarrollo contemporáneo está la ocurrencia de una doble dispersión en la estructura ocupacional: en las actividades formales y, con igual o mayor claridad, también en las informales. Como consecuencia, la sociedad moderna aumenta su complejidad, tanto en su contenido de actores como en sus procesos internos de interacción. Aceleración de la mudanza social e incremento de la complejidad, conllevan a un agotamiento de las alternativas para practicar políticas sociales centralizadas. De hecho, un balance realista de los problemas remanentes en la región en materia de salud, educación, vivienda, equipamientos urbanos y servicios de bienestar social (urbanos o rurales), señalan éxitos relativamente limitados, cuando hayan sido concebidos y ejecutados muy centralizadamente.

Políticas sociales más descentralizadas probablemente favorecerán una identificación más clara y efectiva de las necesidades sociales, y a la vez serán favorecidas por ellas. La concepción de políticas y el diseño de sus instrumentos para satisfacer esas necesidades, exigirán flexibilizar los procedimientos de lo que hoy se suele entender por planificación social. Este es un dominio en que el llamado "principio de la subsidiariedad" tendrá amplia validez: en resumen, no decidir a niveles más elevados lo que se puede decidir a niveles de menor jerarquía. Pero, desde luego, crecerá la variación de soluciones y se incrementará la necesidad de alguna forma de coordinación global, capaz de compatibilizarlas.

Este encadenamiento mínimo, de algunas reflexiones sobre la descentralización en el desarrollo social contemporáneo, permite poner de relieve lo que se constituye en uno de los grandes

desafíos para las estructuras gubernamentales en la década de los 90: cómo ser más eficientes en la función esencial de coordinación, al mismo tiempo en que deben reducir la centralización de poder. Desde luego, esto trasciende la esfera pública y toca uno de los temas más candentes de las ciencias de las organizaciones: la "producción" de soluciones eficientes, mediante estructuras institucionales menos jerarquizadas. El ILPES entiende que este tema permeará las agendas de preocupaciones de todos los organismos internacionales aquí reunidos, y que todos podremos colaborar fecundamente a su debate en esta región.

B. Nuevos desafíos en las políticas sociales

Conforme había anunciado, llego a una segunda y última parte de mi breve intervención. Al referirme a los desafíos para concebir y practicar políticas sociales descentralizadas, me permito poner énfasis en dos órdenes de consideraciones, por cierto interrelacionadas.

Primero, deseo recordar - ya que no constituye una novedad para nadie - que la descentralización de decisiones toca siempre aspectos cruciales de la convivencia política y, por ende, de los conflictos de poder. Es cierto, que las nuevas tecnologías de información y organización favorecen las técnicas y procedimientos de gestión descentralizada, pero hay que evitar confundir esta tendencia con una presión natural hacia una democratización (automática) de los procesos decisorios. Más bien, las posibilidades de penetración y difusión de las nuevas técnicas de descentralización de gestión son enormes, precisamente porque se puede seleccionar criteriosamente información a información, reservándose para los estamentos de cada cúpula organizacional aquellas decisiones de carácter realmente estratégico.

También en el dominio de las políticas sociales es de esperar que los problemas de descentralización afecten a todos los niveles institucionales: las cumbres del poder a escala nacional (presidencias, altas autoridades legislativas y judiciales además de órganos formadores de políticas públicas), las entidades ejecutoras del resto del aparato burocrático público, asociaciones profesionales y de trabajadores, empresas privadas y otros organismos no gubernamentales (ambos, tanto receptores como prestadores eventuales de servicios de interés social) y, desde luego, la ciudadanía, sea esta más o menos organizada. En este orden de ideas, los procesos de descentralización tenderán a proyectar y dispersar en esos diferentes niveles las modalidades ya conocidas de competencias de intereses. En su transfondo político, las pugnas por recursos fiscales, por facilidades crediticias, por autorizaciones de prestación de servicios o por derechos de concesiones públicas, por puestos de trabajo o por capacidad de nombramientos, por otros poderes menores de carácter ejecutivo o, finalmente, por acceso a bienes y servicios finales,

no se diluirán "per se" y de inmediato, con la implantación modernizadora de tecnologías descentralizadas de gestión.

Mis últimas consideraciones están reservadas a enfatizar que, por todo ello, hay necesidad de que el desarrollo administrativo camine sincrónicamente con el desarrollo político. Esto es aún más esencial en materia de políticas sociales, si se pretende que los buenos intentos de descentralización se conviertan en realidad. La penetración y difusión del nuevo patrón productivo y tecnológico - que da identidad al desarrollo contemporáneo y que mencioné al comienzo de mi intervención - amplía las disfunciones entre las instituciones sociales existentes y las magnitudes y modalidades de problemas que les tocan confrontar. El ILPES, desde hace por lo menos 6 años, hace coro con otros pocos órganos de Naciones Unidas, que también entienden que el rediseño de esas instituciones se beneficiaría con un replanteamiento previo del conocimiento teórico disponible sobre el desarrollo económico y social. Como punto de partida, este desarrollo debiera ser reinterpretado como fenómeno intrínsecamente complejo y "de final abierto"; en ambos atributos esto es muy distinto de como suelen intentar explicarlo los modelos convencionales, en general sencillos, lineales y determinísticos. En consecuencia, cambiarían los conceptos tradicionales de control social y gobierno: ambos pasarían a referirse, medularmente, al manejo de procesos dinámicos complejos y disipativos.

Este reenfoque - que en ciertos ámbitos ya se viene designando como "orgware" - cambiaría en su esencia la agenda de las discusiones sobre la descentralización; en particular, en ella ganarían relieve los temas de autogestión. Desde luego, los conflictos reales de interés no desaparecerían, pero debieran ser asimilados como elementos naturales de una nueva convivencia democrática. Crecería - como ya he señalado antes - la diversidad de soluciones y cada sociedad tendría que encontrar nuevos mecanismos de "autocoerción consensual", que permitieran establecer mínimos aceptables (pero eficientes) de coordinación de decisiones; las mismas que ahora ocurrirían en espectros ciertamente más amplios y de más elevada heterogeneidad.

Como palabras finales, una única precisión: el tiempo verbal de estas últimas consideraciones - casi siempre en el futuro del pretérito - podría dar la impresión de que una sociedad más compleja y tendencialmente inestable, es solamente una posibilidad de entre tantas otras que nos brindará el futuro. Esta no es mi percepción. Muchos de nosotros, en el ILPES, sostenemos que esta es la sociedad que ya se produjo en la Historia reciente. En ella estamos viviendo. Agradezco esta oportunidad de compartir estas reflexiones con vuestras agencias, por cuanto creemos que en esta nueva sociedad el tema de la descentralización crece en importancia. Lo que torna nuestro encuentro de ahora aún mas oportuno. Muchas gracias.

PALABRAS DEL DIRECTOR DE UNESCO/OREALC, SR. JUAN CARLOS TEDESCO

Deseo, en primer lugar, transmitir a todos ustedes un saludo especial del Director General de la Unesco Sr. Federico Mayor, y sus deseos de éxito en este seminario que reviste una significativa importancia desde varios puntos de vista: por el tema que se propone discutir, por el momento oportuno en que se lleva a cabo y por la metodología de cooperación intersectorial e interagencial con la cual se ha organizado.

Actualmente existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de introducir fórmulas de descentralización y desconcentración de las políticas regionales. Este reconocimiento seda por igual en regiones o países desarrollados y en países del Tercer Mundo, en regímenes y en áreas de políticas sociales diferentes. Si bien la generalización tan amplia del consenso acerca de la necesidad de descentralizar es factor positivo, que indica la enorme fertilidad de esta propuesta, también debemos reconocer que ha llegado el momento de contextualizar su análisis evitando así el riesgo de utilizar las mismas categorías y conceptos para referirnos a fenómenos diferentes y variar de contenido una propuesta que contiene ignificativas promesas de futuro.

Desde este punto de vista, el análisis de los procesos de descentralización que vive América Latina y de sus perspectivas futuras, no puede efectuarse al margen de las dos principales características que afectan el actual desarrollo social de la región: la democratización delos sistemas políticos por un lado y la crisis económica asociada al alto endeudamiento externo por el otro.

Estas características plantean, a su vez, los desafíos centrales que enfrentan las políticas sociales: la crisis económica obliga a incrementar sustancialmente la eficacia y la eficiencia, mientras que la democratización nos presenta el reto impostergable de la equidad.

¿Es posible compatibilizar eficiencia y equidad en un contexto de escasez de recursos? La respuesta a este interrogante no es un mero ejercicio académico. Se trata, al contrario, de un ejercicio político-social donde -sin exagerar- se juega una parte importante del destino de nuestros países. La historia reciente demuestra, precisamente, que una de las características más notables de la región ha sido su escasa capacidad para compatibilizar el crecimiento económico con la equidad social.

Pero la historia y la experiencia también demuestran que esta articulación no sólo es posible sino necesaria, ya que el crecimiento sin equidad o las políticas de justicia social sin

crecimiento, no logran consolidarse y sus frutos no superan la coyuntura o el corto plazo.

Es precisamente en este punto donde se ubican las principales preguntas sobre la descentralización y la desconcentración de las políticas sociales. Es en la identificación del aporte que la descentralización brinda a logro del objetivo básico de las estrategias de desarrollo: el crecimiento y la equidad, donde encontramos el criterio básico para definir sus alcances, sus características y sus modalidades de aplicación.

En el caso específico del sector educativo, el largo ciclo de desarrollo basado en un modelo centralizado de organización y administración escolar ha agotado ya sus posibilidades. Si bien el crecimiento de la cobertura ha permitido, con reducidas pero no por ello menos importantes excepciones, incorporar a casi la totalidad de la población escolar a la escuela, esta incorporación constituye en un porcentaje muy alto de casos, el acceso a la experiencia del fracaso escolar.

De acuerdo a estimaciones de la Unesco, basadas en los datos obtenidos a través de las metodologías oficiales de recolección de información, el número de repitentes en las escuelas primarias de América Latina ha estado creciendo en forma absoluta y relativa durante toda esta década. Otros estudios, que hemos efectuado aplicando metodologías más rigurosas, nos indican que las cifras reales podrían ser el doble de las estimaciones oficiales. La repitencia, sin embargo, es un indicador que sólo refleja una parte del problema. Las mediciones y estimaciones sobre logros de aprendizaje en su más amplio sentido indican que el acceso a la escuela no constituye -especialmente para los hijos de las familias pobres- un acceso real al aprendizaje de conocimientos socialmente significativos. Estamos, pues, ante un servicio social que opera con una tasa muy baja de rendimiento pero que, y esto es lo crucial para el análisis de las políticas de descentralización, opera con un nivel muy bajo de responsabilidad por los resultados.

Obviamente, un fenómeno de esta magnitud no puede ser explicado -ni, por lo tanto, resuelto- sólo en función de variables político administrativas. Estamos frente a problemas estructurales complejos y cualquier tentativa de reducirlos a ecuaciones simples está conducida al fracaso. Sin embargo, también es preciso superar el inmovilismo al cual conducen fácilmente las explicaciones estructurales. Desde este punto de vista, los países de la región, a pesar de sus notorias diferencias, han asumido desde hace más de una década la necesidad de introducir reformas profundas en la administración escolar, que tiendan a incrementar la participación local, la pertinencia curricular, la autonomía y la definición de proyectos institucionales de mejoramiento y desarrollo educativo y, en definitiva, a aumentar la responsabilidad por los resultados en todos los actores del proceso pedagógico.

El seminario permitirá, sin duda alguna, avanzar en la evaluación de las experiencias existentes. En este sentido, llama la atención la ausencia de evaluaciones sistemáticas sobre los resultados de los procesos ya iniciados, particularmente de su real impacto en la modificación y mejoramiento de la calidad y cobertura del servicio educacional. Dicha evaluación constituye, sin duda alguna, uno de los ejes prioritarios de acción en el futuro inmediato. Sin embargo, algunas conclusiones ya pueden ser presentadas. La naturaleza de la acción educativa -definida como la distribución democrática de conocimientos, valores, actitudes, habilidades y destrezas- justifica plenamente la participación local, la adecuación a puntos de partida muy heterogéneos, a peculiaridades o identidades culturales que no sólo es preciso rescatar sino enriquecer y desarrollar, como elementos centrales de sus estrategias. Pero también es cierto que en términos de valores, de conocimientos y de actitudes, la unidad nacional se ha ido construyendo a partir de la participación en códigos comunes. A partir de esta tensión entre demandas diferentes, el principio básico de los procesos de descentralización educativa en el marco de objetivos de crecimiento y equidad consiste en promover la amplia diferenciación de los puntos de partida de la acción escolar, reservando para la administración central una fuerte capacidad para formular políticas nacionales y garantizar niveles de homogeneidad de determinados puntos de llegada. Ágiles estructuras de evaluación de resultados y mecanismos eficaces de compensación de diferencias son instrumentos indispensables para garantizar los objetivos propuestos. En este sentido, las experiencias de descentralización también han puesto de manifiesto el rol crucial que reviste en la gestión democrática la capacidad de producir y distribuir información adecuada para la toma de decisiones, tanto en los distintos niveles de la gestión estatal como en las decisiones de las familias y de las organizaciones no gubernamentales. La información constituye, desde este punto de vista, un elemento básico para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de los programas educativos.

La Unesco, tanto a nivel de sus programas internacionales como regionales ha recibido y respondido a un conjunto de mandatos y recomendaciones en este campo que revelan la seria preocupación de los Estados Miembros sobre este problema. La más reciente ha sido la III Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe que se reunió en Guatemala y aprobó las orientaciones para el II Plan Regional de Acción para el periodo 1990-1995. Dicho plan orienta tanto las acciones nacionales como las de cooperación regional hacia la adopción de estilos de gestión educativa que permitan la participación comunitaria y establezca como campos prioritarios de actividad la experimentación de nuevas opciones pedagógicas adecuadas a las diversas poblaciones meta y de nuevas estrategias de gestión y administración que permitan incorporar a los diversos actores del proceso educativo en la toma de decisiones. En dichas

recomendaciones ha estado presente en forma constante, la preocupación por acompañar la transferencia de responsabilidades con el fortalecimiento de la capacidad local para asumirlas. La formación de recursos humanos constituye -desde esta perspectiva- una actividad estratégicamente prioritaria.

Permitidme, por último, expresar la profunda satisfacción de la Unesco por esta acción que nos asocia con instituciones hermanas del Sistema de las Naciones Unidas.

Los problemas que enfrentamos son enormes, complejos e integrales. Su solución demandará la movilización de todos los recursos disponibles, tanto a nivel nacional como internacional. Las estrategias, por su parte, tampoco pueden ser estrategias fragmentadas, que disocien lo económico de lo social, lo cultural o lo político. La integralidad de las estrategias asume, en el contexto de una gestión descentralizada, nuevas y más ricas posibilidades. La intersectorialidad de las acciones no es sólo responsabilidad de las administraciones nacionales. También la cooperación externa debe asumir este reto y el seminario que hoy inauguramos es una excelente muestra de la voluntad que nos anima para asumirlo. Esta iniciativa se articula estrechamente con la reciente convocatoria efectuada por UNICEF, el PNUD, el Banco Mundial y la Unesco para reunir en Bangkok a dirigentes mundiales, delegaciones gubernamentales y no gubernamentales, agencias de financiamiento y educadores eminentes para llegar a un compromiso mundial de proporcionar una enseñanza primaria de buena calidad para todos los niños del mundo y conocimientos teóricos y prácticos fundamentales para que los adultos puedan hacer frente a las exigencias del mundo moderno.

Nuevamente reitero mi agradecimiento a Uds., a mis colegas de la OPS/OMS y del ILPES y a las autoridades del Gobierno de Brasil que han mostrado una sensibilidad e interés muy altos para acoger este seminario y les deseo el mayor de los éxitos en las reuniones.

RESUMEN DEL SEMINARIO

I. ANTECEDENTES

En los últimos años ha sido preocupación de los países latinoamericanos aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales. Para ello se han comenzado a implementar mecanismos tendientes a otorgar mayor importancia al nivel local. En razón de este enfoque se desarrollan diversas experiencias que a través de mecanismos formales y en algunos casos informales, posibilitan una mayor participación comunitaria.

Al mismo tiempo, existe una tendencia cada vez más acentuada para integrar los diferentes sectores sociales, con el objetivo de aprovechar al máximo los recursos cada vez más limitados como consecuencia de la crisis que afecta la Región.

Este enfoque ha generado nuevos conceptos, metodologías y estrategias tendientes a lograr una mayor efectividad en las acciones. Sin embargo, todavía no se ha logrado un desarrollo que permita contar con un instrumento operativo y muchas de las acciones se encuentran en un proceso que puede denominarse experimental.

En todo este enfoque se requiere la participación de diferentes instituciones y también incorporar nuevas fuentes de recursos, además de las convencionales. Es por ello que se ha considerado importante no solo intensificar las actividades que faciliten la articulación e incorporación de los diversos sectores, sino también se ha considerado fundamental la participación de la comunidad.

El ILPES, la OPS/OMS y OREALC/UNESCO convinieron una acción conjunta para abordar la descentralización de servicios sociales, tema en el cual reciben múltiples solicitudes de los gobiernos miembros. Para estos efectos acordaron iniciar las actividades con la organización de un Seminario para promover un intercambio de ideas entre las agencias involucradas y algunos invitados especiales vinculados a esta temática, contando para ello con el apoyo del Proyecto PNUD/ILPES/RLA-86/029.

Para la programación del Seminario se han definido un conjunto de objetivos que posibilitaran un diálogo más amplio sobre el tipo de respuestas que los procesos de descentralización, desconcentración, regionalización y municipalización pueden brindar a la sociedad a través de una acción intersectorial más comprometida.

II. OBJETIVOS

El objetivo general del Seminario fue considerar la organización, funcionamiento y capacidad de gestión de los sectores y servicios sociales en el marco de los actuales procesos de descentralización y desconcentración. Para ello se señalan los siguientes objetivos específicos.

- a) Análisis de la relación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales.
- b) Estudio de los aspectos conceptuales, metodológicos y operativos.
- c) Análisis de algunas experiencias de descentralización.
- d) Propuesta de líneas de investigación que permitan profundizar los temas tratados en el seminario.
- e) Propuesta de cooperación interagencial.
- f) Publicación y difusión de los contenidos y resultados del seminario.

En relación a los objetivos expuestos anteriormente, los temas discutidos en el Seminario son los siguientes:

- la descentralización y la desconcentración de los servicios sociales en el marco de las estructuras políticas y administrativas de la región;
- la descentralización y desconcentración de los servicios sociales en el contexto de la crisis económica y la dinámica económica del futuro;
- la descentralización y desconcentración de los servicios de salud: fundamentos y dimensiones, estudios de casos;
- la descentralización y desconcentración de los servicios educacionales: fundamentos y dimensiones, estudios de casos;
- la descentralización y desconcentración de la vivienda y equipamiento comunitario: fundamentos y aspectos institucionales, metodológicos, técnicos y de financiamiento;
- otras cuestiones claves en los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios sociales.

III. DURACION Y SEDE

El Seminario se realizó en Brasilia, D. F. (Brasil) del 9 al 12 de octubre de 1989.

IV. ORGANIZACION Y MODALIDAD DE TRABAJO

El Seminario fue organizado por el ILPES, CEPAL, OPS/OMS, y la UNESCO/OREALC. El secretariado del Seminario quedó a cargo del ILPES, comprometiéndose el resto de las agencias a prestar la ayuda que sea necesaria.

Se realizaron seis sesiones de trabajo en el Seminario, además de las Sesiones Solemnes Inaugural y de Clausura. Cada agencia y sus respectivos invitados, expusieron los trabajos preparados y se abrieron a continuación los debates correspondientes. El encuentro finalizó con una breve sesión de síntesis y recomendaciones, inmediatamente seguida por la Clausura Oficial.

V. DESARROLLO DEL SEMINARIO

El evento contó con la participación de personas que desarrollan actividades dentro de diferentes áreas sociales procedentes de diferentes agencias internacionales e invitados especiales vinculados a las actividades de diversos sectores sociales.

En la sesión de inauguración hicieron uso de la palabra el Director de la OPS, Sr. A. Carlyle Guerra de Macedo, el Director de OREALC/UNESCO, Sr. Juan Carlos Tedesco, y el Director General del ILPES, Dr. Alfredo Costa-Filho, y el Secretario General de SEPLAN, Dr. Ricardo Luis Santiago, quién declaró inaugurado el Seminario. A través de las presentaciones se resaltó la importancia del evento como un mecanismo de diálogo y reflexión y como una oportunidad de revisar los nuevos enfoques y el papel que le corresponde a la visión intersectorial y de participación comunitaria, para enfrentar los problemas, desafíos y las prioridades de las sociedades.

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LAS POLITICAS SOCIALES EN AMERICA
LATINA: ENFOQUE INSTITUCIONAL

Eduardo Palma
Dolores Rufián *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

I. INTRODUCCION

El tema de la descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina es un tema de gran actualidad y trascendencia ya que la visión de los sectores sociales a través del espacio nos proporciona una mirada prácticamente global, aunque no única, de las políticas sociales.

Para la exposición de estos procesos, veremos en primer lugar la doctrina tradicional acerca del tema, lo que nos permitirá aclarar el sentido de los términos; estudiaremos a continuación los múltiples contextos dinámicos de los procesos de descentralización y desconcentración; analizaremos la relación que pueden tener estos procesos con los servicios sociales y concluiremos el trabajo exponiendo dos estrategias, una de recentralización y otra de descentralización de los servicios sociales.

En esta introducción es preciso hacer una importante precisión con respecto al título y contenido del trabajo. Estos van referidos tanto a la descentralización como a la desconcentración de los servicios sociales, pero es preciso tener en cuenta que los conceptos tienen un alcance muy distinto ya que la primera implica una redistribución del poder del Estado y por consiguiente una reforma del mismo, pero no la segunda. En efecto, de desconcentración puede hablarse en dos sentidos: como fenómeno que necesariamente acompaña a la descentralización y como fenómeno que, en mayor o menor grado, acompaña también a la centralización; es decir, cualquier administración centralizada o descentralizada necesita desconcentrarse pues ello sólo implica transferir competencias a órganos dependientes de la Administración Central.

Nos parece muy relevante en el trabajo haber colocado ciertas señalizaciones fundamentales en un tema como éste. El límite entre descentralización y desconcentración lo colocamos, con la doctrina más ortodoxa sobre el tema, en el hecho de que las autoridades que han recibido las competencias desde la administración central, hayan sido elegidas por la soberanía popular, requisito éste que es el único que garantiza la autonomía de decisión. Faltando esta consideración, nosotros estimamos que no cabe hablar de descentralización, aunque ésta trate de ser matizada con algún tipo de calificativo.

Por otra parte queremos advertir que vamos a analizar estos procesos considerándolos como sistemas de toma de decisiones pero no podremos, sin investigación ad hoc, señalar ninguna característica respecto de los efectos de algún tipo que puedan producir.

II. LA DOCTRINA TRADICIONAL ACERCA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN

Antes de comenzar el estudio específico sobre los servicios sociales hemos de situar la cuestión definiendo previamente la descentralización y la desconcentración. Para ello utilizaremos los conceptos clásicos elaborados fundamentalmente por los administrativistas franceses y españoles del siglo XIX y XX¹, pues no constituye un aporte teórico definir subjetivamente términos de uso universal².

¹.- Estos conceptos han sido detenidamente estudiados por autores como HAURIUO, VEDEL, WALINE, AULOC, DUCROQ, DUGUIT, EISENMANN o por CARDENAS, GARRIDO FALLA, VILLAR PALASI, GARCIA TREVIJANO.

².- No obstante en la abundante literatura sobre el tema no faltan autores que intenten redefinir estos conceptos sin rigor científico alguno como es el caso de E. JEANNETTI DAVILA en "Descentralización de los servicios de salud" en el libro VVAA Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países. INAP, Guatemala, 1987, pags, 88 y ss; quién entiende que "El concepto de desconcentración en la física significa dispersar o diseminar algún conjunto de elementos que se encuentran reunidos en un mismo punto; en la química, la desconcentración es la separación de los elementos que componen algún compuesto. Los economistas y urbanistas hablan de desconcentrar la industria, los políticos y politólogos de desconcentrar el poder...La diferencia entre descentralización política, desconcentración, descentralización funcional tiene un origen jurídico, es decir, que hay descentralización política cuando se hacen modificaciones jurídicas sustanciales con el interés de transferir responsabilidades y funciones en forma definitiva y absoluta a otras entidades con personalidad jurídica propia (gobiernos estatales y municipales). La desconcentración no requiere sino delegar funciones relacionadas con la administración federal por medio de oficinas en las entidades federativas que se consideren convenientes y por tiempo determinado. La descentralización funcional es una variante y explica una concurrencia y concertación de acciones. El concepto de descentralización técnica es el que mejor se diferencia del de desconcentración, e inclusive del descentralización política, pues aunque se trata también de una transferencia de poder a un ente autónomo con personalidad jurídica propia es claramente un servicio separado del conjunto de servicios del Estado, debido al alto grado de técnica que sus actividades plantean".

Para ello dividiremos la exposición analizando dos perspectivas. La primera sería una perspectiva institucional, entendiendo por tal la proveniente de las ciencias políticas y el Derecho Público; la segunda será una perspectiva más específicamente administrativa. Iniciar este trabajo con la perspectiva institucional es inevitable, ya que la **última ratio** de este tema es la del poder político, y entre sus definiciones fundamentales se incluye la relativa a la forma de Estado. Con todo, este enfoque político, siendo prioritario, es incompleto, ya que sin una referencia a la modalidad de administración, sus definiciones son demasiado abstractas.

1.- La perspectiva institucional

a) La distribución espacial del poder

El tema de la descentralización tiene en primer lugar una dimensión política de la que derivan muchas otras cuestiones de variada índole y que es preciso poner de manifiesto antes de abordar cualquier análisis más específico: el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. Ha señalado C.J. FRIEDRICH en este sentido que el funcionamiento de una democracia moderna requiere **el autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño**³. La complejidad que supone hoy en día la acción democrática de gobierno exige la delimitación, dentro de cada país, de una serie de comunidades más pequeñas que se autogobiernan en diferentes grados: municipios, departamentos, provincias, regiones, etc. El problema por lo tanto consiste en cómo lograr formas de autogobierno, y ésta ha sido una clásica preocupación del constitucionalismo.

La perspectiva política nos sitúa, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder dentro de un Estado, y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de **redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como Gobierno o como Administración Central) y en provecho de las comunidades locales**. Como puede verse, la dimensión política es de indudable trascendencia, porque como ha indicado SERVANSCHREIBER, la redistribución de ese poder implica un reforzamiento de los derechos vinculados a la legitimidad procedente del sufragio

Veremos después un sentido mucho más riguroso de estos términos.

³.- C.J. FRIEDRICH El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política. Ed. Tecnos, Madrid 1968, pag. 582.

universal y esa es una cuestión que concierne a todos directamente⁴.

Por el contrario la **desconcentración no es un proceso político**; el mismo autor ha señalado que por desconcentración hay que entender las medidas que tienen por objeto transferir a un funcionario local del Estado ciertas atribuciones antes asignadas a un Ministerio; su efecto es aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado no autónomos, pero no afecta al poder del propio Gobierno, ni implica mayor participación de los ciudadanos, ya que las autoridades que gobiernan dichos órganos territoriales no son elegidas directamente por ellos.

b) Descentralización, régimen político y democracia

El constitucionalismo democrático es una forma de distribución de poder. Esta distribución no necesariamente ha de ser espacial por lo que no podemos decir que sea una exigencia de la democracia construir el Estado de forma descentralizada.

Sería erróneo entender que un régimen centralizado es antidemocrático y que por el contrario un régimen descentralizado gozaría, por este sólo hecho, de la legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto administrativo sino político y social y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista. La historia muestra cómo ciertas democracias a la vez representativas y centralistas han desarrollado relaciones políticas y sociales democráticas permitiendo por parte no sólo de la sociedad política, sino también de la sociedad civil de los países, un importante control hacia sus representantes.

Sin embargo la descentralización puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país porque en principio favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria, y porque permite reforzar el derecho de sufragio. Este reforzamiento se refiere al hecho de que los ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernen en la Administración Central, sino también las que lo hagan en espacios territoriales más reducidos. Obviamente este reforzamiento también se refiere a la periodicidad en las elecciones.

Puesto que estamos considerando al Estado democrático, con las matizaciones hechas anteriormente, la descentralización implica una redistribución entre varios entes de la legitimidad

⁴.- J.J. SERVAN-SCHREIBER El poder regional, Dopesa, Manifiesto de 1971, Barcelona, 1971, pag. 43

democrática. Los entes descentralizados gozarán de la misma legitimidad que el propio Gobierno nacional y por lo tanto serán válidas para estos entes las **exigencias de designación o elección popular de la autoridad**. Ya HAURIUOU señaló en este sentido que la descentralización se caracteriza esencialmente por la participación directa del cuerpo electoral, es decir, de la soberanía, en el nombramiento de las autoridades locales. Un planteamiento realista de la descentralización apunta a la independencia real del ente descentralizado en la toma de sus decisiones, lo cual requiere ciertamente que esas decisiones estén legitimadas por la soberanía popular.

c) Descentralización y formas de Estado

La cuestión de la descentralización está ligada a la forma del Estado. En este punto conviene hacer algunas matizaciones que nos diferencien el Estado Federal del Estado unitario descentralizado. Aquél no es un Estado descentralizado en su grado máximo, puesto que lo que está en juego en aquél es la unidad política del propio Estado. El tema de la unidad política hace referencia a las formas de Estado y nos permite distinguir entre el Estado unitario y el Estado Federal; por el contrario, el tema de la descentralización afecta solamente a la estructura de la Administración Pública y al sistema de división o distribución de sus potestades entre los distintos entes que la componen.

La diferenciación de estos conceptos es en principio clara y data incluso del siglo pasado. POSADA HERRERA distinguía por ejemplo en 1843 entre unidad y centralización, entendiendo que la primera iba referida a la igualdad de leyes y derechos de los ciudadanos de un mismo Estado, mientras que la centralización significaba únicamente que todas las cuestiones que podían interesar a un país, serían resueltas por el Gobierno Central ⁵. Del mismo modo HAURIUOU escribiría más tarde que un Estado podía ser uno y estar fuertemente descentralizado; en cambio en un Estado federal es preciso distinguir entre, por una parte los servicios del Gobierno Federal, que normalmente están centralizados; y por otra, los servicios de cada uno de los Estados federados que pueden ser centralizados o descentralizados dependiendo de la Constitución particular de cada Estado miembro ⁶.

⁵.- POSADA HERRERA, Lecciones de Administración, Madrid 1843 pags. 23 y 23, citado por G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1972, pag. 42.

⁶.- M. HAURIUOU, Etude sur la centralisation, Paris 1892 pags. 8 y 9, citado por G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, ob. cit. pag. 46. El sentido de la distinción es el que luego ha sido manejado por los

No obstante modernas concepciones de Estado unitario descentralizado y no federal llevan el límite de estos conceptos a puntos no claramente diferenciables; en concreto, así ha ocurrido por ejemplo al aparecer los denominados Estados regionales en los que siendo el Estado descentralizado existen Parlamentos en cada región que pueden dictar leyes en determinadas materias, como es el caso español. Sin embargo siempre existirá una característica política bastante importante: en los Estados federados existirán varios centros de impulsión política radicados en cada uno de los Estados miembros, surgidos en un momento histórico concreto por la voluntad política de los constituyentes y caracterizados por la inexistencia de controles de tutela de la colectividad central sobre las colectividades particulares, el establecimiento entre las diversas colectividades políticas del Estado de mecanismos y relaciones de colaboración y la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos⁷.

Por último el tema en América Latina es especialmente complicado por las peculiaridades del federalismo propio de Venezuela, Argentina, Brasil y México, ya que si de un régimen federal como el argentino dónde existen representantes elegidos por votación popular en las provincias y con competencias exclusivas de éstas, se ha podido decir que no existe la situación de las federaciones efectivamente descentralizadas, en otros países como Venezuela, la descentralización es aún menor desde el momento en que la designación y remoción de gobernadores se realiza por el Presidente de la República, faltando el requisito esencial de la descentralización. Por otra parte, cuando los países federales latinoamericanos hablan de descentralización, lo que están cuestionando es su federalismo, pero no el problema de la descentralización que afectaría a las regiones o municipios dentro de cada Estado federal; las presiones, mal llamadas descentralistas, lo que pretenden es aumentar las competencias del

clásicos administrativistas franceses como G. VEDEL o M. WALINE.

7.- H. NOGUEIRA ALCALA, "El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal" Doc. reproducido para el Programa de Capacitación del ILPES, Doc. CPRD-D/97 pag. 5. El mismo concepto lo vuelve a poner de manifiesto el autor en H. NOGUEIRA ALCALA y F. CUMPLIDO Derecho Político. Introducción a la política y a la teoría del Estado. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1987, pag. 239.

Estado federado frente a la Federación ⁸, es decir, descentralizar los Estados Federados de la Nación y por lo tanto atribuir a éstos competencias que antes correspondían a aquella.

Es en este sentido en el que a nosotros nos interesa el tema puesto que, a diferencia de los conceptos de descentralización y desconcentración, no nos atrevemos a dar un del concepto de federación un concepto objetivo ⁹. Resultará entonces que, utilizando los mismos conceptos de descentralización y desconcentración, para referirnos a la transferencia de competencias desde el Estado a autoridades situadas en espacios territoriales inferiores sean estos otros estados o bien regiones, municipios, etc.

⁸.- En realidad es éste el único problema que enfrenta la nueva Constitución brasileña al referirse por ejemplo a la autonomía de recursos o a la reforma tributaria. Al respecto vease a D. RUFIAN "Las disposiciones financieras de la nueva Constitución de Brasil". Santiago, Diciembre 1988. Vease también al respecto a P. FRIAS El Federalismo argentino. Introducción al Derecho Público Provincial, Depalma 1980, Buenos Aires.

⁹.- Señala J. MACON en este sentido que "Quizás esta definición pudo haberse intentado a fines del siglo XVIII o principios del siglo XIX cuando los regímenes federales en el sentido actual comenzaron a aparecer en el mundo, pero desde entonces se han multiplicado y adoptado tantas formas distintas entre sí que esa definición es cada día menos posible. La ausencia de definición se nota especialmente en la ambigüedad de la expresión . Por ejemplo el término federalizar puede significar dos cosas absolutamente opuestas. En países como por ejemplo la Argentina, federalizar significa descentralizar el poder, básicamente porque el país se dividió en una época en dos sectores políticos, uno que quería centralizar -los unitarios- y otro que quería descentralizar -los federales-. En cambio, en los Estados Unidos de América federalizar tiene exactamente sentido contrario, ya que en la época de fundación de la nación los federalistas eran los partidarios de aumentar el poder del Estado federal, mientras que los antifederalistas eran los que retaceaban el poder del Estado Federal" en Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

2.- La perspectiva administrativa

a) La transferencia de competencias administrativas como característica común de los procesos

Desde el punto de vista administrativo la descentralización y la desconcentración se refieren a la **transferencia de competencias administrativas**. Ello implica dejar de lado cualquier sentido global del tema porque estamos excluyendo los otros poderes del Estado es decir, el legislativo y el judicial. Dentro de la función administrativa, cuando hablemos de competencia administrativa lo haremos siguiendo la ya clásica definición de D' Alessio según la cual la competencia es "la medida de la potestad que corresponde a un órgano".

Tanto la descentralización como la desconcentración implican **"transferencia por norma legal de competencias decisorias", en función de la distribución constitucional del poder del Estado**. Exigirán por lo tanto que el ente que transfiere sea **"titular"** de la competencia y que el órgano o ente a quién la competencia es transferida, pase después también a ser titular de la misma; es decir, una vez que la competencia ha sido transferida **es necesario** que en el futuro, esa competencia sea ejercida por el ente que es ya titular de la misma sin que pueda ser sustituida por el ente central. Esta característica es la que nos permitirá diferenciar estos conceptos de otros como delegación o sustitución en los que lo único que se transfiere es el ejercicio de la competencia y no la titularidad, lo que implicaría que el órgano que la delegó pueda recuperarla en cualquier momento atendiendo a criterios establecidos solamente por él mismo. Aclaremos estas ideas con algunos ejemplos:

Si un Ministerio sectorial, como el de Salud, se descentraliza y se desconcentra a la vez, algunas de las competencias que antes ejercía, pasarán a entes descentralizados como pueden ser las regiones o los municipios y otras a los órganos desconcentrados, como pueden ser los servicios territoriales del referido Ministerio. Una vez vigente la ley de transferencias, cualquier asunto relacionado con una competencia que ha sido transferida habrá de ser resuelta por el ente regional o municipal competente o por el órgano territorial titular de esa competencia. Por el contrario, los supuestos de delegación y de sustitución no requieren una ley de transferencias, sino un acto administrativo del Ministerio correspondiente por medio del cual, por una sola vez o por un periodo de tiempo fijado por aquél, un determinado órgano puede ejercer una determinada competencia que por ley no le corresponde y por consiguiente, en el futuro, dicha competencia seguirá siendo ejercida por el Ministerio.

No obstante, puesto que en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente a la autoridad estatal, la tutela que ésta puede ejercer sobre aquellos

permitirá que la decisión pueda ser tomada en última instancia en el Gobierno central. En efecto, volviendo al ejemplo anterior, cuando la competencia corresponde a un órgano desconcentrado dependiente directamente del Ministerio sectorial, éste podrá influir por vía jerárquica en las decisiones que toman los órganos subordinados, aunque sean éstos, directamente, los que ejerzan las competencias.

La segunda diferencia entre los procesos de descentralización y desconcentración por una parte y los de delegación y sustitución por otra, hace referencia al tipo de competencia que se ejerce; en los primeros se tratará de una competencia decisoria, en los segundos, de una competencia de gestión. Esto puede provocar alguna confusión entre la delegación y la desconcentración ya que los órganos desconcentrados, además de ser titulares de ciertas competencias de decisión, que ejercen por ley, (la ley de transferencia de competencias), pueden recibir delegación de competencias de gestión del ente central; es decir, los órganos desconcentrados ejercerán a la vez competencias de decisión de las que son titulares y competencias de gestión que les han sido delegadas. Desde el punto de vista administrativo es preciso saber diferenciar ambos tipos de competencias ya que su régimen es muy distinto, como hemos visto, sobre todo en lo que concierne al control que sobre esa competencia puede ejercerse.

b) Los criterios de diferenciación entre descentralización y desconcentración

i.- el criterio de la personalidad jurídica

En la doctrina administrativa, los criterios para distinguir entre descentralización y desconcentración no son siempre demasiado simples. El criterio clásico se basa en el concepto de **personalidad jurídica**, de modo que la descentralización sería la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales) que por tener dicha personalidad, se conocen como entes, mientras que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, es decir, entre órganos de un mismo ente¹⁰.

De esta manera, se hablaría de descentralización cuando se transfiere una competencia al órgano de gobierno de una región o de un municipio, gozando éstos de personalidad jurídica y se hablaría de desconcentración cuando la competencia es transferida a un órgano de la Administración del Estado situado fuera de la capitalidad como son las delegaciones territoriales de ciertos

¹⁰.- F. GARRIDO FALLA La descentralización administrativa. Costa Rica 1967, pags. 23 y ss.

Ministerios, servicios nacionales situados en la periferia del país, etc.

ii.- La insuficiencia del criterio de la personalidad. La independencia en la decisión

En otras ocasiones la distinción se ha basado no en la personalidad jurídica, sino en el hecho de que el ente u órgano que recibe la competencia **esté o no sometido jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado** (lo cual puede ocurrir incluso aunque posea dicha personalidad). De esta manera será descentralizado cualquier ente u órgano al que por ley se transfieren competencias de decisión, sin que esté sometido a la autoridad jerárquica del Gobierno nacional y será desconcentrado el ente u órgano sometido a dicha relación jerárquica.

La descentralización va referida a la independencia del ente al que se ha transferido la competencia por lo tanto resultará que el requisito de la personalidad jurídica puede ser insuficiente cuando ésta no otorga una auténtica independencia a la autoridad.

El tema es extremadamente importante puesto que si la desconcentración es una manifestación del Estado centralista, la disyuntiva no es sólo descentralización versus desconcentración, sino descentralización versus centralización, con lo que los puntos en discusión vuelven a ser el de la elección de la autoridad, la amplitud y el alcance de sus atribuciones, etc.

c) Caracterización territorial y funcional de las competencias

Tradicionalmente se han empleado los conceptos de descentralización y desconcentración para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a las administraciones territoriales. No obstante comenzó a utilizarse el concepto de descentralización funcional para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a ciertas corporaciones, fundaciones y otras entidades encargadas de ofrecer de forma autónoma, un servicio concreto dentro de todo el territorio nacional, es decir, caracterizando la competencia desde el punto de vista funcional y no territorial. Lógicamente, requisito para diferenciar la descentralización funcional de la simple desconcentración por funciones es que los entes a los que se hubieran transferido las competencias, estuvieran configurados sobre algún sistema de elección (de integración de fuerzas sociales) que asegurara la independencia de decisión respecto del Gobierno, señalando incluso la doctrina que, en el caso de que los

cargos no fueran electivos no habria descentralización sino desconcentración ¹¹.

De todas formas existe un cierto consenso doctrinal en considerar el concepto de descentralización funcional como un concepto forzado. En realidad su empleo fue admitido en un momento histórico determinado en Francia y en España para no establecer sistemas de descentralización territorial que estaban siendo reclamados por los reacionalistas franceses y españoles. El término hoy día genera confusión porque "oculta la realidad de las cosas: la concentración del poder de decisión en manos de la administración centralizada". ¹². No obstante trataremos de ver su posible utilidad en América Latina.

d) Algunas consideraciones sobre estos criterios

Es un lugar común en la doctrina más reciente, entender que el criterio de la personalidad jurídica como criterio diferenciador entre centralización y descentralización por un lado y descentralización y desconcentración por otro es insuficiente y ello por dos tipos de razones.

En primer lugar en los procesos actuales de descentralización y desconcentración de América Latina pareciera estar vigente en algunos países una cierta acepción del término de descentralización funcional. En efecto las regiones no son concebidas todavía, en la mayor parte de los Estados, como entes con personalidad jurídica pero en cambio en algunos se les atribuyen auténticas competencias de decisión que pueden ejercer sin la tutela estrictamente jerárquica de las autoridades centrales. Así ocurrirá por ejemplo con las denominadas regiones de planificación existentes en algunos países que, sin gozar de la personalidad jurídica que las convertiría en entes regionales, no son concebidas solamente como espacios para la planificación, sino también como sujetos, estableciendo para ellas ciertas autoridades de Gobierno en cuya elección participa la soberanía popular.

En estos casos y también por motivos políticos, el legislador no se ha atrevido a establecer una auténtica descentralización territorial, sino más bien funcional porque lo previsto no es la autonomía de la entidad regional como tal, sino que se recurre a otras entidades, corporaciones o fundaciones, a las que se otorga personalidad jurídica, para una función concreta como es la

¹¹.- Vease sobre esta cuestión a G. ARIÑO ORTIZ en Descentralización y Planificación ob.cit. pag. 62 y ss a L. DUGUIT Les transformations du Droit Public, Paris 1913, pag. 47 o a A. ROYO VILLANOVA La nueva descentralización, Madrid 1914.

¹².- G. ARIÑO ORTIZ ob. cit. pag. 48

planificación, atribuyéndoles un espacio territorial que coincide con la región. Este sería el caso de múltiples Corporaciones Regionales de Desarrollo, existentes en América Latina a las que al hablar de descentralización habría que atribuir una naturaleza mixta entre lo territorial y lo funcional. Este tipo de descentralización, la funcional, tiene la ventaja de que evita el grado o matiz político que puede tener la descentralización territorial ¹³.

Por otra parte, las relaciones jerárquicas que se dan entre ciertos entes con personalidad jurídica nos alejan en gran medida de la independencia en las decisiones a que nos estamos refiriendo. En efecto, las colectividades locales, que tradicionalmente sí tienen personalidad jurídica, pueden estar sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales, sobre todo cuando las autoridades municipales son designadas directa o indirectamente por aquellas; éste es por ejemplo el caso chileno en el que en estas condiciones sería preciso hablar de desconcentración pero no de descentralización.

No obstante la consideración de un criterio de este tipo puede enfrentar las perspectivas política y administrativa, tal como fueron expuestos anteriormente puesto que en la primera exigíamos participación directa del cuerpo electoral.

Una compatibilización de los conceptos nos permitiría hablar de descentralización en las regiones y en los municipios, siempre que exista algún órgano decisorio elegido mediante sufragio o algún tipo de participación y ejerzan las competencias transferidas sin control por parte de la administración central. Por el contrario, no podremos considerar descentralizadas a las regiones o a las colectividades locales cuyas autoridades son nominadas directa o indirectamente por el poder central ya que necesariamente se establecerán relaciones de jerarquía que impedirán la independencia en la toma de decisiones.

En América Latina existirán ejemplos de regiones que, sin gozar de dicha personalidad puedan considerarse como descentralizadas por gozar de esta forma de soberanía y cumplir con los requisitos que veremos a continuación, aunque lo normal es todavía que el nivel regional sea solamente desconcentrado. Por el contrario podremos encontrar colectividades locales que, teniendo personalidad jurídica, no podamos considerarlas como entes

¹³. - Vease sobre esta importante cuestión el trabajo de G.W WITTAMPER "Una mayor descentralización de las decisiones políticas" en Contribuciones, Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Año III n. 2 Abril Junio 1986, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina.

descentralizados por faltarles el requisito político. Como es sabido, la historia y la institucionalidad vigente de América Latina está llena de municipios elegidos por votación popular pero con una vida tan precaria (tanto del lado de las competencias como de los recursos), que los hace necesariamente poco descentralizados.

e) Caracterización de la descentralización y de la desconcentración

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y para medir la autonomía de decisión en la descentralización podemos llegar a establecer una serie de caracteres de ésta última, que nos diferencien ésta de la centralización y la desconcentración. No obstante hay que tener en cuenta que ninguno de los conceptos puede ser entendido, ni se da en ningún país, en estado puro, sino que son fenómenos susceptibles de gradación, son líneas de tendencia que se manifiestan con mayor o menor intensidad en un Estado. Ninguno de estos caracteres aislados son determinantes pues sus múltiples combinaciones posibles serán en definitiva como coordenadas, en cuyo marco puede dibujarse, en cada país, una resultante.

Siguiendo a ARIÑO ORTIZ, caracteres de la descentralización serán por lo tanto los siguientes ¹⁴:

a) Que la atribución de la potestad se haga de tal forma que el ente u órgano pueda **decidir irrevocablemente**, sin que estas decisiones sean, de ordinario, encomendadas por el Gobierno nacional. Para medir por lo tanto el grado de descentralización habrá que tener en cuenta que la competencia sea específica pero siempre de necesario ejercicio por el ente que la tiene atribuida. Dicha especificidad no es incompatible, y ello será el supuesto normal, con el hecho de que dicha competencia pueda ser compartida con la Administración Central en los términos que veremos después. Aplicando este requisito al tema de la descentralización de los servicios sociales, encontraremos que existirá por ejemplo descentralización cuando se han transferido competencias relativas a los servicios de salud desde el Ministerio correspondiente a un municipio y éste decide directamente, sin que su decisión pueda ser revocada por el Ministro.

b) El ejercicio de la potestad debe ser **independiente** salvo en los aspectos y casos definidos en que existe, legalmente establecido, un poder de control por parte del Gobierno en garantía de la legalidad de las actuaciones y de una ordenada y diligente gestión. El grado de descentralización habrá que medirlo en función

¹⁴. - G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1972 pags. 67 y ss.

del carácter ejecutivo de las decisiones y de la amplitud de los poderes de revisión y control que integran su situación de dependencia con respecto al Estado. Continuando con el ejemplo anterior, el Ministerio de Salud, solamente podrá controlar si el municipio ha actuado de acuerdo con la ley pero no podrá imponer criterios de decisión.

c) el ente u órgano al que se transfieren competencias **no ha de estar sometido jerárquicamente** a la autoridad que las transfiere lo cual en la doctrina tradicional se manifiesta en el hecho de tener personalidad jurídica y ser por lo tanto un ente distinto del Gobierno y no un órgano del mismo, aunque hemos visto que este requisito puede ser medido de otra forma.

f) Conclusiones sobre la desconcentración desde la perspectiva administrativa

Ya señalamos que desde la perspectiva política la desconcentración no tiene apenas transcendencia porque en ningún caso implica redistribución del poder. En cambio desde el punto de vista administrativo la desconcentración tiene una doble importancia.

En primer lugar la administración desconcentrada existirá en aquellos Estados en que no exista descentralización, existiendo en ellos alguna especie de administración territorial cuyos órganos no han sido elegidos o que no cumplen con las características enumeradas en el epígrafe anterior. En este caso la administración es centralizada y el rol que cumple la desconcentración consistirá precisamente en permitir dicha centralización, ya que las decisiones que tome la administración territorial estarán siempre sometidas a la administración central. Aquella, la desconcentrada, estará sometida jerárquicamente a la administración central, no ejercerá sus competencias de forma independiente y sus decisiones serán susceptibles de revocación. Como se comprueba, este tipo de desconcentración, opuesta a la descentralización, se caracteriza a través de los criterios anteriormente expuestos, pero considerándolos de forma negativa.

Por el contrario existirá también una administración desconcentrada, y con las mismas características anteriores, en los Estados descentralizados, puesto que la existencia de entes descentralizados no implica que todas las decisiones que hayan de tomarse en los niveles territoriales inferiores sean tomadas por éstos. Por eso es preciso analizar las relaciones entre ambos tipos de administraciones.

3.- Las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración

Las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración merecen un análisis detenido sobre todo cuando se

pretende analizar los servicios sociales porque, aunque en principio son procesos independientes, la segunda es una condición rigurosamente determinante para conseguir la primera como señaló P. BERNARD ¹⁵. En efecto, la Administración descentralizada y la desconcentrada, serán dos administraciones diferentes situadas en el espacio territorial de todo el país, a diferencia de la Administración central que es una sola y está situada en la capitalidad; sin embargo, mientras la primera está formada por entes distintos del Gobierno nacional, la segunda no es sino la representación territorial de éste. Puesto que la administración descentralizada ha sido elegida, ésta podrá tener un proyecto diferente del de la Administración central y de la Administración desconcentrada. Ello supone necesariamente que las relaciones entre ambas no pueden ser más que de colaboración y de diálogo. Para ello, los órganos desconcentrados han de tener auténticos poderes de decisión y no solamente un rol de coordinación.

De lo que se tratará es de redefinir el rol respectivo tanto de las administraciones centrales como de los órganos que representan territorialmente al Gobierno nacional, es decir, los órganos desconcentrados; a las primeras les corresponderá un rol de impulso, reglamentación y control; por el contrario la administración desconcentrada, será la encargada de la gestión directa, la acción concertada y de las decisiones que impliquen la puesta en funcionamiento de la política del gobierno y de la reglamentación en vigor. Los órganos desconcentrados serán los que dialoguen, con fines de concertación, con los entes descentralizados. De esta manera según el mencionado autor, la desconcentración será la prolongación, la contrapartida y la garantía de la descentralización.

Más recientemente exponía M. LAMBERT que uno de los objetivos fundamentales de este proceso es colocar en concordancia, en cada nivel territorial, autoridades descentralizadas y autoridades desconcentradas, dotadas de poderes complementarios y de importancia considerable ¹⁶; en particular, una vez iniciado el proceso de descentralización, la desconcentración se impone en tres direcciones principales:

La primera tiene que ver con el principio de especialización de las competencias según los diferentes niveles de las colectividades, lo que no excluye campos de competencia compartidos

¹⁵.- P. BERNARD L Etat de la décentralisation, La Documentation Française, Paris 1983, pags, 251 y 252.

¹⁶.- Maurice LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987, pag. 42.

entre el Gobierno y las colectividades territoriales. Si llevamos estas consideraciones a los sectores sociales, es fácil comprobar que ninguno de ellos puede estar totalmente descentralizado y que siempre seguirán existiendo competencias en manos del Gobierno nacional; la coordinación en el territorio de que se trate exigirá por lo tanto un proceso paralelo de transferencia de competencias a los órganos desconcentrados.

Por otra parte, frente a las autoridades que ahora dirigirán los entes descentralizados, que serán autoridades elegidas y que como ejecutivos disponen de iniciativas y de un poder de negociación general, el Estado no debe encontrarse debilitado por células ministeriales cerradas que le harían perder las ventajas de una negociación global que sí sería posible si existiera, en particular en los sectores sociales, una fuerte coordinación central y órganos desconcentrados.

Finalmente, el principio de transferencias a las colectividades locales de los servicios necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas, conduce por sí mismo, a una distribución de los servicios sociales del Estado.

4.- El valor de la doctrina tradicional

El tema de la centralización y de la descentralización es un tema cargado de resonancia porque es clave en la constitución política del Estado. Pero además, en determinados momentos históricos, y siempre ante la perspectiva o sugerencia de una reforma, adquiere particular presencia y en estas condiciones, no solamente los políticos, sino también los científicos, llamados éstos últimos a la objetividad y al rigor técnico, adoptan en sus escritos, estilos apasionados y polémicos. La ventaja de la doctrina tradicional y por eso la hemos expuesto en este trabajo, es que permite aportar un planteamiento del tema que no prejuzga su bondad.

No obstante es preciso tener en cuenta que las situaciones que aparecen en los países no son puras; no hay sistemas centralizados, descentralizados y desconcentrados sino una variedad de graduaciones en todos ellos. La doctrina anteriormente expuesta nos permite poner los límites entre las situaciones, estableciendo lo que son los requisitos mínimos para que podamos hablar de descentralización; ello permite efectuar una calificación objetiva.

Algunos autores, premeditadamente, sin embargo, se convierten en adversarios de esta doctrina al querer sacar ventajas de la confusión en favor de la descentralización o centralización, según cual sea la moda en cada país.

El análisis puede no coincidir con la visión de ciertos actores que pueden ver el proceso de una determinada manera introduciendo para ello nuevos conceptos. Este es el caso por

ejemplo del excelente trabajo de O. PHILLIP quién, aún entendiendo que no puede existir descentralización si no se transfieren poderes ejercidos antes por el Gobierno a autoridades locales elegidas, menciona la existencia de una especie de descentralización de hecho para calificar ciertos supuestos de desconcentración en los que se produce una concertación reglada entre el órgano desconcentrado y ciertos consejos elegidos ¹⁷.

¹⁷. - O. PHILIP "Déconcentration et Décentralisation" en La décentralisation pour la renovation de l Etat P.U.F. 1976. Este autor, desde su visión de prefecto de una región francesa establece una lógica entre la desconcentración y la descentralización de la manera siguiente: En primer lugar aparece la desconcentración que se impone por razones de eficacia; esta desconcentración de hecho se regula después convirtiéndose en un hecho jurídico. La desconcentración, regulada de esta manera, conllevaría la concertación ya que políticamente es poco imaginable que el órgano desconcentrado tome sus decisiones sin tener en cuenta la opinión pública local. Después es la concertación la que se regula jurídicamente convirtiéndose en un objetivo político lo que provoca un nuevo desarrollo de la desconcentración. A partir de aquí el autor introduce el concepto de descentralización de hecho que aparecería cuando existiendo una concertación organizada ésta sea obligatoria, aunque el órgano desconcentrado no esté obligado a tener en cuenta los resultados de ésta. Esta descentralización de hecho pasaría a ser de derecho cuando los Consejos elegidos, que hasta ahora han sido encargados de la labor de concertación pasen a ser los titulares de algunas competencias que antes tenían los órganos desconcentrados representantes del Gobierno nacional.

El esfuerzo de construcción de una lógica en los procesos por parte del autor es impresionante, no obstante pensamos que no existe tal linealidad y que entre una fase y otra deberá existir al menos una voluntad política que imponga el cambio.

III. LOS MÚLTIPLES CONTEXTOS DE DINÁMICA DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

1.- La razón de la multiplicidad dinámica

Veíamos en el epígrafe anterior que algunos autores habían intentado, basándose en una experiencia de un caso, establecer una especie de lógica de los procesos de desconcentración y descentralización. Sin embargo una lógica unívoca no existe puesto que cuando los países pretenden descentralizarse no solamente es diferente el punto de partida, sino también el objetivo perseguido y en más de una ocasión se habla de descentralización cuando lo único que se quiere establecer es una desconcentración concertada con ciertos consejos que no tienen auténtico poder de decisión.

En todo caso, las dinámicas dependerán de las raíces históricas de los países que nos proporcionarán una percepción del problema, un cierto consenso de la sociedad sobre la forma de distribución espacial del poder del Estado y desde luego una voluntad política de mantención o transformación de dicha distribución

Es importante tener en cuenta que, en gran medida, el éxito de una propuesta de descentralización dependerá de la capacidad de organización burocrática de un país pues, una deficiente burocracia es mucho menos propensa al cambio y desde luego no va a convertirse en eficiente por el hecho de descentralizarse. Probablemente la descentralización es absolutamente desaconsejable en aquellos países donde el sistema no ha conseguido funcionar centralizadamente.

2.- La especificidad de los procesos

No obstante, la dinámica de los procesos de descentralización y desconcentración es muy distinta; las competencias que puedan llegar a tener los órganos desconcentrados dependerá solamente del Gobierno nacional, que será el único encargado de estimular o desestimular el proceso, puesto que su puesta en funcionamiento sólo requiere de una decisión de reforma administrativa. Por el contrario, la descentralización es algo más que un fenómeno de reforma administrativa ya que concierne no solamente a las instituciones regionales o locales elegidas, sino a todos los ciudadanos. Esto implica una auténtica distribución del poder entre las diferentes instituciones territoriales de un país y por lo tanto un auténtico ejercicio de la participación; por ello, el proceso de descentralización habrá de ser alentado directamente por dichas instituciones y por los propios ciudadanos.

Esta es la razón por la que, aunque los procesos sean complementarios, no se retroalimentan necesariamente uno a otro; por el contrario, fuertes estímulos desconcentradores impulsados

por el centro pueden terminar con cualquier intento de descentralización ya que la desconcentración, por sí sola, no es sino una manifestación del Estado centralista. Un autor colombiano comentaba en este sentido que determinadas instituciones, como las Corporaciones Autónomas Regionales en Colombia, se están convirtiendo en mecanismos de centralización a pesar de haber sido previstas para fines contrarios. En este caso, comenta el autor, lo ocurrido consiste en que el proceso desconcentrador no ha ido acompañado de un proceso descentralizador y en lugar de atribuir las funciones y los recursos a los departamentos, se ha utilizado una institución, desconcentrada, que, actuando dentro de los mismos límites departamentales, no es sino una entidad nacional, porque sus autoridades son incluso designadas desde Bogotá¹⁸).

Estas consideraciones también son válidas en sentido contrario, pues hay países, como Ecuador, que han alentado los procesos de descentralización política pero no los de desconcentración, de modo que la Administración del Estado no está plenamente coordinada con los entes descentralizados.

En la región latinoamericana en general, hay que hacer notar que probablemente una de las causas de que no se haya podido hablar de descentralización hasta ahora, a pesar de que al menos los municipios eran concebidos como entes con personalidad jurídica, estriba no solamente en la escasez de competencias que a éstos han sido transferidas, sino también a que el proceso nunca ha ido acompañado de otro similar de desconcentración en el que los órganos territoriales del Estado posean un auténtico poder de decisión para concertar con los municipios. El diálogo de los entes descentralizados no puede ser solamente con el Gobierno, sino con la administración desconcentrada.

3.- El régimen presidencial latinoamericano como contexto para la sociedad política y la sociedad civil

Los procesos de descentralización y desconcentración se desenvuelven dentro de la matriz propuesta por el Estado a través de su ordenamiento, ello implica que la participación que la sociedad civil pueda tener en el proceso de toma de decisiones está muy fuertemente determinada por el modelo de participación que haya establecido previamente el Estado y este modelo afectará tanto a la sociedad política como a la sociedad civil.

La primera, la sociedad política latinoamericana, se caracteriza por ser centralizada y en especial el sistema de

¹⁸.- Jaime VIDAL PERDOMO, Comentario a la Exposición de M. LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" op. cit.

partidos políticos; ello provoca pocas expectativas de cambio, incluso aunque cambie el partido gobernante. Probablemente la razón de fondo que late bajo las fórmulas centralistas que adquiere la sociedad política y el sistema de partidos consiste en que el sistema de gobierno latinoamericano es siempre presidencialista, por lo que los partidos reproducen en su seno la forma del Gobierno nacional. El presidencialismo, latinoamericano, como forma de Gobierno, ha sido centralista y ello influye en el resto de la sociedad.

En efecto, el presidencialismo que se conoce en este continente pareciera un presidencialismo "sui generis"; su lógica esencial es necesariamente centralista por un conjunto de procesos económicos y sociales que hacen que la elección presidencial se constituya en el acto de participación política por excelencia ¹⁹.

Con una lógica como ésta, los intentos de descentralización se convierten más bien en procesos de deslocalización que evidentemente no tienen nada que ver ni con la descentralización ni con la desconcentración, aunque a veces se utilicen estas denominaciones. La capitalidad es uno de los factores del presidencialismo latinoamericano y los excesos de centralización son combatidos con deslocalizaciones del tipo de Brasilia en Brasil, traslado del Congreso a Valparaíso en Chile y algunos estudios e intentos preliminares del mismo tipo en Venezuela o Argentina.

Pero el problema es aún más grave cuando consideramos a la sociedad civil, ya que la democratización de un país se juega en buena parte en este tipo de sociedad. Por un lado, la sociedad civil reproduce a la política y, en efecto, es una conclusión admitida por la investigación ²⁰, que en América Latina la sociedad civil es modelada por el Estado y que en la medida en que éste sea unitario y centralista, la sociedad civil lo será también por depender la base de dicha sociedad de las cúpulas centrales. De la misma manera cuando el Estado trata de convertirse en descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos de descentralización y desconcentración propuestos desde

¹⁹. - Es probablemente significativo que varias constituciones latinoamericanas hayan aludido a algún tipo de ley descentralizadora que después nunca se promulgó por la propia dinámica centralista del sistema.

²⁰. - C. FRANCO, Organización campesina y reestructuración del Estado, Ediciones CEDEP N. 5, LIMA, PERU, 1985 y E. PALMA "La descentralización desde una perspectiva política", ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC, Brasilia, Dic. 1983.

el mismo. Existirá de esta manera, una especie de encasillamiento de la participación, que será la que trabe la dinámica democratizadora que en principio acompañaría a los procesos de descentralización.

Esta suerte de encasillamiento provoca que, cuando se analizan casos empíricos, pueda concluirse bastante fácilmente que exista poco interés en la participación. Ello se debe, como decíamos, a que el modelo de participación está íntimamente ligado con el marco institucional por lo que, si se quieren romper formas poco adecuadas ha de reformarse precisamente dicho marco. La participación solamente tiene sentido cuando es ejercicio de poder y por lo tanto cualquier reforma ha de tener en cuenta que los que participan han de sentirse ejerciendo ese poder.

Esta es probablemente la razón del fracaso de la participación, cuando en un país lo que se producen son procesos desconcentrados y no auténticamente descentralizadores. En efecto, aquellos sabemos que están caracterizados por un vínculo jerárquico que liga al Gobierno nacional con la Administración desconcentrada, de tal suerte que permite que sea ese Gobierno el que tome en última instancia la decisión. En esas condiciones, incentivar un proceso de participación implica solamente estimular modalidades de consulta pero no de concertación que sería el auténtico ejercicio de poder. Por el contrario, la descentralización democrática requiere que se desarrollen formas de organización variadas y heterogéneas, independientes del Estado y de la propia sociedad política, y ello para lograr dos cosas según vuelve a señalar RESTREPO: primero como garantía de una fiscalización permanente de las instituciones desde afuera y segundo, como principal medio de vida de una ciudadanía que se autoregula y se autodetermina y, que lucha permanentemente contra el encadenamiento de la sociedad civil por el Estado bajo todas sus formas ²¹.

4.- La región como espacio necesario para la descentralización

Otro punto importante a considerar cuando se analizan los contextos de los procesos de descentralización y desconcentración, consiste en determinar si la región puede proporcionar el espacio

²¹.- En efecto, sigue indicando el autor que "Todo Estado, de una u otra manera conspira contra la sociedad al querer amarrarla en unas formas institucionales, en unas normas y reglas que se izan por encima y contra los ciudadanos. Por ello, la democracia no puede reducirse a una cuestión del Estado (cualquiera que éste sea), ni a un grado determinado de participación ciudadana en las instituciones por más amplia que sea esta participación" en Darío I. RESTREPO, "Descentralización, Democracia y Estado autoritario" ob, cit. pags. 115 y 116.

necesario para la participación, puesto que las modernas tendencias que afectan a estos procesos tratan de involucrar no solamente a los municipios sino a las regiones. Efectivamente las regiones no han tenido nunca en América Latina un rol muy relevante en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, y las comunidades locales o municipales, no han tenido más remedio que traducir el modelo de sociedad impuesto desde el Estado. La descentralización requeriría de un nivel intermedio, que podría ser la región, para democratizar la base de la sociedad y es éste el rol diferente que ciertos países están pidiendo a las regiones.

Pero lograr un nivel de este tipo en la región no es tarea fácil, no solamente porque la sociedad política no se haya estructurado descentralizadamente sino porque, como expusimos anteriormente, aunque la iniciativa descentralizadora proceda del Estado, el movimiento continuo hacia la descentralización y regionalización ha de ser también continuamente impulsado desde los propios entes territoriales y por los ciudadanos. Para ello sería preciso que existiera en América Latina una especie de lealtad de pertenencia a la región, es decir, que los ciudadanos de una determinada región no solamente tengan los cauces para participar en los problemas regionales (lo cual es un requisito que puede establecerse desde fuera), sino que sientan que los problemas regionales tengan identidad propia e independiente de los problemas nacionales.

En el ILPES, este problema ha sido detenidamente estudiado por S. BOISIER, señalando que es preciso construir previamente la región como espacio social ²², lo cual debe ser ampliado con una construcción de la misma como espacio cultural ²³; esta es la única forma de conseguir dicha lealtad y permitir así que la sociedad civil vaya impulsando el proceso. Parte de las críticas que se han efectuado a algunos procesos descentralizadores en América Latina provienen del hecho de haber establecido, institucionalmente, límites políticos para las regiones incapaces de aglutinar una auténtica lealtad regional, desconociendo otros límites que históricamente tienen arraigo en la población; y ésta puede ser una

²².- S. BOISIER, "Las regiones como espacios socialmente contruidos". Revista de la CEPAL n. 35, Agosto 1988.

²³.- E. PALMA "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad" ob. cit.

razón que explique por qué la participación de la sociedad civil es más fácil a nivel municipal que a nivel regional ²⁴.

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

1.- El replanteamiento del problema

a) La política social como política centralizada

La política social ha sido tradicionalmente una política centralizada porque así fue concebida en su expansión en la época de post-guerra. Además, en este tipo de política, tanto la descentralización como la desconcentración presentan en principio dos inconvenientes: En primer lugar que la demanda por parte de los administrados, de los servicios sociales es inmediata por lo que para éstos lo importante son las tareas y no quienes las realicen; en segundo lugar porque la expansión de la política social fue ideada para realizar una cobertura de servicios que resolviera déficits de carácter nacionales, sin consideración a la composición territorial de los déficits.

Por otra parte, en ciertos momentos ha existido un consenso generalizado acerca de que la entrega eficaz y masiva de servicios sociales debía hacerse de forma centralizada. Modernamente, sin embargo, pareciera que el clima intelectual prevaleciente aboga por la descentralización de este tipo de servicios.

b) El clima intelectual prevaleciente

Advertíamos al comienzo de este trabajo que existen en la actualidad importantes estímulos en favor de la descentralización, y es indudable que como fórmula política y administrativa tiene un potencial del que todavía no conocemos su alcance. En principio creemos que la descentralización puede ser útil como técnica que ayude a resolver los problemas sociales por las razones ya mencionadas relacionadas con la eficiencia, cercanía de la información y porque permite un tratamiento más diferenciado de la población en función de la equidad.

²⁴. - Vease al respecto los trabajos contenidos en VVAA La Insurgencia de las Provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, S. XXI, Bogotá 1988.

Por otra parte, el pensamiento descentralizador latinoamericano se está generando en torno a las ideologías más dispares.

Por último, queremos advertir que en torno al concepto de descentralización se han ido formando una serie de expectativas altamente ideológicas que no se corresponden con la realidad por situarse fuera de contextos concretos. Nosotros pretendemos situar el trabajo fuera del denominado "cuerpo ideológico descentralista"²⁵, expresión que actualmente está a la moda y tratar de evaluar el fenómeno en el marco de los servicios sociales.

c) El problema de la autoridad social

Para la comprensión cabal del tema es preciso distinguir previamente entre centralización administrativa de "lo social" y descentralización territorial que, no solamente no son incompatibles sino complementarias como vamos a ver, y trataremos de hacer una breve reflexión introductoria sobre la primera.

El tema de la autoridad social enfrenta dos tipos de problemas: en primer lugar como respuesta a la subordinación de la política social y a la fragmentación sectorial y en segundo lugar la cuestión de la autoridad social y su inserción en la estructura administrativa de carácter sectorial y espacial.

i.- Autoridad social como respuesta a la subordinación de la política social y a la fragmentación sectorial

La política social encuentra al menos dos tipos de problemas en nuestros días relacionados con la estructura administrativa del Estado. Por una parte su posición subordinada respecto de la política económica ya que los Ministerios, Direcciones y Oficinas encargadas de lo social han estado separados de aquellos encargados de lo económico, o en todo caso nunca han sido interlocutores válidos frente a aquellos para destacar la importancia de lo social. Por otra parte, las decisiones de política social se han estado tomando en forma excesivamente sectorializada desde el punto de vista funcional, es decir, se ha constatado la escasísima coordinación entre por una parte los diferentes sectores como salud, seguridad social, educación, vivienda, etc.; entre los diferentes programas (incluso intersectoriales), llevados a cabo por cada sector y entre los agentes públicos y privados que llevan a cabo acciones sectoriales. El resultado de ello ha sido una política social subordinada a lo económico en el sentido de tratar

²⁵.- denominación utilizada por Darío I. RESTREPO, en "Descentralización, Democracia y Estado autoritario", ob. cit. pag. 113.

de corregir algunos efectos adversos de aquella y la no existencia de una política unitaria en lo social.

i.i.- La autoridad social y su inserción en la estructura administrtrtiva de carácter sectorial y espacial

El segundo problema que se plantea es cómo insertar administrativamente esa posible autoridad social si el país está descentralizado (obviamente si no hay descentralización la autoridad social es una simple concentración funcional). Ello dependerá lógicamente de la opción que se haya escogido para diseñar dicha autoridad.

Básicamente son tres los tipos de opciones que se discuten en la región: el primero consiste en establecer un Ministerio encargado de los asuntos sociales, manteniendo no obstante a los Ministerios sectoriales; la segunda consistiría en que ese Ministerio absorviera a los sectoriales y la tercera consitiría en la creación de una especie de gabinete social que, además de las funciones de coordinación, asumiría importantes competencias relativas a la asignación de recursos.

En cualquiera de los casos, pero teniendo en cuenta las particularidades de la modalidad elegida, lo que se requiere es una estricta delimitación de las competencias que van a corresponder a cada órgano, teniendo en cuenta que la posible creación de una autoridad social implicará una especie de concentración funcional, es decir, una transferencia de competencias desde los Ministerios sectoriales (desconcentrados funcionalmente), a ese órgano. Evidentemente una transferencia de este tipo no es incompatible con la descentralización, y si ésta se produjera simultáneamente, existiría un doble flujo de competencias, uno concentrador y otro descentralizador, teniendo en cuenta la situación de poderes compartidos que será explicada a continuación.

Señalemos por último que, puesto que la administración descentralizada puede reproducir a nivel territorial inferior, los mismos esquemas administrativos que la administraión central, en aquella puede volver a aparecer un órgano descentralizado que coordine lo social dentro de ese nivel.

La conjunción de todas estas situaciones requiere llegar a un **sistema de poderes participados o compartidos** que vamos a pasar a explicar.

2.- Exigencias teóricas de opciones para descentralizar la política social.

a) Generalización de las exigencias

Las disyuntivas centralización-descentralización y concentración-desconcentración deben ser resueltas teóricamente de una manera aparentemente simple: debe ser titular de la competencia correspondiente aquel ente u órgano que esté en mejores condiciones para decidir en función del **tipo de decisión** de que se trate y del tipo de **información** con la que cuente para tomar la decisión. Las razones que justificarían la descentralización estarían precisamente en función de este tipo de consideración ya que los entes de este tipo tendrían una posición más cercana para conseguir la información; pero de esta privilegiada posición también gozarían los órganos desconcentrados, por lo que la segunda razón para que intervengan los entes descentralizados vuelve a aludir al tema de la participación de los ciudadanos y a la elección por éstos de las autoridades que van a resolver los problemas locales, en coordinación con los anteriores.

Por otra parte, puesto que la problemática social, al igual que la económica, necesita ser resuelta en torno a un esquema homogéneo dentro de cada país, se requiere analizar a fondo el proceso de toma de decisiones en política social.

b) Diferentes opciones para la descentralización

En principio existirían dos mecanismos de toma de decisiones sobre política social. El primero de ellos consistiría en atribuir todas las competencias sobre los sectores a un solo ente; si el país es centralizado ese ente sería el Gobierno nacional, pero si es descentralizado las competencias serían atribuidas a las regiones y a los municipios. La segunda solución implicaría establecer un sistema de poderes compartidos entre los diferentes tipos de entes y órganos, en los que el quantum de competencias podría ser desde luego diferente entre los sectores o incluso entre los propios entes descentralizados.

La primera solución presenta inconvenientes en ambos casos, tanto si la competencia se atribuye al Gobierno nacional como a los entes territoriales inferiores; en el primero por la lejanía de la información y por no permitir la participación de la sociedad civil, pero también en el segundo porque la solución de los problemas sociales requiere como mínimo un importante grado de armonización dentro de un país. El segundo parecería el mecanismo más adecuado pero siempre que la situación de poderes compartidos permita una auténtica titularidad de competencias de decisión,

tanto para los órganos desconcentrados como para los entes descentralizados e incluso para el propio Gobierno ²⁶.

7 Lo ideal parecería entonces establecer unos programas comunes de acción en cuya elaboración y gestión participen el gobierno nacional, y sus delegaciones territoriales, es decir la administración central (en la que se incluiría la autoridad social si existiera), las regiones y los entes locales.

Los planes y programas que se elaboraran deberán ir acompañados de:

- a) una **objetivación de funciones**, es decir, una descripción y delimitación de las funciones que han de desarrollarse.
- b) una **estructura de programa**, es decir, una delimitación de prioridades, y
- c) de un **sistema paralelo de asignación de las mismas** que será, al mismo tiempo, una estructura de competencias. La asignación de competencia será una asignación pleno iure, es decir, se asignarán competencias propias de necesario ejercicio por el ente que las tiene atribuidas.

A nivel de decisión, los entes territoriales inferiores descentralizados y los órganos desconcentrados, concretarán decisiones amplias tomadas a nivel nacional, operando así una **sucesiva individualización de la decisión**. No se debe olvidar que los segmentos de política social que se ejecutan a nivel local son parte inseparable de la totalidad del sistema nacional sectorial y por lo tanto es imposible pensar que las decisiones no pasaran en algún momento por la administración central. No obstante, en esta concreción se debe garantizar la competencia exclusiva de los entes descentralizados en las decisiones sobre las que sean competentes, lo que significará que este tipo de decisiones no podrán ser revocadas ni sustituidas por los órganos centrales. Incluso en países federales se ha hablado de "poderes concurrentes", para referirse a la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia de educación y salud ²⁷. Es la propia Constitución argentina la que señala que son poderes concurrentes los que autorizan la gestión de la Nación y las provincias sobre las mismas materias, especialmente del desarrollo y bienestar económico-social. En concreto la educación, en sus tres niveles, es gestión concurrente entre las provincias

²⁶.- Al respecto vease por ejemplo el trabajo Descentralización Federal y Financiamiento del sistema educativo. Proyecto PNUD ARG/87/012, Nov. 1987.

²⁷.- P.J. FRIAS Introducción al Derecho Publico Provincial, Depalma 1980, Buenos Aires, pags. 37 y ss.

y la Nación y lo mismo en salud por lo que ambas se ven sometidas a movimientos continuos centralizadores y descentralizadores.

c) Exigencias de la descentralización relacionadas con la administración central

Un sistema de este tipo requerirá entonces, no solamente una nueva descripción de competencias de los entes descentralizados y órganos desconcentrados, sino una transformación de la estructura administrativa central, que en algunos casos puede significar incluso un **reforzamiento de la misma**²⁸, al menos en tres sentidos.

En primer lugar correspondería a esta administración central un importante rol de orientación de las acciones del resto de las instituciones, lo cual implicará generalmente una profunda remodelación de la estructura central que, con una oferta de servicios centralizada, no estaba preparada para cumplir este rol. En un sistema descentralizado, es preciso desarrollar la capacidad de orientación basándola en un sistema de información que va desde la base (a través de los órganos descentralizados y desconcentrados) a los niveles superiores (gobierno nacional).

En segundo lugar correspondería al Gobierno la coordinación de la política social en los tres sentidos antes referidos: en primer lugar la coordinación de los diferentes sectores entre sí, en segundo lugar la coordinación entre los diferentes programas que son ejecutados por cada sector para evitar o controlar duplicidades y lograr mayor eficiencia y tercero la coordinación entre todos los agentes que actuarían en este campo, incluyendo no solamente a los agentes públicos, sino también a los privados, sin todo lo cual no podrían tenerse en cuenta los efectos intersectoriales.

En tercer lugar, le correspondería asegurar la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades. Es este un punto muy delicado que requiere detenida investigación y análisis puesto que desde los entes descentralizados suele reclamarse recursos propios lo cual puede ir en merma de las regiones o municipios más pobres. La descentralización no es incompatible con la dependencia de recursos, por lo que será el Gobierno nacional el encargado de asegurar la financiación en general de las políticas, completando los posibles recursos propios que hayan sido concedidos a los entes descentralizados; además debiera existir algún tipo de competencia presupuestaria en las autoridades

²⁸.- E. BUSTELO, "Política Social en un contexto de crisis: Será que se puede?", Seminario de Alto Nivel: Como recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, IDE, UNICEF, Santiago de Chile, 20 al 24 de Junio de 1988, pags. 23 y ss.

centrales que asegure una especie de presupuesto integrado en lo social.

No obstante es muy importante **ligar la transferencia de competencias con la transferencia de recursos necesaria para su ejecución**, sobre todo si la descentralización ha sido contemplada dentro de las estrategias para hacer frente a la crisis pues, en otros caso, como ya han señalado los autores, lo que se transfiere del centro a la periferia es la parcelación de la crisis global existente ²⁹.

Finalmente, desde el punto de vista del control, cuando exista descentralización sólo puede existir un **control de legalidad** sobre la actuación del ente descentralizado, es decir, un control de regularidad jurídica, control reglado, ejercitable solamente en los casos establecidos previamente por ley y no discrecionalmente por la Administración central. No existirá descentralización en cambio cuando lo que se establezcan sean controles de oportunidad, que son discrecionales, como(³⁰):

a) cuando exista de hecho una reserva de decisión a favor del Gobierno u otro ente como ocurre con los procedimientos bifásicos en los que en una primera fase la decisión corresponde a un órgano pero se requiere que el procedimiento pase por una segunda fase ante la administración central o,

b) en aquellos casos en los que se establecen requisitos de autorización o posibilidades de anulación puesto que implicarán de hecho una relación de jerarquía, que nos llevaría a hablar de desconcentración, pero no de descentralización.

Para que el Gobierno central pueda cumplir este tipo de roles será preciso que desarrolle una capacidad de decisión muy importante, pues hasta ahora, a pesar de haber sido una administración centralizada³¹, no se han podido evitar importantes problemas de coordinación ³¹. Este reforzamiento de la capacidad

²⁹. - Orlando FALS BORDA "Ordenamiento territorial e integración regional en Colombia" en VVAA La Insurgencia de las Provincias, ob. cit. pag. 53.

³⁰. - G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, ob. cit. pags. 91 y ss.

³¹. - En Argentina por ejemplo, y en el tema relativo a la educación se reconoce que la descentralización supone admitir que un grupo importante de atribuciones, que actualmente tiene la nación, pasarán a ser ejercidas por las instancias responsables de los servicios transferidos. Pero al mismo tiempo supone admitir que el

de decisión de la administración central, podría hacerse a través de una autoridad social, como señalamos anteriormente, a la que se hubiera atribuido una estructura de competencias que incluyera las funciones anteriores.

d) Exigencias de la descentralización relacionadas con el resto de la Administración Pública

Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales han de ir acompañados de procesos generales del mismo tipo en toda la administración pública del Estado, coordinando perfectamente los procesos de descentralización con los de desconcentración, tal como expusimos anteriormente. De todas formas hay que tener en cuenta, que hay una serie de políticas que en ningún caso pueden ser descentralizadas (el ejemplo clásico es la defensa nacional); no obstante, entre el conjunto de políticas públicas que permiten descentralización ha de existir una cierta homogeneidad en los procesos ya que si el proceso no es global, existirá de nuevo un peligro de recentralización.

Es evidente que se requiere un mayor grado de madurez dentro de la Administración Pública del Estado para construir un Estado descentralizado que para construirlo centralizadamente. Por consiguiente es una exigencia de cualquier intento de descentralización haber conseguido previamente dicho grado de madurez.

3.- Caracterización de los obstáculos de la descentralización

a) Sectores sociales y espacio

En la práctica sin embargo, este conjunto de reglas no es de tan simple aplicación y se planteará una rica problemática mucho más difícil de resolver puesto que los procesos de descentralización y desconcentración no tienen en cuenta el sistema de que se trate (salud, educación, etc.) sino su distribución espacial. Enfatizar el espacio sin tener en cuenta el sector de que se trata, es ver el problema de forma parcial. Por otra parte ya expusimos en la introducción que bajo la misma denominación se encubren en realidad procesos muy variados que incluso tienen

Gobierno Federal tendrá facultades para asegurar que tal descentralización no lleva a crecientes desigualdades, a una mayor incomunicación entre las partes, a la ausencia manifiesta o encubierta de coordinación y, en definitiva, a la desarticulación del sistema con todas sus implicaciones. Esta parece haber sido, por lo que hace a la conducción de la enseñanza primaria, una de las consecuencias negativas de la experiencia anterior. En el trabajo Descentralización Federal y Financiamiento del sistema educativa op. cit.

diferentes propósitos porque responden a contextos políticos e históricos de variado signo.

El proceso de toma de decisiones no es un proceso simple por dos tipos de motivos: En primer lugar, porque es muy difícil diferenciar lo técnico, de lo administrativo y de lo político y es muy difícil, por lo tanto, determinar cual es el ente descentralizado, u órgano desconcentrado, que ha de tomar una determinada decisión o la autoridad política competente sobre un determinado tema.

En segundo lugar porque es extremadamente difícil individualizar sucesivamente una decisión en el espacio y determinar cuales son los niveles por los que ha de pasar y hasta dónde deben concretarse, en cada espacio territorial, políticas que entre sí son absolutamente heterogéneas como la vivienda, la salud, la educación, la seguridad social, etc. En efecto, la distribución de competencias entre el Gobierno y los entes descentralizados enfrenta una enorme dificultad cual es la de definir las competencias en una colectividad territorial dónde, a diferencia de los establecimientos públicos, o los sectores, no puede utilizarse el principio de especialidad. Las colectividades territoriales tienen una vocación de intervención general en todos los asuntos de su interés. Esta razón genera una segunda dificultad consistente en la íntima conexión entre las competencias del Gobierno y las de las colectividades locales que, en la práctica, provoca una línea de división fluctuante³².

El tema no permite desde luego una solución general, y ni siquiera una propuesta que pueda tener algún matiz de generalidad pues, dependiendo del contexto en el que se sitúe la reforma y de los objetivos perseguidos, cada Estado debe decidir en qué espacios territoriales y bajo qué órganos o entes deben colocarse las competencias relativas a los servicios sociales. El análisis comparado admite ya cualquier tipo de solución; desde el caso español, dónde los sectores sociales son situados bajo la competencia de la región, o el francés, dónde despreciando este nivel, que todavía es algo artificial, se ha erigido al Departamento como el ente que tiene a su cargo casi todo lo hasta el caso chileno, dónde es el municipio el que se ha convertido en el detentor de este tipo de competencias. Por otra parte hay que contar también con la posibilidad de que cada sector prefiera límites diferentes y qu éstos puedan o no ser compatibles en la práctica. Como señala CROWTHER refiriéndose al caso costarricense, existe una tensión inherente en la oferta que tiende a mitigar contra el ordenamiento y compatibilización de los programas

³². - J.M. PONTIER "La répartition des compétences entre l Etat et les collectivités locales: bilan et perspectives". en La Décentralisation pour la renovation de l Etat ob. cit. pag. 115 y ss.

regionales de los distintos sectores. Las economías de escala y las geográficas de los distintos sectores gubernamentales, tanto productivos como sociales, implican esquemas muy diferentes de regionalización y conflictos inherentes sobre la extensión de los servicios.

b) La heterogeneidad espacial y sectorial

Por otra parte una gran dificultad práctica es la de la heterogeneidad del tema que estudiamos y que se presenta al menos en tres sentidos.

a) El primero es el de la heterogeneidad de los entes que van a ser descentralizados, es decir, las regiones y las colectividades locales o municipios. Se han utilizado criterios de clasificación que son absolutamente insuficientes, tales como los que distinguen municipios rurales de los urbanos o regiones más o menos industrializadas; es preciso encontrar una tipología más adecuada a tan variadas situaciones, que nos permita seguir investigando cómo afecta la descentralización y la desconcentración a entes y órganos ya más homogéneos ³³.

b) Un segundo sentido de dicha heterogeneidad es el que se presenta en las situaciones y entornos en los diferentes países y al interior de ellos.

c) Por último el tercero afecta a los propios sistemas de salud, educación, vivienda, etc. que tienen cada uno entidad propia y es prácticamente imposible establecer reglas comunes aplicables a todos. Existen discrepancias naturales entre los sectores en

³³. - Ciertamente el Gobierno metropolitano supone municipios de una naturaleza completamente diferente. La administración de la metrópoli latinoamericana excede con mucho lo propio de la teoría municipal y probablemente hay soluciones que obligan a centralizar en un gobierno metropolitano el sistema de toma de decisiones y en otros a descentralizarlo. Así señala por ejemplo J.G. FRANCISCONI criticando la sectorialización de la política urbana que "Como fruto de una ideología política y tecnológica que predominó durante varios decenios, se planificó la ciudad y la metrópoli, que son el marco y habitat del ser humano. Con todo, la prioridad político-administrativa de las inversiones se ha orientado hacia unos cuantos sectores, especialmente la vivienda". En "La importancia del sector no estructurado en los futuros asentamientos urbanos de las metrópolis duales" documento presentado al Seminario El Tercer Sector y la Vivienda : Una alternativa para el desarrollo del habitat de sectores de bajos ingresos, Santiago de Chile, Marzo 1987.

cuanto a las preferencias de criterios para la delimitación de los límites de las zonas y regiones.

c) El ámbito de la intersectorialidad

Por último, un clásico problema que se plantea cuando se analizan los procesos descentralizadores y desconcentradores es el de la intersectorialidad, ya que la coordinación de lo intersectorial puede volverse más difícil cuanto más reducido es el espacio dónde se desarrollan las políticas. En efecto la intersectorialidad a nivel macro es muy agregada lo cual afecta la determinación rigurosa de los factores de implicancia recíproca. Por su parte, a nivel local o micro, la intersectorialidad es más bien micro, de prueba. En este punto vuelve a cobrar relevancia el tema regional como el espacio óptimo dónde existiendo descentralización, puede coordinarse lo intersectorial.

Intimamente relacionado con este tema, está el de las relaciones complementarias entre los sectores. La eficiencia de entrega, la capacidad del consumidor de hacer buen uso del bien o servicio y la contribución real del mismo para el bienestar de la población, generalmente dependen de la existencia en el consumidor o su ambiente, de ciertas condiciones que el consumidor o su ambiente de ciertas condiciones que son resultados de otros bienes y servicios gubernamentales. Naturalmente, la educación es uno de los más fundamentales para el aprovechamiento o uso eficiente de los otros bienes y servicios gubernamentales. Naturalmente, la educación es uno de los más fundamentales para el aprovechamiento o uso eficiente de los otros bienes y servicios que ofrece el Gobierno.

V. LA FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA

1.- La condición previa

A través de todo este documento se ha insistido en la necesidad de contar con un buen diagnóstico de la realidad. El conocimiento de dicha realidad incluye el conocimiento acerca de la fortaleza o debilidad de la burocracia, del grado de vigorización de los grupos, el conocimiento pormenorizado de los sectores sociales y, finalmente, la matriz institucional vigente acerca del Gobierno de cada espacio nacional. Sólo a partir de un diagnóstico pormenorizado y actual, pueden definirse los objetivos previstos.

En la definición de los objetivos deben asumirse los conceptos tradicionales para caracterizar la centralización, la descentralización y la desconcentración. Carece de toda utilidad el empleo de subterfugios, los recursos retóricos y el uso

convencional de conceptos de empleo universal. Las concesiones a la moda o a la retórica van a significar confusión y convertirán en irrelevante cualquier intento de transformación.

2.- Las opciones teóricas

Desde una perspectiva teórica las opciones de modelos son cinco.

La primera es la **centralización total**. Los servicios centrales de la Administración, dependiente del respectivo Gobierno nacional, tienen a su cargo las decisiones de política social. Los servicios locales tienen como única tarea ejecutar las órdenes e instrucciones provenientes de la Administración central. Probablemente esta primera opción se corresponde con las necesidades de países muy pobres y de tamaño reducido.

La segunda opción es la **centralización desconcentrada territorialmente**. La Administración central transfiere ciertos poderes de decisión a sus propios órganos territoriales situados en la región, comuna, departamento, provincia, etc., pero no a tales entes directamente sino a los órganos directamente dependientes de la Administración Central.

La tercera opción es la **centralización desconcentrada funcionalmente**. En este caso la Administración central transfiere cierto poder de decisión a un servicio nacional dotado de una misión especial.

La cuarta es la **descentralización territorial**. Los poderes de decisión son compartidos entre órganos de diferente cobertura geográfica (nacionales, regionales, provinciales y comunales), elegidos todos ellos por sufragio universal.

Finalmente la quinta opción es la **descentralización funcional** en cuyo caso se otorga un poder de decisión a un ente especializado elegido por votación popular. Dicha especialización puede provenir de la tarea o de las tareas de ente: gestión de los seguros sociales de los afiliados, etc. Este tipo probablemente se corresponde con países de mayor desarrollo pero de reducido tamaño.

3.- Opciones en la realidad latinoamericana

Las opciones en la práctica latinoamericana se concentran en variaciones en torno a la centralización desconcentrada y la descentralización territorial.

La situación prevaleciente en la región es de centralización desconcentrada con componentes variables de órganos descentralizados (Lo más común es que las autoridades de los municipios sean elegidas, así como las de las provincias en la mayoría de los países federales y excepcionalmente en los

unitarios). Esta centralización desconcentrada se acompaña de numerosos órganos desconcentrados funcionalmente y escasísimos entes funcionalmente descentralizados.

Ante la situación prevaleciente se abre la perspectiva de una opción descentralizadora básicamente territorial y puntualmente funcional.

4.- Las estrategias de cambio en torno a nuevas modalidades de recentralización desconcentrada

No debe sorprender que sean llamadas estrategias de recentralización desconcentrada ya que implican en sus múltiples variedades un nuevo intento de reordenamiento de los servicios sociales en torno a uno o varios criterios considerados centrales. La pluralidad de estrategias atiende, entre otros a los siguientes criterios:

a) El surgimiento y aceptación de nuevas orientaciones para la política social: el financiamiento, el crédito externo, la evaluación de proyectos, el carácter intersectorial de los programas, etc.

b) La búsqueda de nuevas modalidades para la centralización de las decisiones nacionales de política social: ministerio único, nuevas agrupaciones de ministerios e instituciones.

c) Otra dimensión relevante es el papel asignado a los entes descentralizados territorialmente y a los entes descentralizados funcionalmente. En principio cabe al respecto una ampliación o una disminución de las competencias y/o de los recursos para la decisión y la gestión de la política espacial y funcionalmente descentralizada. En todo caso, hay que calificar los posibles aumentos de competencias descentralizadas. En efecto, un aumento de las competencias descentralizadas en los países, en que la Constitución y la voluntad políticas así lo consagran, implica otro modelo espacial para los sectores sociales. En este epígrafe, las referencias atienden a los casos en que la desconcentración es la regla y la descentralización es la excepción.

La desconcentración, en estos casos, debe ser concebida como instrumental para los nuevos objetivos perseguidos. En rigor, se trata de que la desconcentración territorial y funcional, si la hubiere, sean coherentes con dichos objetivos. Las cuestiones relativas a la coherencia incluyen la vinculación de la oferta con la demanda de los servicios sociales. Así, en las estrategias para erradicar la pobreza crítica, la desconcentración tiene que vincular, a través del espacio nacional, los cambios de oferta, en cantidad y calidad, con las necesidades insatisfechas y no

expresadas, separándolas de las expectativas de la demanda satisfecha y declarada.

Todavía no se ha realizado un inventario de los problemas detectados en torno al vínculo entre oferta y demanda a través del espacio geográfico nacional. Con todo, se pueden señalar ciertos temas recurrentes.

En torno a la oferta, es frecuente la comprobación de una aparente paradoja: por una parte, desde el punto de vista de las necesidades sociales, los servicios prestados por los diversos sectores gubernamentales son complementarios y, de otra, cada sector define su propio esquema de desconcentración territorial atendiendo a economías de escala, criterios técnicos inherentes a su especialización, etc.

Otra situación recurrente alude a la multiplicación de instancias y trámites. Como señala CROWTHER, comentando la experiencia de Costa Rica "no solamente existe una multiplicación de canales de acceso a las decisiones sobre repartición de recursos, sino que también existe una multiplicación de pautas contradictorias entre sí de ordenamiento y priorización de recursos" ³⁴.

Desde la perspectiva de la demanda, los problemas radican en identificar la modalidad de participación idónea para lograr el acceso a la oferta de los bienes y servicios por parte de los diferentes grupos identificados como población objetivo. Es de general comprobación la multiplicidad de modalidades previstas para lograr el acceso a los bienes y servicios sociales, por muy selectiva y focalizada que sea una determinada política social.

El concepto de acceso se refiere al lugar de encuentro entre la oferta estatal y la demanda social.

Una vez que se logra el encuentro de oferta y demanda, surgen las modalidades de participación inherentes a la ejecución de cada programa social. En verdad se prevén múltiples formas de participación. La más simple, propia de las políticas compensatorias, focalizadas y selectivas se consuma en el mero acto de recepción de un bien y/o servicio. En numerosos programas sociales, sin embargo, es insuficiente la mera recepción, aún si ella fuese habitual, en cuyo caso los receptores son clientes o usuarios de algún servicio.

Para perfeccionar la ejecución de algunos programas se suponen ciertos comportamientos sociales, ya sean individuales o colectivos. A veces, los comportamientos previstos suponen un

³⁴. CROWTHER La regionalización de los servicios sociales. tex. mec.

conjunto coherente de acciones u omisiones a realizar dentro de un lapso de tiempo. De esta manera cada política y programa sociales sugieren una modalidad de ejecución participativa. Por ello cabe agregar que las relaciones entre la oferta y la demanda suponen, en diferente grado, una concertación informal entre la burocracia social y los grupos de la sociedad civil. Asimismo, la política social desconcentrada suele incluir la consulta a los ciudadanos de ciertas decisiones atinentes a la elaboración de programas y a la determinación de prioridades. La consulta tiene el riesgo que formaliza demandas que la autoridad respectiva no tiene la obligación de reconocer.

Sin embargo, es preciso señalar que las modalidades de participación inherentes a la desconcentración pueden facilitar la influencia en su propio beneficio, de grupos cuyas demandas no tienen prioridad. Es frecuente que el canal de presión para lograrlo sea a través de la propia burocracia encargada de las prestaciones.

Finalmente, se puede concluir que la desconcentración tiene todas las ventajas de una centralización coherente y orgánica. Naturalmente, la desconcentración asume todos los riesgos de suponerla instrumental en complejos procesos que condicionan una actividad burocrática bidimensional: sectorial y espacial. Como es obvio, sólo la investigación acumulativa puede acreditar los efectos previstos y no previstos que pueden asumir las modalidades de centralización desconcentrada.

5.- Las estrategias de cambio en torno a la descentralización de la política social

a) La política social descentralizada es un modelo global

A través del análisis de este documento se ha reiterado que al modelo de política social descentralizada no se llega en un proceso de cambios involuntarios o naturales. La comprobación de que pudiesen existir constelaciones sociales en que prevalezcan procesos de diferenciación, de concentración informal, de interpenetración entre la burocracia y la sociedad, no significa que se transite desde una presunta descentralización de hecho como el antecedente necesario de una descentralización de derecho.

Obviamente, para el éxito de la descentralización, es preciso comprobar la existencia de condiciones sociales de posibilidad. Sin embargo, la descentralización supone siempre un cambio institucional para establecer poderes compartidos, regular sus competencias entre sí, y las de los órganos descentralizados con la administración desconcentrada.

La implantación de un modelo de este tipo posee una lógica propia de inserción. La descentralización es un proceso y no un

acto; se trata en efecto de un proceso continuo y de mediano o largo plazo que supone flexibilidad en su adaptación al medio, lo que implica el uso de instrumentos jurídicos que sean por sí mismos flexibles (convenios a partir de leyes marco, etc.)³⁵.

b) La creación o renovación de poderes locales que amplían sus competencias descentralizadas al interior de modelos centralmente desconcentrados

Se trata de experiencias en boga en la región en que se entregan a los municipios, competencias en la gestión de los servicios sociales. Si bien subsistirá el modelo global desconcentrado, se incluye su referencia en el epígrafe de procesos de descentralización en razón de la importancia de un cambio de tanta envergadura. En efecto, municipalizar los servicios de educación y salud es prácticamente descentralizar los servicios sociales en su nivel comunal (Obviamente si las autoridades municipales no son elegidas por sufragio universal, el municipio no es más que un mero servicio público desconcentrado).

El quid de estas experiencias estará centrado en la coordinación de las competencias compartidas: por una parte las competencias del Gobierno nacional y la administración a su cargo y, de otra, las competencias de las autoridades municipales. El seguimiento del cambio es similar, no idéntico al proceso integral de descentralización.

c) El seguimiento del cambio en los procesos de descentralización

Si se intenta llevar adelante un proceso de descentralización, es posible diseñar el cambio en las distintas fases de transición y consolidación del mismo.

Dicho análisis incluye varias dimensiones relativamente autónomas si bien interdependientes. Se han agrupado en torno a cuatro núcleos de análisis: contexto, coherencia, innovación y proyección estratégica.

i) análisis de su génesis

Analizar a fondo el cuadro político dónde se manejan los procesos de descentralización es muy importante porque cada uno de ellos proporciona un marco institucional diferente y responde a un contexto histórico también distinto. La variedad de estas situaciones es la que hace aparecer múltiples procesos de descentralización con variados objetivos y por lo tanto poco comparables, si no se tiene en cuenta esta circunstancia. Ello

³⁵. - en el trabajo Descentralización Federal y Financiamiento del Sistema Educativo. Proyecto PNUD ARG/87/012, Nov. 1987.pag. 97.

implica que además de una cierta uniformidad en los procesos, existan múltiples objetivos específicos que muestran realidades diferentes.

Este análisis supone identificar en primer lugar cual es el cambio estructural del orden político utilizado como soporte de los procesos de descentralización, lo que implica el análisis de variables que están fuera de los sistemas de políticas sociales; dichas variables son los cambios políticos que están en el origen de los cambios en los sistemas. En segundo lugar habrá que estudiar la adecuación del entorno social al sistema que se quiere poner en funcionamiento y la retroalimentación del mismo con su entorno, lo que implica tomar en cuenta magnitudes como la opinión pública, la herencia histórica, la estructura económica del país, etc³⁶).

ii) análisis de coherencia básica

El área de mayor atención radica en el análisis de coherencia, es decir, el estudio de la lógica mínima que requiere cualquier proceso de descentralización. Es ésta ya una cuestión de hecho y no de derecho que implica al menos tres tipos de estudios: una concerniente a la relación que debe existir entre los procesos de descentralización y de desconcentración, una segunda referente a la readecuación de los mecanismos de financiación y, por último, una tercera referida a la capacidad administrativa, tanto de la administración central como de la descentralizada y desconcentrada.

En efecto, de lo que se tratará es de estudiar si el sistema ideado externamente cuenta con una base administrativa que permita su funcionamiento y de encontrar los adecuados mecanismos de financiación que lo sostengan. En cuanto a la relación de los procesos de descentralización y desconcentración, se tratará de investigar si existen los adecuados mecanismos de concertación entre la administración descentralizada y la desconcentrada.

iii) análisis de la innovación

Puesto que ha cambiado el modelo, interesa conocer sus innovaciones. Se tratará en todo caso de un análisis particularizado aunque pueden existir algunos puntos en común entre los diferentes sectores de salud, educación, vivienda, etc. En este punto habría que estudiar aspectos como el de la atención primaria o el desarrollo de un nuevo modelo de atención en salud o conceptos como el de innovación curricular en educación. Por último, cabría

³⁶.- Recientemente M. LAMBERT, refiriéndose al caso francés, señalaba que uno de los éxitos del proceso de descentralización francés, a pesar de haber sido Francia un país tradicionalmente centralizado, estriba en no haber aislado la reforma del contexto del país" ob. cit. pag. 48.

investigar sobre la proyección estratégica del sistema dónde se vincularán los análisis de coherencia e innovación con la dinámica del sistema, centrada fundamentalmente en la capacidad de investigar y generar su propia capacitación.

DESCENTRALIZACION DE POLITICAS SOCIALES Y
DESCONCENTRACION TERRITORIAL. PUNTOS DE
INTERSECCION PARA INVESTIGACION Y ACCION

Sergio Boisier
Verónica Silva *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

I. UN MARCO TERRITORIAL DE REFERENCIA: EL DESARROLLO REGIONAL COMO UN PROCESO NECESARIAMENTE DESCENTRALIZADO

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

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

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

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

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

específicamente a partir de realidades pre-existentes, o bien como expresiones reforzadas y modernizadas de las unidades político-administrativas vigentes), como espacios en los cuales asentar una parte de la descentralización político-territorial.

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

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

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

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

De manera que en realidad se puede decir cualquier cosa y no hay forma de saber si una definición abstracta y valórica es "mejor" que otra, así que en definitiva el enfoque que se adopte sobre desarrollo regional queda fundado en la visión del sujeto (el que define) sobre la realidad y sus potenciales modificaciones. Es más sencillo y directo decir simplemente que toda definición sobre desarrollo regional es ideológica. Ahora bien, puesto que se trata de una definición ideológica sobre una cuestión que

envuelve parcial pero necesariamente al Estado, la visión que se tenga acerca de éste y de sus relaciones con la sociedad, inevitablemente se reflejará sobre la concepción del desarrollo regional.

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

Pero las asociaciones intermedias libremente establecidas, no son todas iguales incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres). La sola aplicación de la noción de subsidiariedad podría generar situaciones de intolerable injusticia, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de solidaridad, ejercido por el Estado, precisamente para garantizar el bien común.

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

Al poseer cada colectividad territorial un espacio de realización autónomo, es decir, propio y diferenciado, se deduce entonces que el desarrollo regional, considerado como un proceso nacional o que incluye a todo el conjunto de las colectividades territoriales, tiene por propósito fundamental garantizar la

diversidad dentro de la unidad nacional, es decir, el desarrollo regional a nivel nacional presupone necesariamente una dosis de descentralización que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la nación y también dentro del marco de una estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico o administrativo congruentes con tales opciones.

No basta sin embargo disponer de un concepto acerca del desarrollo regional a escala nacional. Para efectos operacionales es necesario definir además, qué se entiende nuevamente por "desarrollo regional", a nivel de una región cualquiera.

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

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

- d) una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, calidad de vida y explotación de recursos que preserve el medio regional;
- e) una creciente sincronía inter-sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional. Esta "sincronía" hace referencia a un cierto balance en el crecimiento de los distintos sectores así como a un adecuado reparto del crecimiento y de la población en el sistema de centros poblados de la región.

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

En resumen, sea que el concepto de "desarrollo regional" se utilice a escala nacional, sea que se utilice a escala propiamente regional, la descentralización resulta una condición necesaria de él. Sin descentralización no puede concebirse la posibilidad de desarrollo regional, al menos dentro de la perspectiva valórica adoptada.

II. EL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL Y SUS COMPONENTES

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

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

Las **dificultades del concepto** tienen mucho que ver, en primer lugar y como es obvio, con la coexistencia de ideas respecto a "lo social" y por consiguiente respecto a "desarrollo social", temas que ya han sido abordados extensamente en otros trabajos (Franco, 1982, 1984; Fernandez, 1984). Pero también tales dificultades están dadas por el contenido "político" del concepto. En cuanto a "lo social" el significado se vincula a ideas como: lo colectivo, bienestar humano, estructura y participación social, sectores sociales y atención a grupos marginados. Por su parte y derivado de lo anterior el proceso de evolución del concepto de "desarrollo social" lo ha ido relacionando con objetivos como los siguientes: protección al trabajador asalariado, consecuencia del desarrollo económico, condición para el desarrollo económico, elemento central del desarrollo, generación de empleo, proceso integrado y localizado y, eliminación de grupos en extrema pobreza (donde pueden visualizarse dos enfoques alternativos: el de pobreza crítica y el de satisfacción de necesidades básicas).

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

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

En un extremo se podría citar la idea de política social como "construcción programada de transformaciones que afectan la realidad global orientando la sociedad a objetivos sociales encaminados hacia nuevos modelos.." que implica modificaciones en

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

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

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

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

Sin duda que las marcadas diferencias para referirse a un mismo concepto tiene que ver con el elemento central implícito en su definición. Así mientras las primeras están orientadas a los **objetivos** de la política social, las segundas enfatizan los **medios** (y acciones) para alcanzarlos. Normalmente tales diferencias se vinculan también con la visión de la política social asociada a particulares estilos de desarrollo, en cuyo marco se plantean distintos medios para alcanzar fines últimos en los cuales no hay mayores discrepancias.^{4/}

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

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

más público que estatal de tales políticas y la necesidad de un control social del Estado (y no por el Estado). ^{5/}

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

El **carácter** asignado a la política social tiene entonces algunas diferencias asociadas a las condiciones en que ésta opera, las cuales pueden definirse muy sintéticamente a través de los **estilos de desarrollo** prevalecientes en la región y las consecuentes modalidades de planificación adoptadas. De acuerdo a una sistematización hecha por ILPES (1982) tales estilos quedarían definidos por la combinación de estrategias con respecto a los elementos básicos que definen un proyecto nacional: el mecanismo prevaleciente de asignación de recursos; el lugar (preeminente o subordinado) de las políticas sociales y de bienestar y; el tratamiento al capital extranjero y la apertura al mercado externo.

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

Estas modalidades darían origen a tres tipos de políticas sociales:

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

Como puede verse, no es difícil asociar estas categorías al rango de ideas descrito precedentemente, vale decir hay alguna correlación del carácter subsidiario con la visión sectorial de la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Económicas: Nuevo paradigma productivo que se expresa en un cambio acelerado de procesos y productos y se inserta en una nueva división internacional del trabajo.^{2/} Este proceso que redundaba en una explosión de especializaciones de trabajo, va acompañado de una caída de la inversión en América Latina, con obvios impactos en el empleo productivo, agravado por la permanencia en la relación capital-trabajo (impactos en niveles de desempleo, subempleo y caída en salario real).

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

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

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

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

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

^{2/} Sobre un sistema tecnológico basado en el conocimiento y crecientemente independiente de los recursos naturales.

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

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

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

En cuanto a las políticas sociales lo que se plantea como alternativa más adecuada es, en términos de Cardoso, "la reacción social que ponga límites a la utilización de las políticas sociales que garanticen una ciudadanía más regulada y restringida", lo cual significa mayor autonomía de presiones sociales al Estado, descentralización de servicios y mayor control directo de los usuarios, que permita canalizar demandas marginales y democratizar la toma de decisiones.

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

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

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

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

a) Con efectos distributivos

i) Relacionadas con la **propiedad**:

- redistribución de activos existentes (transferencia, socialización o generación de formas asociativas) con acciones como la nacionalización de empresas industriales y la reforma agraria.
- reorientación de la inversión pública como medio para aumentar la cantidad y productividad de activos de grupos marginados con acciones como distribución gratuita o subsidiada de instrumentos de trabajo, infraestructura y perfeccionando mecanismos de comercialización y acceso al crédito.

ii) Relacionadas con el **trabajo**:

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

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

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

corrientemente normativa".

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

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

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

b) Con efectos redistributivos

Todas relacionadas con el gasto público pero en el componente que transforma el perfil personal, funcional y sectorial de la distribución de ingreso. ^{14/} Los efectos distributivos no solo hacen referencia a la asignación de gastos sino a la forma de financiamiento del Estado (política fiscal).

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

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

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

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

- i) Relacionadas con la redistribución de **ingresos monetarios**: reajustes de remuneraciones, determinación de salarios mínimos. (Asignaciones familiares).
- ii) Relacionadas con la **provisión directa de bienes y servicios**, item que incluye los sectores tradicionales en materia de políticas sociales (salud, vivienda, educación, nutrición, recreación). Sin embargo, cabe aclarar que dependiendo de la persistencia y estabilidad de tales programas estos pueden tener efectos estructurales (distributivos). Esto ocurre particularmente con la educación (incidencia en participación) en parte por sus efectos en la inserción dentro del mercado de trabajo (retroalimentación entre participación económica y participación política) pero también por el rol jugado en la formación de las personas como ciudadanos (Demo, 1981).

III. TERRITORIALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Cualquier política pública de desarrollo consiste en realidad en un conjunto de políticas específicas (o directamente de instrumentos) en el cual la ponderación de los elementos del conjunto define, en términos finalistas, la política en cuestión y la pone el servicio directo de un concepto singular de desarrollo. Así por ejemplo, aquello que se denomina usualmente como política regional, es en realidad un conjunto o una combinación de políticas específicas (tributarias, arancelarias, administrativas, financieras, etc., etc..). La ponderación de los elementos componentes se define de manera que el resultado (en una

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

forma figurada, el "vector" resultante) sea eficaz y eficiente para obtener el propósito prefijado: el desarrollo regional, sea a nivel del sistema nacional de regiones o a nivel de regiones específicas, como se definieron estos conceptos en la primera sección del documento. De una manera formalmente similar entonces, la política social es también un conjunto de políticas (o instrumentos) específicos, varios de los cuales resultarán coincidentes con los correspondientes elementos de la política regional.

De aquí entonces surge la necesidad de definir lo que podría llamarse la interfase de las políticas, utilizando este concepto para identificar el subconjunto de elementos comunes, una cuestión de gran importancia para ayudar a mejorar la coordinación interagencial de las políticas y elevar el grado de intersectorialidad de ellas. El concepto de interfase --propio de la informática-- alude al mecanismo que permite comunicar dos lenguajes diferentes y su uso analógico en el campo de las políticas de desarrollo parece un conveniente procedimiento heurístico.

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

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

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

<u>Política Regional</u>	<u>Política Social</u>
A) <u>Políticas orientadas a la creación (mejoramiento) de la infraestructura.</u>	A) <u>Políticas distributivas</u>
1. Políticas de desarrollo urbano.	1. Redistribución de activos
2. Políticas de transporte y comunicaciones.	2. Inversión pública (reorientación de la)
3. Políticas de zonas industriales.	3. Empleo
	4. Legislación laboral
	5. Activos sociales
	5.1 Legalidad laboral
	5.2 Organización social
	5.3 Cultura y comunicaciones.

B) Políticas orientadas a facilitar el proceso de capitalización

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

B) Políticas redistributivas

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

C) Políticas de gestión

1. Políticas de desconcentración
2. Políticas de descentralización

D) Políticas de articulación regional

1. Política de organización social.
2. Política cultural

E) Políticas compensatorias

1. Política fiscal

F) Políticas de control

1. Política de control metropolitano.

G) Políticas laborales

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

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

No obstante, en el intertanto ya puede señalarse cuáles políticas específicas tales como la política de empleo y formación profesional (G.1 y G.2 en el vector regional y A.3 en el vector social), la política de organización social (D.1 y A.5.2 respectivamente), la política cultural y de comunicaciones (D.2 y A.5.3 respectivamente) y las políticas de gestión y de provisión

directa de bienes y servicios (C.1 y C.2 y B.3 respectivamente) representan los puntos de contacto más evidentes entre ambos conjuntos.

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

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

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

Intimamente asociada a la política de empleo (en el sentido del incremento de la oferta de puestos de trabajo) se halla, como es bien conocido, la política de formación profesional, puente entre, precisamente, el sistema educacional y el mercado de trabajo. Es completamente obvio que una decisión de descentralizar (sin importar todavía el nivel) la política de empleo conlleva automáticamente la necesidad de descentralizar la política de formación profesional, máxime cuando se considera que esta última debe diseñarse en estrecha concordancia con la estrategia regional de desarrollo.

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

interior del cual deben insertarse las acciones regionales (Pontier; 1988).

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

Para los primeros, una política de organización social se asocia estrechamente al concepto de capacidad de organización social regional. Según uno de los autores de este concepto: "El desarrollo de una región depende de un conjunto de elementos políticos, institucionales y sociales que pueden agruparse genéricamente bajo el encabezamiento amplio de "la capacidad de organización social de la región". Sin la presencia de estos elementos, podrá generarse de todos modos un proceso de crecimiento económico agregado en la región, pero no se producirá el paso cualitativo desde el crecimiento al desarrollo" (Boisier; 1982). El mismo autor, después de vincular el concepto de capacidad de organización social regional a la existencia, calidad y comportamiento de una clase política regional, de una tecnocracia regional, de una clase empresarial regional y de una malla de estructuras sociales de base, agrega: "Estos procesos y estas estructuras no se dan espontáneamente sino que dependen de ciertas estructuras tanto de naturaleza política como social, algunas de las cuales pueden ser creadas mediante adecuadas políticas públicas y acciones del gobierno central, así como por acciones de la propia comunidad regional" (Boisier; 1982).

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

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

La sola mención de la idea de participación abre una casi insondable Caja de Pandora. Aún así, en la medida en que para los planificadores sociales la política de organización social es casi un sinónimo de una participación formalizada. Resulta inescapable adentrarse en el concepto de participación a fin de detectar coincidencias más concretas en la visión de uno y otro tipo de especialista.

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

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

"Por último, la participación social, al menos entendida en estos términos paradigmáticos, responde a un conjunto amplio de necesidades humanas, tales como la subsistencia, la comunicación, la afectividad, la creatividad, la identidad y la protección. En tales condiciones --deseables, ideales y emergentes-- la participación se convierte en un ejemplar actualizador de potencialidades. Esto no significa que en los nuevos movimientos sociales se desconozca la dimensión conflictiva que subyace a toda organización social y que, lejos de atenuarse, se hace más presente cuando en la organización se juegan múltiples necesidades vitales de distintos sujetos. El conflicto es, al mismo tiempo un resorte y un riesgo en la participación social: puede dinamizar creativamente la organización y constituir procesos

de aprendizaje colectivo, o puede también llevar a los grupos a su colapso" (Hopenhayn; 1988).

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

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

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

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

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

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

La identidad apela a ciertas condiciones de base compartidas colectivamente y que en el caso de la identidad cultural regional

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

Como lo señala Palma, la construcción de la región como espacio social debe ser complementada con una construcción de la misma como espacio cultural a fin de que aflore la lealtad regional permitiendo que la sociedad civil impulse el proceso de descentralización. (Palma; 1983)

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

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

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

"A la serie de manifestaciones objetivas de las culturas regionales ya mencionadas habría que agregar los aspectos subjetivos, que se refieren al conocimiento, difusión y aprecio de los valores regionales, es decir, al grado de conciencia existente en los miembros de cada región acerca de la propia identidad cultural. "Este componente subjetivo de las culturas regionales es deficitario debido al

desconocimiento de dichas culturas, aún entre los habitantes de las respectivas regiones". (Godoy; 1988).

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

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

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

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

apelo a la democracia como "valor" también impulsado por la misma política.

En este marco, las comunicaciones sociales (mass-media) asumen un carácter instrumental a la política cultural, sea que ella se refiera a dimensiones globales, sea que se refiera a dimensiones territoriales. Propiedad de los medios y contenido del mensaje de comunicación constituyen, por supuesto, las cuestiones claves para poner la comunicación social al servicio de la política cultural.

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

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

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

Es posible también abordar el tema de la territorialidad de las políticas sociales mediante otro cruce elemental de políticas sociales y de políticas territoriales. El cuadro siguiente muestra la intensidad relativa de la territorialidad (o no territorialidad) para cada política específica componente de la política social.

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

Territorialidad de las Políticas Sociales

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

Caben las consideraciones siguientes en relación a este ejercicio:

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

Redistribución del ingreso: Los más recientes antecedentes teóricos y empíricos sobre esta cuestión en América Latina muestran claramente que la varianza en la distribución inter-personal del ingreso incluye un factor explicativo de carácter territorial, de importancia variable, pero siempre significativo. ^{18/} Esto respalda la tesis de que políticas redistributivas puramente nacionales y homogéneas no pueden atacar eficazmente la redistribución del

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

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

ingreso, requiriendo de la incorporación de una dimensión territorial en ellas. Por consiguiente este objetivo parece estar asociado tanto a políticas nacionales como a políticas inter-regionales e intra-regionales.

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

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

Salud: En relación a la atención primaria de salud, caben consideraciones similares a las expuestas en relación a la educación, en particular en cuanto a la accesibilidad de los establecimientos (políticas espaciales). La prestación de servicios más complejos puede plantearse con una alta incidencia inter-regional, en el sentido de estructurar piramidalmente al servicio en paralelo a la jerarquía de las regiones.

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

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

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

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

IV. DE LA VISIÓN "GRAN ANGULAR" DE LA POLÍTICA SOCIAL
A LA VISIÓN "FOCALIZADA" DE UN SERVICIO SOCIAL: LA
DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

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

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

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

- i) Presencia de disparidades regionales en cuanto a **oportunidades de acceso** al sistema educativo. Esto hace referencia a dos cuestiones de gran relevancia desde el punto de vista de la territorialidad de la política:
 - la diferencia interregional de acceso a la Educación responde en medida importante a las condiciones generales de una región y en particular a las condiciones sociales imperantes en ella. Esta es una óptica de demanda y apunta a la integralidad de la política.
 - la diferencia también se produce por la desigual oferta interregional de Educación. Solo cabe mencionar en este punto la inexistencia (o excesiva distancia) de determinados servicios de Educación (especialmente media o superior) en ciertas zonas. ^{19/} Al respecto uno de los efectos de la caída de recursos derivada de la crisis es, para el sector educacional, la transferencia interniveles ^{20/} que normalmente ha jugado a favor del nivel básico, agudizando el problema enunciado.

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

^{20/} Que es una extensión de la competencia intersectorial por los recursos.

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

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

Al respecto hay una interesante controversia, desde el punto de vista del desarrollo regional, sobre la uniformidad (valores nacionales) o diversidad que debe caracterizar al proceso educativo en un país (heterogeneidad de situaciones en que se da la educación). Esto se conoce como el problema de la relevancia: "relación entre formas y contenidos que se transmiten con las peculiares características socioculturales de las personas que los reciben" (ILPES, 1985a, pp.43). ^{21/} Problema especialmente válido para el caso rural. Es uno de los aspectos donde la descentralización puede tener un rol más preponderante, en términos de acercamiento a usuarios (gestión desde la base).

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

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

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

educativo incide prácticamente en todos los elementos enunciados pero interesaría revisar especialmente algunos:

- problemas de adecuación del sistema a los requerimientos del mercado de trabajo en función de la especialización u orientación productiva definida en la estrategia. ^{22/} Debe enfatizarse que la Educación incide además en la actitud al cambio (nuevos desafíos a mayor velocidad) y en visiones comprehensivas. Esto tendrá impactos tanto en el proceso de crecimiento de la región y vinculado a ello, en la capacidad de captación y reinversión del excedente --recordemos que la reestructuración productiva se basa en el conocimiento-- como en la redistribución del ingreso (efectos en calidad de vida e inclusión social).
- problemas de adecuación de contenidos a las características socioculturales de la población regional, punto ya tratado en el ítem ii pero que en términos de desarrollo regional incide tanto en el proceso de inclusión social (potenciación de la identidad regional, organización y participación) ^{23/} como en el de conciencia ecológica.

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

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

- En primer lugar, en cuanto al acceso en términos de demanda es indudable que la respuesta debe ir por la vía de procesos más globales que tienen efectos sobre las condiciones socioeconómicas de la región, sobre las

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

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

cuales la educación tiene influencia especialmente en el largo plazo.

- La oferta global de Educación dependerá en gran medida de los recursos que logre captar la región en función de su capacidad de negociación con el centro y de su capacidad para generar internamente tales recursos. Pero la composición de la oferta dependerá de la autonomía para el uso de recursos así como de las prioridades que internamente se asignen a los diversos componentes del sistema. Al respecto, si bien se entiende que la distribución de centros de educación básica deben responder a una política nacional que garantice un nivel mínimo adecuado a toda la población, lo cual se aborda desde la perspectiva de un problema espacial; en materia de niveles superiores el grado de descentralización debe quedar determinado por el necesario equilibrio entre eficiencia nacional (economías de escala en educación, ventajas comparativas de ciertas regiones para impartir determinados temas) y funcionalidad regional (vinculación entre educación y estrategia regional de desarrollo) ^{24/}.
- La calidad de la educación, descontando su dependencia de la disponibilidad de recursos (o rescatando solo aquella parte que hace a los recursos especiales --no convencionales-- de la región), puede depender en gran medida del grado de descentralización. Sin dejar de considerar que se requieren directrices nacionales que aseguren niveles mínimos y ciertos contenidos homogéneos (valores nacionales), un grado de descentralización que permita adecuar planes de estudio al contexto socioeconómico de la región, puede tener efectos importantes en el cumplimiento de la estrategia de desarrollo regional como se había ya mencionado. En este ámbito, la participación de la propia comunidad involucrada puede ser tanto un insumo como un importante resultado del proceso.
- Las diferencias en términos de resultados derivadas de desigualdades externas, apelan a políticas más globales determinantes de las condiciones más generales pero también dependen de la sincronía en términos de la

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

descentralización en distintos sectores que permita la coordinación intersectorial a un mismo nivel de ámbito territorial (idealmente el regional).

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

c) Ambitos de la descentralización

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

- Normativo y de decisiones globales: ¿en que medida pueden definir las regiones sus objetivos (altamente relacionados con los contenidos en el caso de la educación) y medios?, considerando que se está permanentemente en un marco de autonomía orientada que requiere de una eficaz organización en el centro.
- Ejecutivo y de control: grado de ingerencia de la región sobre sus actividades. Cabe señalar aquí la distinción que hace Tomic (1983) sobre la prestación del servicio (directo) ^{25/} y los servicios técnicos de respaldo, siendo en esta última categoría (referida a las funciones administrativas de la planificación educativa) donde pueden distinguirse los distintos grados de autoridad delegada o atribuida a la región. ^{26/} Aunque no puede establecerse un criterio único a este respecto, el sistema debe asegurar patrones comunes que garanticen ciertas condiciones mínimas o ciertas exigencias en determinados ámbitos ^{27/} vinculadas con los objetivos de un proyecto nacional de desarrollo.

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

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

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

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

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

Ahora bien, sería imposible proponer un sistema único de organización administrativa para la educación debido a la heterogeneidad de condiciones existentes en los países. ^{28/} Sólo cabe señalar que la idoneidad de una particular estructura depende del grado de respuesta que de a cada una de las disparidades y disfuncionalidades territoriales del sistema existentes en cada caso y en cada momento de evolución del proceso de descentralización. Lo que interesa dejar claro es que el equilibrio entre centralización y descentralización debe darse teniendo como marco la estrategia nacional de desarrollo y asignando un valor significativo a la planificación en la base como medio para alcanzar los objetivos allí planteados. (Tomic, op. cit.)

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

La descentralización francesa puesta en práctica a partir de 1982 trata el delicado tema de la descentralización territorial de la educación, de la manera siguiente: la enseñanza pre-elemental y la elemental constituyen una responsabilidad de la comuna. El departamento tiene la responsabilidad (competencia) sobre los

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

colegios (primer ciclo de la enseñanza media) y la región tiene competencia sobre los liceos y establecimientos de educación especial. La enseñanza universitaria es competencia del Estado Nacional. El examen del frondoso conjunto de disparidades existentes en Francia muestra que el legislador optó en este caso por una descentralización limitada. En teoría, era posible concebir la descentralización educacional en el plano administrativo, en el plano financiero y en el plano pedagógico. Este último ha sido completamente excluido de la descentralización, conservando el Estado nacional el total control de esta materia.

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

Alden J. y R. Morgan (1974) Regional planning: A comprehensive view, Londres, Leonard Hill Books.

Boisier, S. (1988) Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos, documento 88/02, Serie Ensayos, APPR, ILPES, Santiago de Chile.

----- (1987) "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", Revista de la CEPAL, No.31, Santiago de Chile.

----- (1982) Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno No. 29, ILPES, Santiago de Chile.

Cardoso, Fernando H. (1982) Las políticas sociales en la década del 80: ¿nuevas opciones?. Doc. E/CEPAL/ILPES/Sem.1/R. 4/82.

Costa-Filho, Alfredo (1988a) Nuevas orientaciones de políticas sociales en América Latina y El Caribe. Discurso acto inaugural en Seminario CONADE/ILPES/ILDIS, Quito, agosto 1988.

----- (1988b) Los nuevos retos de la planificación. XVI Congreso interamericano de planificación, San Juan, Puerto Rico, agosto 1988.

~~Dambouris~~ ~~Edmundo~~ ~~Planificación social en América Latina y el Caribe~~, ILPES-UNICEF, Santiago.

Di Filippo, Armando (1981) "La planificación social vista por un economista" en Planificación social en América Latina y el Caribe, ILPES/UNICEF, Santiago.

Fernández, Mario (1984) "Sobre el concepto de lo social en el desarrollo: visión sobre conceptos y políticas" en Revista Trabajo social No.43, mayo - agosto.

Flisfisch, Angel Los derechos humanos como fundamentación de la planificación social en Planificación social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago.

Franco, Rolando (1982) Las grandes controversias de la política social. Doc. E/CEPAL/ILPES/Sem.1/R.5/82.

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

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

LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN
EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Jaime V. Johnson *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. EL ESTADO Y LOS PROBLEMAS A RESOLVER EN EL PERU

A. Hacia un Replanteamiento de la Organización del Estado.

Antes de tratar sobre la política social en el proceso de descentralización peruano, es conveniente abordar asuntos más globales que tienen incidencia en el tema.

La crisis económica, social y política que hoy vive el Perú es la peor de su historia republicana desde la Guerra del Pacífico.

Esto se evidencia al observar sus manifestaciones más saltantes: una hiperinflación en curso para 1989 de 5,000%; recesión económica del 20% que se agrega a la de 9% durante el año anterior; subempleo que supera el 50%, de los ingresos debajo del salario mínimo vital, regresión de los ingresos reales de los trabajadores que alcanza el 60% en relación a los años 70, y una mayor concentración del ingreso funcional por el lado del capital.

Esta situación ha reducido drásticamente el nivel de la calidad de vida de la población, ha agudizado los conflictos sociales, y afecta la confianza en los dirigentes y partidos políticos y en la legitimidad del régimen democrático. La esperanza se va perdiendo y el pesimismo cunde en muchos peruanos, quebrantando su voluntad para superar la crisis.

Sin embargo, es precisamente la crisis la que permite poner en tela de juicio algunas concepciones y sentar las bases para un acuerdo nacional, que permite cambios importantes, orientados a superarla.

La crisis peruana es consecuencia de la acumulación de problemas no resueltos a lo largo de mucho tiempo que han devenido en estructurales.

Cabe mencionar, entre otros, el desequilibrio entre el crecimiento demográfico y el económico; la escasa generación de empleo en actividad productiva y adecuadamente remunerada; el déficit nacional en la producción de alimentos, así como el déficit nutricional de importantes segmentos poblacionales; la desigual ocupación del territorio nacional; la inequidad en la distribución de la riqueza y el bienestar; la desarticulación e ineficiencia del aparato productivo, así como su dependencia tecnológica y de insumos importados; el mal aprovechamiento y continuo deterioro de los recursos naturales; deterioro de valores y patrones de comportamiento; el resquebrajamiento de las instituciones nacionales como consecuencia de la corrupción y de la inmoralidad, y el agobiante centralismo.

Si bien estos problemas han sido objeto, en gran medida, del discurso político en los últimos 20 años, muy pocos esfuerzos se

han dirigido a resolverlos y, ciertamente, siguen siendo los que deben recibir la atención urgente y preferente de los gobernantes.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la clase política es consciente de la gravedad y la complejidad de estos problemas, y si tendrá la lucidez, la voluntad, la capacidad y la tenacidad para orientar su solución y, de otro lado, si el Estado está organizado adecuadamente y si tiene la capacidad de gestión para afrontar la tarea.

La naturaleza de los problemas antes mencionados, que sólo pueden resolverse, con mucha perseverancia, en el largo plazo demandan una atención integral, debido a que están estrechamente relacionados. Lo más probable es que no sea posible privilegiar la atención de un conjunto de ellos, sino que todos, en algún grado, deben ser atendidos simultáneamente, dado que no atender unos, atentaría contra la solución de los demás.

Sobre la situación generada a consecuencia de los problemas irresueltos, cabe decir lo siguiente: la mayor parte de los regímenes (oligárquicos, democráticos, autoritarios, populistas o desarrollistas), han demostrado en el Perú una incapacidad para afrontarla, entre otras razones, por carecer de programas coherentes que integran sus objetivos políticos con las medidas de instrumentación y por no ser capaces de vincular los distintos esfuerzos sectoriales con los propósitos generales del gobiernos. En gran medida, los gobiernos se han caracterizado por un manejo improvisado con alta dosis de empirismo y descoordinación. El proceso de toma de decisiones se ha visto afectado por estructuras de organización estatal poco idónea para hacer frente a problemas de desajuste estructural de naturaleza compleja e interrelacionada. Se ha visto, asimismo, comprometida por un creciente deterioro de la calidad técnica y profesional puesta al servicio del nivel de conducción estatal, especialmente la referida a la planificación, la formulación de políticas públicas y a su manejo y seguimiento.

Los gobiernos de los últimos años, que han visto agudizarse la crisis, no contaban con programas estructurados. Tampoco han utilizado la planificación como instrumento de cambio o de previsión que les diera orientación u otorgara una capacidad de reacción. Antes bien, se centraron en lo urgente de la coyuntura y en el afán de cerrar las brechas económicas, aplicando un reduccionismo economicista, inspirado por cenáculos tecnocráticos que han rodeado las altas esferas del gobierno.

De otro lado, a pesar de haberse abierto el espacio democrático, a pesar de que la sociedad civil peruana ha evolucionado y se ha transformado en los últimos años en una de las mejores organizadas del continente, las relaciones que el Estado establece con la sociedad civil, no han sufrido variación importante y siguen siendo tan tradicionales y clientelistas como antes.

El antropólogo peruano José Matos Mar,^{1/} ha calificado este fenómeno como desborde popular, ante un Estado en crisis refractario a los cambios sociales y económicos que, en razón a la crisis, disminuye su capacidad de brindar servicios y hasta de gobernar. Esta situación, por otra parte determina que las relaciones de la sociedad civil con el Estado sean de confrontación o de prescindencia.

Frente a lo antes expuesto, cabe preguntarse, si no se hace imprescindible y urgente replantear la organización del Estado, el proceso de toma de decisiones, la orientación de las políticas públicas y el modo de relacionar al Estado con la sociedad civil. Queda claro que en el Perú debe emprenderse la urgente tarea de modernizar, democratizar y descentralizar el Estado.

B. En Relación a la Reforma de la Función Ejecutiva del Estado

Cualquier propuesta de modificación del Poder Ejecutivo debe partir de un análisis del rol que se le asigna al Estado, así como de un análisis de la realidad peruana.

Evitando entrar al campo ideológico y doctrinario que, no cabe duda, es de enorme trascendencia para la definición del rol del Estado, y reconociendo que la opción ideológica que asuma cualquier gobierno será determinante de cómo se organice la sociedad y la economía, lo cierto es que, en un sistema social como el peruano, cualquier opción política que pretenda resolver la crisis y los desajustes estructurales que la han provocado, deberá adoptar decisiones de tal magnitud y complejidad que, necesariamente, exigirán la intervención del Estado. En consecuencia, lo que importa es cómo se organiza el Estado para intervenir. En el marco de esta ponencia se puede afirmar que, dependiendo del tipo de régimen, los actos y acciones de gobierno tendrán distinta amplitud, incidencia o cobertura. Estos actos y acciones variarán según el grado de intervención estatal, desde la preservación de la existencia misma del Estado, pasando por el apoyo a los sectores productivos y la prestación de los servicios a la población, por el manejo de los vectores de la economía, hasta su intervención en forma determinante en la dirección económica y en la producción directa de bienes y servicios. Ciertamente, pueden darse combinaciones de distinto grado.

En una sociedad de economía mixta como la peruana, de incipiente industrialización, donde el mercado juega y seguirá jugando un papel importante, debe corresponder al Estado un rol intermedio entre "Estado regulador" y "Estado rector". Por este rol ha de entenderse una capacidad en el manejo de los reguladores

^{1/} Ver MATOS MAR, José Desborde Popular y Crisis del Estado; Instituto de Estudios Peruanos; Lima, 1984.

económicos y una intervención selectiva en la producción de bienes y servicios estratégicos, amén de otro tipo de intervenciones en el campo político, social y cultural que pocas veces se consideran pero que son imprescindibles si ha de enfrentar problemas como los antes citados.

Es importante señalar que la naturaleza de los problemas a enfrentar por una sociedad subdesarrollada debe ser examinada con extremo cuidado. Los problemas que confrontan los países industrializados, exigen mayores niveles de desagregación sectorial de la acción pública para atenderlos, en razón a la producción altamente tecnificada y especializada de la economía lo que obliga a sus funcionarios públicos a tener conocimientos y necesidades de información también muy especializados, perdiendo, así, capacidad de globalizar y de explicar su responsabilidad como parte de una totalidad. Se constata, sin embargo, que en la solución de los problemas del subdesarrollo, es de primera importancia globalizar e interrelacionar los distintos aspectos de los problemas a enfrentar.

En efecto, se puede afirmar que los problemas que confrontamos se interrelacionan de tal forma que su solución requiere un tratamiento eminentemente multisectorial e integral.

Se puede afirmar también que, en el momento actual, existe conciencia que, para resolver los problemas nacionales, es necesario enfocarlos de manera general y coherente, superando las apreciaciones sectoriales y asistémicas. Sin embargo, tan estéril puede resultar formularlos en un nivel de máxima generalidad que no individualice elementos sectoriales, como reducirlos a subdivisiones y detalles de una infinita gama de problemas.

El éxito del enfoque pareciera situarse a mitad de camino entre los niveles de agregación total y la atomización inconexa de los problemas. Delimitando el problema, deberá procederse a identificar y analizar las interacciones acumulativas de éstos con su envolvente ecológico, económico, cultural y político.

La política del Estado no puede pretender soluciones integrales si los problemas no son enfocados y analizados interrelacionadamente. Las medidas aisladas, típicas de la organización sectorial, no sólo pierden su efecto al no actuar sobre problemas distintos pero interconectados, sino que, lo que resulta más grave, cualquiera de estas medidas puede anular los efectos beneficiosos de otra que fue diseñada para resolver un tercer problema cuya interrelación ignora.

En síntesis, las medidas orientadas a racionalizar y reorientar el funcionamiento del Poder Ejecutivo peruano, deben emprenderse dentro de una perspectiva global de los problemas nacionales y responder a un planteamiento integral de la estructura del Estado.

Entonces, (qué puede plantearse como base para una reforma del nivel central de gobierno?)

1. En la Estructura Administrativa: un Reagrupamiento de Sectores

Se propone un nuevo reagrupamiento sectorial que busque una homogeneidad en su más amplia acepción operativa, y un ordenamiento en función del propósito normativo y regulador del Estado de las actividades que se desarrollan en el ámbito interior de cada sector. Para el caso, lo que interesa es que, en la nueva agrupación sectorial, se de una triple confluencia de criterios:

- a) un conjunto de objetivos homogéneos que los hace afines;
- b) una integralidad de las decisiones que la política general y sectorial de gobierno exige;
- c) las exigencias político organizativas del nivel central.

Estos criterios deben servir como soporte para romper con la actual perspectiva, eminentemente sectorial. La aplicación de los mismos debe conducir a una mayor amplitud de sectores administrativos, pero a la vez, a su reagrupamiento en un número menor de ministerios.

A guisa de ejemplo, una de las mayores preocupaciones en el caso peruano es la posibilidad de inviabilizar el desarrollo del país a consecuencia de la depredación de los recursos naturales renovables y el dispendio de los no renovables. El Perú, se sabe, experimenta serios problemas de deterioro de los suelos, que afectan, alrededor de 6'300,00 Ha.,^{2/} y que se pierde alrededor de 40 millones de toneladas de suelo anualmente. Asimismo, según los aforos realizados en los ríos de la costa, cada década los promedios de "escorrentía" son menores.

Como se reconoce el desarrollo futuro del país se sustenta en una mejor utilización de su base de recursos. Es decir, la incorporación de nuevas tierras agrícolas mediante la expansión de la frontera agrícola; la creación u obsolescencia de un recurso, derivada de un cambio tecnológico o la potencialidad del cultivo hidrobiológico, pueden alterar, y de hecho alteran, el potencial productivo del país.

Estas, sin embargo, son consideraciones que a menudo están ausentes y frecuentemente quedan al margen de la planificación y del cálculo económico. En función a este tipo de consideraciones, bien podría plantearse la existencia de un ministerio de recursos naturales y del ambiente que agrupe a sectores como el de agricultura, minería hidrocarburos, pesca y silvicultura.

^{2/} INP-ONERN Proyecto Nacional Recursos Naturales y Medio Ambiente. Nov. 1988 p.12.

De forma similar, podría conformarse un ministerio de bienestar que agrupe a los sectores de salud, educación, cultura y de previsión social y otro de servicios sociales que incluyan a los sectores de vivienda y servicios básicos, transporte urbano, recreación y turismo y de trabajo y relaciones laborales, organizados en Secretarías de Estado.

En el plano estructural, se puede, se este modo, definir cuántos y cuáles ministerios se desea que existan.

Cabe advertir que la factibilidad de buena parte de esta propuesta se hace posible en la medida que en el Perú se ha dado inicio al proceso de descentralización.

En efecto, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Bases de la Regionalización, los ministerios transferirán a los gobiernos regionales la casi totalidad de los actos administrativos y la prestación de los servicios básicos y reservarán para sí tres responsabilidades básicas: la de normar y conducir las políticas sectoriales a su cargo, la de coordinar la programación de las mismas con los gobiernos regionales y empresas estatales, y la de supervisar su cumplimiento.

2. En el Funcionamiento Administrativo: Grupo de Coherencia y de Coordinación

Como se señalara anteriormente, cualquier gobierno con planteamientos claros deberá considerar como problema crucial, la integración de sus objetivos de gobierno con sus políticas específicas de instrumentación. Ello exige una cuidadosa definición de las acciones sectoriales, que permita relacionarlas entre sí y relacionar el conjunto de ellas con la política general de gobierno. Esta preocupación debe traducirse como la función crucial del Consejo de Ministros, en tanto que cada ministro, como tal, sería responsable de asegurar la máxima coherencia sectorial posible y colaborar con el Presidente del Consejo de Ministros en la consecución de la coherencia global.

Debe reconocerse, no obstante, que los ministros suelen ser políticos y, por lo general, no dominan todas las implicaciones técnicas de orden social o económico de una decisión que, por lo demás, exceden la capacidad del analista más calificado. De allí que sea conveniente dotar a cada ministro de un gabinete de asesoramiento que lo asista en esta labor; gabinetes que estarían articulados a un gabinete central que asesore al Presidente del Consejo de Ministros.^{3/}

^{3/} En un momento, la Presidencia del Consejo de Ministros se propuso instrumentar secretarías de gestión para asuntos económicos, asuntos productivos, asuntos sociales y asuntos regionales. Si bien ésta era una decisión bien encaminada, se

Sin embargo, la respuesta no radica únicamente en dotar a los ministros de gabinetes de asesoramiento, sino de proveer a los gabinetes de funcionarios idóneos.

La carencia de profesionales que enfrenta la gesti[on] de políticas públicas, no constituye una insuficiencia transitoria, consecuencias sólo de las irracionales asignación de prioridades y de recursos. Responde también al hecho de no existir, a nivel del país, un centro de formación^{4/} que prepare a este estamento profesional en una orientación global e integradora o desarrolle y refuerce su capacidad y cualidades analíticas. De hecho, el profesional que egresa de la universidad no reúne estas características. El Profesor Yehezkel Dror^{5/} ofrece un perfil tipológico de este profesional, indicando que requiere de: a) una comprensión cabal de su país y su medio con una perspectiva histórica y de orientación al futuro; b) compromiso con los objetivos nacionales de desarrollo; c) mantenerse en contacto permanente con la realidad social; d) amplia comprensión de los principales asuntos de política general y conocimiento profundo de un dominio sectorial; e) visión estratégica; f) destreza en el manejo de crisis; g) capacidad en el diseño organizacional, fortalecimiento institucional y arquitectura societal; h) capacidad y destreza en el análisis y planteamiento sofisticado de políticas; i) capacidad para negociar; manejar el poder; j) ser consciente de costos y una alta sensibilidad para la eficiencia requerida; k) capacidad de manejo macro; y l) capacidad de crear e innovar.

En el Perú, resulta urgente e importante iniciar la formación de este tipo de profesional que deberá ser adiestrado para el manejo de incertidumbre, la resolución de crisis, el planteamiento estratégico y el manejo de problemas especiales. Deberán ser ubicados en los ministerios, en los gobiernos regionales y en las instituciones claves del Estado como el Banco Central de Reserva, el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto de Comercio Exterior, entre otros.

desistió del esfuerzo al cambiar el gabinete ministerial. De otro lado, el Instituto Nacional de Planificación cuenta con comisiones especiales de planificación que se orientan a atender problemas de carácter multisectorial pero que, por falta de recursos y de profesionales calificados, no tienen mayor vigencia.

^{4/} La Ley Anual de Presupuesto para 1988 ha dado un paso importante en este sentido, al disponer la creación del Centro de Altos Estudios para el Desarrollo, que se encargará de la formación de los altos cuadros administrativos.

^{5/} Yehezkel Dror "Top Administrators in Development Countries, Needs and Options" Discussion Paper Prepare for the Interregional Workshop on Management Training; Management Development of Senior Administrators UN-DTCD, Aug.85 p.8,9.

Por cierto que los cambios estructurales en el Estado no constituyen una garantía para resolver los problemas de gestión pública ni para colocar a la gestión pública en condiciones de resolver los problemas del país. La clave de la eficacia y productividad institucional son los hombres que conducen y hacen marchar las instituciones. Por consiguiente, bajo el enfoque que se viene desarrollando, la formación del factor humano es una pieza fundamental en el éxito de cualquier proceso de reforma estatal, así como, en el inicio de la solución de los problemas estructurales del país.

II. LA AUTORIDAD REGIONAL EN EL PERU

A. Los Gobiernos Regionales como nivel Descentralizado del Estado

El Perú, de acuerdo a la Constitución Política que rige a partir de 1980, tiene un gobierno unitario, representativo y descentralizado. Consecuentemente, el Estado se descentraliza sin lesionar su carácter unitario. En este contexto la capacidad de decisión en asuntos públicos (v.g. definir la orientación de las acciones de desarrollo, prestar servicios, aplicar gravámenes) que ejercen los gobiernos regionales en sus ámbitos, la realizan sin afectar el principio de la unidad gubernamental. Por tanto, el Estado descentraliza el ejercicio del poder para hacer más eficaz la acción nacional de gobierno y más eficiente del empleo de los recursos del Estado, así como, para lograr una mayor intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos.

A diferencia de algunos procesos de regionalización que se dan en otros países del continente, el peruano como el chileno se realiza en cumplimiento de un mandato constitucional que, en el caso del Perú, ha sido reglado por la Ley de Bases de la Regionalización y las Leyes Orgánicas de Creación de cada Región. A la fecha, se han creado once regiones y resta por crearse la región donde se ubica la ciudad capital de la República. En el mes de noviembre de este año se elegirán las autoridades de las primeras cinco regiones y las restantes en el mes de abril de 1990.

Los primeros cinco gobiernos regionales se instalarán e iniciarán su funcionamiento en enero de 1990 y los restantes a mediados del próximo año.

Conviene, para efectos de esta ponencia, describir apretadamente la conformación de los Gobiernos Regionales. Debe indicarse que, de manera análoga al nivel central, con excepción de la función judicial, las funciones legislativas y ejecutivas del Estado se reproducen en los Gobiernos Regionales.

La función legislativa la ejerce la Asamblea Regional y su Presidente es, asimismo, el Presidente del Consejo Regional que, a modo de Consejo de Ministros, ejerce la función ejecutiva regional.

La Constitución establece que las normas que aprueban las Asambleas Regionales se subordinan a la legislación nacional y el Poder Ejecutivo puede vetarlas cuando modifique o derogue legislación nacional vigente o cuando se violen las delimitaciones de las leyes autoritativas. La Asamblea tiene atribuciones para decidir la marcha del Gobierno Regional dado que tiene capacidad normativa y fiscalizadora, en la medida que aprueba sus principales instrumentos de gestión: el plan, el presupuesto, el programa de inversiones, los programas de requerimiento de crédito interno y externo y la organización interna del Gobierno Regional. Ejerce funciones legislativas y reglamentarias por delegación expresa del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

La Asamblea está conformada por tres estamentos:

- Los representantes elegidos por sufragio directo, mediante voto preferencial y cifra repartidora. Este estamento no excede del 40% del total.
- Los alcaldes providenciales de la Región; y
- Los delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de la Región. Este estamento no debe representar más del 30% del total.

Sobre el particular, cabe señalar que la Asamblea tiene la facultad de revocar el mandato del Presidente de la Región.

También se debe destacar que el tercer estamento tiene un carácter democratizador importante en la medida que otorga presencia directa a las instituciones representativas de la sociedad civil. Por ejemplo, la Región Andrés Bello Cáceres (ver Anexo) que reúne a tres de los actuales departamentos tendrá una Asamblea conformada por 67 miembros, de los cuales 20 corresponden al tercer estamento. Su distribución es la siguiente: seis por las organizaciones campesinas: cuatro por las organizaciones de los productores agrarios: cooperativas agrarias, otras formas empresariales asociativas y productores agrarios individuales; uno por las universidades; dos por los colegios profesionales y organizaciones culturales; tres por las organizaciones representativas de los productores no agrarios; asociaciones de industriales, mineros y comerciantes; uno por las organizaciones de asentamientos humanos urbano-marginales, asociaciones de padres de familia y clubes de madres.

Como puede observarse, se privilegia a las instituciones rurales, de trabajadores y organizaciones populares.

De otro lado, respecto de la función ejecutiva, el Consejo Regional se encarga de la conducción de las acciones del Gobierno Regional. Su Presidente resuelve en última instancia, en la vía administrativa los asuntos competencia del Gobierno Regional. Componen el Consejo Regional un presidente y un vice presidente, elegidos de entre los miembros de la Asamblea Regional, por cinco secretarios regionales designados por la Asamblea a propuesta del Presidente Regional. Son responsables de los asuntos: sociales, productivos extractivos; productivos de transformación; infraestructurales y de planificación y presupuesto. El Secretario de Planificación y Presupuesto actúa como Secretario del Consejo.

Cabe indicar que tanto el Consejo Regional como las Secretarías Regionales cumplen funciones ejecutivas más no ejecutoras. En efecto, el Consejo Regional se encarga de cumplir los acuerdos y decisiones de la Asamblea Regional que, a su vez, han sido propuestos por el Consejo. Los Secretarios Regionales tienen a su cargo la conducción y supervisión de la ejecución de las acciones sectoriales y multisectoriales y son los órganos que establecen, para esos efectos, relaciones funcionales con los ministerios centrales que regulan los asuntos a su cargo.

Los órganos ejecutores propiamente, son las unidades sub regionales de desarrollo que son las oficinas desconcentradas del Gobierno Regional y que operan en ámbitos territoriales. A estas oficinas les corresponde ejecutar el programa de desarrollo y de inversiones o prestar los servicios públicos de menor complejidad (las de mayor complejidad, como hospitales, investigación agraria, educación secundaria y técnica, las realizan instituciones descentralizadas del Gobierno Regional) y resolver en primera instancia administrativa reclamos y otros procesos contenciosos.

A efectos que puedan cumplir con estas funciones, la ley ha determinado que la mayor parte del personal y del presupuesto sea ubicado e invertido en las subregiones, limitándose a lo estrictamente indispensable el uso de recursos que se destinen a las sedes centrales de estos gobiernos regionales, no pudiendo éstos concentrar más del 8% del personal ni más del 10% de gasto corriente.

La normatividad en materia de regionalización responde, en síntesis, a un modelo de organización administrativa que plantea dos principios básicos: a) la necesidad de reproducir en el plano territorial, de manera integral, la acción de alcance regional del Poder Ejecutivo; b) lograr la mayor desconcentración de capacidad de decisión y de recursos al interior del espacio administrativo.

En efecto, estos principios recojen los planteamientos que favorecen un tratamiento intersectorial superando el ordenamiento convencional sectorizado y reconoce, asimismo, que el enfoque intersectorial se hace más eficaz cuando más próximo se ejerza a

los niveles y espacios menores al regional. Se abre así la posibilidad de operar una organización mejor adaptada a las necesidades del desarrollo y de abordar la problemática regional y local. De consolidarse esta institucionalidad, se habrán logrado las condiciones necesarias para que en la prestación de los servicios, la ejecución de la inversión pública y en la resolución de actos administrativos se guarde una perspectiva integral y desconcentrada de la gestión del desarrollo.

Debe agregarse, no obstante, que, a pesar de no constituir las Oficinas Subregionales instancias de gobierno, de manera similar al Gobierno Regional, cuentan con un órgano deliberativo en la forma de un Consejo de Desarrollo Subregional. Lo integran en un 60%, los alcaldes provinciales y distritales y, en un 40% los delegados, de las instituciones representativas de las actividades económicas sociales y culturales, del ámbito de cada Consejo. Entre otras funciones, participa en la formulación del Plan y del Presupuesto subregionales y está atribuido para aprobarlos y para supervisarlos y fiscalizar su ejecución.

B. Retos y Limitaciones de la Regionalización

A esta altura de la Ponencia conviene señalar algunos riesgos o carencias que deberá enfrentar el proceso de regionalización.

1. Riesgo de Burocratización en el Gobierno Regional

En primer lugar, los Gobiernos Regionales deberán superar el criterio tradicional de asignación de personal y de recursos materiales y financieros que se basa, exclusivamente, en las funciones que se asignan a distintos órganos. Este criterio puede ser adecuado cuando sólo se cumplen funciones de gobierno, que se expresan en actos administrativos. Pero, de hecho, es insuficiente cuando las funciones se vinculan más a tareas de desarrollo, tanto de naturaleza productiva como de prestación de servicios. Los criterios a emplear deberán estar referidos, más bien, a variables espaciales, demográficas, económicas, sociales y culturales, más propios y afines a la planificación y programación del desarrollo que al campo administrativo tradicional.

Por consiguiente, el tipo y volumen de personal, así como los recursos financieros y materiales, en lo posible, serán definidos mediante el conocimiento de la subregión y su problemática, en términos físico-naturales, económicos y sociales, así como, sobre la base de la estrategia que se trace el Gobierno Regional, identificando, para el caso, la vocación y potencialidad productiva.

2. Riesgo de no Contar con Personal Suficiente e Idóneo

En segundo lugar, se requiere que el Gobierno Central, con el propósito de apoyar a los Gobiernos Regionales en sus esfuerzos

desconcentradores al interior de sus ámbitos, establezca un régimen integral de incentivos de remuneraciones y otros estímulos para incentivar al personal de la administración pública a que trabaje en las zonas periféricas y más desatendidas consistentemente con la Ley de Bases que ordena que los Gobiernos Regionales prioricen la ejecución de programas de desarrollo de mediano y largo plazo en áreas desprovistas en servicios públicos, de menor desarrollo relativo y con potencial de recursos económicos y sociales.

Se ha planteado que, a las remuneraciones de los servidores públicos, se agreguen bonificaciones de hasta el 100% por cada uno de los criterios siguientes:

- a) Por lejanía de centros poblados importantes.
- b) Por condiciones de altura o condiciones climáticas adversas.
- c) Por riesgo en zonas afectadas por violencia socio-política.

Esto podría llevar a una relación de 4 a 1 en las remuneraciones entre los que laboran en las principales ciudades y los que laboran en el campo.

De otro lado, debe normarse el servicio civil con una concepción descentralista, para que la incorporación de servidores públicos se haga de modo selectivo en las zonas periféricas, y las promociones de ascensos, en función de mérito.

3. Dificultad en Combinar Criterios de Administración Territorial y Criterios de Eficiencia Administrativa

En tercer lugar, la Ley de Bases no ha definido la organización y conformación interna de las Oficinas Subregionales asignando la creación de las mismas y la delimitación de sus ámbitos a las Asambleas Regionales. Alguna ingerencia en su delimitación tendrá, sin embargo, el nivel central a través del Instituto Nacional de Planificación que debe opinar sobre la materia.

Se entiende, no obstante, en cuanto a su organización interna, que deberán asumir un diseño que guarde correspondencia con las de las Secretarías Regionales a fin de mantener una adecuada vinculación técnica y de planteamientos entre el nivel de programación y la orientación de políticas regionales. La preocupación mayor, sin embargo, reside en la delimitación de los ámbitos subregionales pues, de ello depende, en mucho, el éxito de los programas.

Entonces, para efecto, de la delimitación territorial, deberán primar cuatro criterios básicos:

- a) Criterios Físico-Geográficos. Tomar en cuenta el tratamiento de los recursos naturales, principalmente el suelo y el agua; tratamiento que se sustenta en el principio que el desarrollo sólo puede resultar de una utilización racional y sostenible de la base de estos recursos. Se opta, por tanto, en considerar que las cuencas hidrográficas deben ser la base de análisis para la definición de las subregiones y sus áreas menores.
- b) Criterios de Orden Administrativo. En la definición de los ámbitos debe considerarse el número de subregiones que conviene que administre el Gobierno Regional y la escala o dimensión territorial de las mismas. El número y la escala que se definan deben asegurar la gobernabilidad y capacidad de gestión de los gobiernos regionales, en consideración a las dificultades que la geografía determina para las comunicaciones, así como, la escasez de recursos humanos calificados. De otro lado, consideraciones de orden teórico-administrativo determinan que el rango de control (span of control) de una supervisión no debe exceder de seis unidades ubicándose la cifra óptima entre tres y cuatro. Esta tarea de delimitación, como podrá suponerse, no está exenta de conflicto y presiones por parte de centros poblados y ciudadanos que puedan cuestionar su pertenencia a una u otra subregión, o área menor, o bien la ubicación de las sedes.
- c) Criterios de Orden Social. El nivel de organización de la población en el territorio es de importancia, dado que permite ampliar el alcance o radio de acción de los servicios o de delegar su administración a grupos organizados.

La mayor o menor concentración poblacional es un fenómeno asociado al grado de organización social junto con la existencia de recursos naturales, especialmente el agua, que favorece su concentración. De otro lado, puede servir para definir las sedes, la existencia de centros poblados que reúnan ciertos requisitos como "centricidad", articulación vial e infraestructura.

- d) Criterios de Orden Económico. El nivel tecnológico alcanzado en la producción constituye otro criterio o delimitación. Un nivel tecnológico relativamente alto en la producción exigirá menores esfuerzos y costos administrativos y permitirá una acción estatal de difusión tecnológica más extensiva que intensiva; las posibilidades de integración y complementación económica y por último la existencia de centros urbanos de dimensión que sirvan de dinamizadores del medio rural.

A la luz de estos criterios los Gobiernos Regionales deberán reexaminar la delimitación de los ámbitos administrativos actuales.

4. Carencia de Calidades Humanas en Liderazgo y Competencia Técnica

Los Gobiernos Regionales deberán reclutar o formar mejores elementos profesionales capaces de dirigir y orientar las tareas de desarrollo desde una perspectiva integral, revalorar y prestigiar el trabajo de campo y enfatizar el trabajo de equipo asegurando enfoques interdisciplinarios y multisectoriales.

Estos grupos de profesionales, deben actuar y resolver problemas como equipo y deben ser evaluados como tales. Debe acentuarse el carácter polivalente de los profesionales propiciando que cada profesional con la experiencia y el trabajo en equipo, vaya integrando a su "profesión base" los conocimientos de otras disciplinas, a fin de encontrarse en mejor situación para dar respuestas, desde distintos enfoques disciplinarios, a los problemas del desarrollo.

En la medida que parte importante del éxito del trabajo de las oficinas subregionales y áreas menores se cifra en el trabajo con la comunidad, la formación que se imparta a los profesionales debe desterrar el comportamiento vertical y jerárquico entre los profesionales y de éstos con la comunidad.

III. LA ADMINISTRACION DE SERVICIOS SOCIALES DESCENTRALIZADOS

A. Servicios Sociales Integrados

En relación a los servicios sociales la situación que enfrentarán los Gobiernos Regionales es particularmente crítica y para ello se propone un enfoque de servicios integrados bajo la administración de las Oficinas Subregionales y de las áreas menores.

1. Salud y Nutrición

En cuanto a la salud, la situación nutricional y alimentaria que enfrenta el país constituye un verdadero reto a la administración descentralizada.

La Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) realizada en 1972, estableció que el 44% de la población menor de 6 años estaba afectada por la desnutrición. La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNSA) realizada en 1984, muestra que la

situación no se ha alterado de manera significativa para el mismo grupo étnico, que registra un 43.6%.^{6/}

La relación entre la salud, los niveles nutricionales de la población, las inmunizaciones y los niveles de la saslubridad, está ampliamente establecida. Esta relación determina, que los problemas de salud no pueden ser abordados o evaluados del problema de producción y abastecimiento de alimentos, de programas de inmunizaciones y de dotación adecuada de agua para consumo humano.

No se puede soslayar el análisis de la calidad de la salud por regiones y áreas menores, especialmente si se piensa en reordenar el territorio administrativamente, lo que presupone mejorar y acercar los servicios a base de un conocimiento de la realidad de las áreas menores. Se conoce que la cobertura del programa de inmunizaciones a nivel nacional, "(...) según los resultados de la Encuesta ENNSA, atiende y cubre a la población infantil menor de 5 años, con vacunas anti-tuberculosas, anti-polio, anti-difteria, tos ferina y tétano y anti-sarampión en 67%, 38% y 53%, respectivamente del total. A nivel del área rural los porcentajes correspondientes eran de 44%, 15%, 14% y 35%. Para el caso de agua potable (...) a nivel nacional el 58.4% de los hogares cuentan con este servicio, en el área rural apenas lo poseían el 11.9% ^{7/}.

Es por tanto necesario conocer estos indicadores y, a partir de ellos, trazar estrategias mediante las cuales se pueda ampliar los servicios con un temperamento innovador y más participativo. Con un pequeño grupo de indicadores referidos al espacio nutricional y de salud, se puede, complementar los tradicionales indicadores de evaluación físico-financieros, sentando las bases para evaluaciones posteriores del programa de desarrollo que se ejecute en la subregión o en áreas menores a su interior.

Al respecto, es importante dejar de lado los indicadores más tradicionales, como aquellos que establecen relaciones entre número de habitantes por médico o cama por número de habitante, o habitantes por posta o centro de salud. Si existe una preocupación por parte del Gobierno Regional en ampliar la cobertura de los servicios de salud, esta ampliación no puede realizarse pensando en la construcción y equipamiento de más infraestructura o en extender los servicios tradicionales, muy limitados en la actualidad.

^{6/} GONZALEZ VIGIL ALARCON, José Vigilancia Alimentaria y Nutricional para el Desarrollo Microregional, Anales del Seminario Internacional, 2-4 Mayo, 1988. CONCYTEC-APN, Lima, Per, p.27.

^{7/} GONZALES VIGIL ALARCON, José. Op. cit. p.33.

La estrategia debe contemplar la necesidad de reforzar y apoyarse en las organizaciones de base, quienes deben asumir la ejecución de los programas de apoyo alimentario, vacunaciones y dotación de agua, limitándose el rol del Gobierno Regional a acciones de capacitación y a resolver los problemas logísticos y de apoyo a la atención primaria de la salud. De otro lado, el énfasis debe estar dado en zonas de mayor concentración poblacional en la medida que mediante este tipo de programa puede beneficiarse a un mayor número de personas con costos menores por resultados, dejando para etapas posteriores zonas alejadas de población dispersa o las afectadas por situación de violencia.

Es muy probable que la cobertura de los servicios sociales y de promoción a la producción, no llegue al 100% de la población por encontrarse ésta muy dispersa. Sin embargo, una cobertura posible de entre el 60% y el 75% de la población (dentro de un margen de costos "razonables" e inscrita en un mediano plazo) justifica plenamente la acción de los Gobiernos Regionales, frente a la situación presente de alto grado de desatención. Por último, el enfoque principal debe ser de medicina preventiva, antes que curativa, por requerir aquélla menos personal especializado. En este esquema, debe funcionar un sistema de referencia que permita orientar y conducir al paciente a los centros de salud de la subregión o a los hospitales de la región para servicios más especializados. La salud a nivel primario debe tener un enfoque integral, donde el personal del área menor y las organizaciones de base cumplan un rol en el sistema de vigilancia nutricional, en los programas de apoyo alimentario, de salud y de educación.

2. Educación Inicial y Nutrición

En cuanto a la educación inicial en el ámbito rural, por lo general, la preocupación del Ministerio de Educación se ha centrado en la educación básica y se ha soslayado la educación inicial. Este enfoque, debe variar a fin de enfatizar la educación inicial, que puede ofrecer un impacto social más importante y que represente muy bajos costos financieros para el Estado. "De acuerdo a la información obtenida de la ENCA de 1972 y ENNSA de 1984, el promedio de talla de los niños de 3 años habría descendido en dicho período, al pasarse de una talla promedio de 91.7 cms. en 1972, a una 91.2 cms. en 1984.

"(...) La población afectada por malnutrición de dos años, estaría en la actualidad sufriendo las consecuencias de dichas carencias a través de un menor rendimiento físico e intelectual (...). Los niños que en 1984 tenían 3 años, en 1987 ya habrían cursado el primer grado de educación y, posiblemente, el déficit nutricional que padecieron en los primeros 5 años de vida, constituya uno de los principales factores que expliquen indicadores tan desalentadores, como que de cada 100 alumnos matriculados en primer grado, repiten una o más asignaturas el

36.5%; no concluyen sus estudios el 44.6% y sólo los culminan el 18.9%"^{8/}

Si esta situación no es corregida, es muy probable que la misma tenga repercusiones negativas para el país, en tanto que, parte importante de la población económicamente activa, tendrá problemas de lograr empleo e ingreso y los ocupados mostrarán menor rendimiento en su desempeño laboral. "En 1970 el número de niños afectados de malnutrición (menores de 5 años) habría sido de 985,700. Quince años más tarde, en 1985, el número de afectados por malnutrición se habría elevado a 4'399,300 habitantes".^{9/}

3. Alfabetismo y Fecundidad

En la medida que se parte por conocer la situación de la infancia, concomitantemente, debe atenderse el problema de la mujer. Se conoce que existe una estrecha relación entre el analfabetismo y las altas tasas de fecundidad. Los esfuerzos en las subregiones y áreas menores deberá estar orientado a organizar programas que progresivamente disminuyan los niveles de analfabetismo, especialmente de la mujer del campo. Simultáneamente, debe orientarse a las madres en el temprano aprestamiento del niño, en prácticas de nutrición y cuidado infantil y en el aprovechamiento de los servicios de salud y paternidad responsable, mediante la organización y participación de las mujeres en programas integrados de desarrollo materno infantil que impulse el Gobierno Regional.

4. Educación Básica

Las carencias en el nivel de la educación básica son conocidas. Sin embargo, las principales a identificar son las relaciones del número de estudiantes por maestro y la calidad del magisterio y la educación que imparten. Se conoce el gran descontento de las comunidades campesinas con el servicio de educación que imparte el Estado. El ausentismo y tardanza de los maestros y la calidad de los mismos, hace pensar que es necesario reordenar la administración del servicio, delegando la gestión de los mismos a las municipalidades y, de ser posible, a las propias comunidades campesinas o a las asociaciones de padres de familia; organizando, para estos efectos, juntas educativas que administren los recursos financieros y materiales que, con ese propósito, son aportados por los Gobiernos Regionales. Bajo este planteamiento, se suprimiría el carácter administrativo de las actuales Unidades de Servicios Educativos, y se lograría que éstas asuman el propósito primogéneo para el que fueron creadas; es decir, como unidades de recursos bibliotecarios (enciclopedias, mapas, material

^{8/} GONZALES VIGIL ALARCON, José. Op.cit. p.29-31.

^{9/} GONZALES VIGIL ALARCON, José. Op.cit. p.31.

de referencia) didácticos, pedagógicos (maestros reemplazantes) y de recursos tecnológicos educativos (video, tele-educación) de costos relativos altos al que puedan recurrir, para apoyo o uso, los maestros y alumnos de los centros de educación básica del circuito.

Este cambio puede tener un efecto desburocratizador y significar un mejor empleo de personal magisterial donde el maestro deja de ser administrador para ser instructor o, más importante aún, desempeñar el rol de tutor.

Otro aspecto de gran trascendencia para el poblador rural, es la formación de los jóvenes. Los campesinos intuyen, que algo en la formación, que hoy se imparte a la juventud rural es disfuncional y reclaman centros de formación tecnológica en la forma de escuelas agropecuarias. En éstas aspiran que sus hijos se formen para la producción, que les de un oficio, y contribuyan al mejoramiento de sus comunidades, de su medio, antes que una educación que les invita a migrar a las ciudades en busca de mejores perspectivas.

5. Comunicaciones

Una de las características de la vida rural es el aislamiento, la incomunicación o la demora en comunicarse con los centros más dinámicos.

Obligadamente, si el país se orienta a una creciente integración, deberá centrar esfuerzos en mejorar las vías de herradura y las carrozables. Sin embargo, estas mejoras son costosas y molestas.

De otro lado, la tecnología moderna permite resolver parte del problema, a través de equipos de radio transmisores-receptores, que son económicos y cuya compra debiera ser facilitada por el gobierno regional. De este modo, las comunidades campesinas, asociaciones de productores, centros comunales, empresas asociativas, anexos, podrían contar con un medio para hacer conocer desastres, problemas de desabastecimiento, amenazas de la subversión, requerimientos y pedidos de insumos, o para solicitar reemplazo temporal de maestros o trabajadores de la salud al centro administrativo del área menor o subregión.

6. Dinámica Poblacional

La migración tiene aspectos positivos y negativos. Por lo general, las zonas expulsoras de población son aquellas de recursos más exigüos y con población dispersa. Esta normalmente realiza un tránsito a un centro urbano mediano, antes de radicar en un centro urbano mayor más dinámico. Este hecho puede estar significando un fenómeno de reconcentración poblacional que beneficia la administración de los servicios, especialmente cuando la estrategia

reposa en la organización de base y la participación ciudadana para darse sus propios servicios, antes que en la opción, menos favorable, de atender a población dispersa. Este último tipo de atención, además de ser difícil, es extremadamente oneroso para el Estado. Cabe señalar que este proceso de migración puede disminuir su velocidad como consecuencia de la aplicación de programas gubernamentales orientados a retener población, mejorando las tele y radio comunicaciones rurales, mejorando los servicios y apoyando la industria rural mediante electrificación rural. De otro lado, la migración precipitada que viene ocurriendo en algunas zonas de la Sierra, además de significar el abandono del territorio y sus recursos, significa problemas para las zonas receptoras que no están preparadas para atender a los nuevos migrantes.

7. Ferias y Ofertas de Servicios

En el Perú rural las ferias y mercados desempeñan un papel muy importante que puede ser aprovechado para socializar los servicios. Se requiere por tanto, hacer un relevamiento de las ferias y mercados, dado que estas actividades concentran a los pobladores rurales en determinados días de la semana o del mes. Las ferias, por tanto, constituyen un momento y un lugar oportuno para relacionar a la población con los servicios que brinda el Gobierno Regional.

Puede organizarse equipos de personal, que acompañando a las ferias pueden ofrecer servicios de tecnología rural, agropecuaria, inmunizaciones, servicios odontológicos, crédito, distribución de fertilizantes, plagicidas, entre otros.

8. Evaluación de los Servicios

En cuanto a la Evaluación de los Servicios es importante incorporar la práctica de recoger la opinión de los pobladores, en términos de lo que esperan como servicios del Gobierno Regional; especialmente, sus demandas de asistencia técnica para la producción, créditos, insumos para la producción (tanto en cantidad como oportunidad) y en relación a sus demandas de educación y salud.

B. Servicios de Mayor Complejidad

De conformidad a la Ley de Bases de Regionalización los servicios públicos de mayor complejidad deben ser administrados por instituciones descentralizadas del Gobierno Regional. Así, la administración de los centros de educación secundaria y técnica, los hospitales, las investigaciones agrarias, las edificaciones e infraestructura económica, entre otros, serán administrados por instituciones con personería jurídica distinta a la del Gobierno Regional y con autonomía económica y administrativa.

La conveniencia de adoptar esta medida reside en que sólo al conformar unidades autónomas, se hace posible la evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión y del uso de los recursos que insume la prestación de un determinado servicio. De lo contrario, al depender la administración del servicio del mismo Gobierno Regional la responsabilidad de la gestión se diluye y el empleo de recursos provenientes de diversas fuentes, carece de un entorno evaluable. En todo caso es importante indicar que los órganos de gobierno o directorios de estas instituciones estarán integradas en parte por delegados de las instituciones representativas de la sociedad civil que guarden mayor relación con la actividad de la que es responsable la institución.

C. La Estrategia de Desarrollo y la Prestación de los Servicios

La organización de los servicios por áreas menores debe responder en el Perú a una estrategia de desarrollo que el gobierno regional trace para cada área menor.

Las áreas menores encuentran bloqueadas sus posibilidades de desarrollo debido al uso limitado de su base de recursos y al mal aprovechamiento de los recursos que explotan, lo que conduce a un círculo vicioso, que impide iniciar un círculo virtuoso de desarrollo y crecimiento autosostenido.

El diagnóstico de cualquier área menor muestra que, salvo raras excepciones, se parte de una base productiva muy limitada. Por consiguiente se recomienda que la estrategia se oriente, fundamentalmente, a ampliar la base productiva en un plazo de 15 o 20 años.

La estrategia debe atender tres etapas que pueden diferenciarse claramente, aunque sólo sea con propósitos analíticos.

1. La primera etapa consistiría, a) en relación a los aspectos productivos, en mejorar los actuales niveles de producción y productividad de las actividades económicas más importantes que se desarrollen en el área menor y en resolver los problemas de la organización para la producción y la comercialización; b) en los aspectos sociales, en la realización de programas de alfabetización de la mujer campesina, saneamiento básico, educación inicial, inmunizaciones y programas de apoyo alimentario hasta el nivel de educación básica; y c) en cuanto los aspectos infraestructurales, el desarrollo de la infraestructura en apoyo a las actividades productivas más importantes y a la dotación de agua para consumo humano.

2. La segunda etapa, consistiría a) en relación a los aspectos productivos, en ampliar la base económica mediante una diversificación productiva. Esta etapa se desarrolla sobre recursos existentes no utilizados como son los mineros no

metrálícos y metálicos, los hidroenergéticos y los pecuarios. Así, por ejemplo, si la actividad fundamental es la agrícola, se podrá introducir la crianza de camélidos en pasturas de altura, o a la crianza de truchas aprovechando lagunas y ríos, combinar acciones de reforestación y agricultura, la explotación de carbón, mármoles, arcillas o caolinas o la pequeña minería metálica. Lo que finalmente se busca es la mayor diversificación productiva a base de los recursos existentes; b) en cuanto a los aspectos sociales, el énfasis deberá estar dado en mejorar la educación básica y la regular, iniciando una orientación técnico-productiva para el educando y dando gran impulso a la medicina preventiva; y c) en relación a los aspectos infraestructurales, se deberá enfatizar el desarrollo de la producción energética convencional y no convencional.

3. La tercera etapa, deberá a) en relación a los aspectos productivos, enfatizar los procesos de transformación, tendientes a generar el mayor valor agregado posible a la producción primaria, sea ésta a base de la modalidad artesanal o de pequeña industria. A nivel de organización económica se pretende generar empresas multinacionales o agrupar empresas asociativas, para emprender procesos de agro industria, en la forma de molinos, procesos de deshidratado, ahumados, embutidos, quesos y envasados; y b) en relación a los aspectos sociales, debe enfatizarse la mejora de los servicios de segundo nivel como centrops de salud, y la educación regular con orientación técnico productiva.

Si bien la estrategia define tres etapas, puede ocurrir que, en algunas áreas menores, por su grado de desarrollo, se cumplan las tres de manera simultánea. Sin embargo, interesa destacar que la organización de los servicios y la especialidad de su personal pueden diferenciarse para cada etapa, dado que cada una puede generar demandas diferentes.

DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION OBJETIVOS DE
UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON EQUIDAD

Alfredo Gastal *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. LOS OBJETIVOS

1. Descentralización, desconcentración tanto como regionalización son temas recurrentes en el discurso de los políticos y en las propuestas planificadoras de muchos países de la región desde la década de los sesenta. La regionalización ha sido, posiblemente, uno de los hitos político-administrativos más importantes de esa década, dando origen a la creación de varios organismos estatales para el desarrollo regional y/o de legislación específica, tanto tributaria como reglamentadora de las actividades económicas en los espacios nacionales. Este primer período coincidió en muchos casos con el auge del proceso de sustitución de importaciones, a través de la industrialización, y las circunstancias sociales, políticas y tecnológicas de la época permitieron que esas dos políticas tuviesen condiciones de convivir en relativa armonía, principalmente a nivel del discurso. En la práctica, sin embargo, las inversiones prioritarias se concentraron en los polos de desarrollo ya existentes, i.e. las ciudades capitales o regiones metropolitanas ubicadas en áreas de relativo desarrollo. Esta política concentradora se justificaba entonces por el pequeño tamaño económico de las industrias naciescentes- lo que exigía del Estado un rol protagónico en la promoción del desarrollo- y por la necesidad de maximizar las inversiones en infraestructura urbana ya existentes en estas áreas, que contrastaban fuertemente con la absoluta carencia de estos en otros espacios nacionales.
2. En la década de los setenta, la mayoría de las experiencias practicadas en el campo de la regionalización no se habían aún consolidado, pero, el ya alto grado de concentración urbana, ocasionado por las políticas de desarrollo y de industrialización aplicadas en el período anterior, pasa a exigir de los gobiernos una marcada actuación, en los centros urbanos mas densos, en los campos de la vivienda, de los transportes y de las comunicaciones. En estos mismos centros también se hacen fuertes inversiones en los sectores sociales. A pesar de que, en los planes de desarrollo de muchos países, en este período, se le da énfasis al problema la descentralización, y a políticas nacionales de desarrollo urbano y regional, en la práctica la concentración de recursos en las principales ciudades de cada país sigue acelerandose, agudizando la tendencia concentradora ya evidenciada en los años 60.
3. Estas dos décadas se destacan también por dos otros factores: el incremento sustancial en el ritmo de la urbanización debido principalmente a la fuerte migración campo-ciudad, y, el creciente endeudamiento de los países que se acelera en la década de los

setenta por la gran disponibilidad de petrodolares en el mercado financiero internacional.^{1/}

4. La década de los ochenta, para América Latina y el Caribe es considerada, frecuentemente, una década perdida. Esta afirmación, sin embargo, es relativamente blanda si se tiene en consideración la interpretación hecha por el ILPES ^{2/} en el documento presentado a la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, realizada en Montevideo, en Mayo recién pasado. Ahí se afirma que "la dinámica económica, social, política y cultural de los últimos años, cuando es proyectada al futuro, enseña que América Latina y el Caribe han comprometido más que el próximo decenio".

5. Esta década (1981-1990), sin embargo, correspondió también al segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo internacional. Empero, la experiencia de este período ha demostrado que los supuestos básicos de la estrategia propuesta -para alcanzar un mayor equilibrio en el desarrollo internacional- no han resultado en la medida que los "intereses" de los países desarrollados y de los países en desarrollo, además de no ser convergentes en el sentido del desarrollo común propuesto, también han sufrido la irresistible presión de la crisis económica internacional. De hecho, el "ritmo relativamente lento, y a la larga insostenible, del crecimiento económico de los países desarrollados con economía de mercado de Europa Occidental" ^{3/}, asociado al crecimiento del déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos y a la continua y también creciente transferencia neta de recursos de los países

^{1/} "...el ajuste al incremento de los precios del petróleo en 1973 y a la subsiguiente recesión mundial fue gradual y, por consiguiente, expansivo en lugar de súbito y recesivo y se financió con "petrodolares" que necesitaban reciclarse. En algunos países, el ajuste, aunque gradual, fue completo; en otros, el ajuste fue sólo parcial y en lugar de utilizar los préstamos para graduar el ajuste se usó para aplazarlo. Estos procedimientos pueden caracterizarse justamente como ejemplo de estrategias de crecimiento impulsado por el endeudamiento insostenible a largo plazo. En todo caso, como la región había utilizado el endeudamiento para los fines señalados, la relación deuda/exportaciones era peligrosamente elevada en 1980, cuando se produjo la segunda crisis del petróleo". In, CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, síntesis, (LC/L.333(Sem.22/6)), Santiago, Chile, 23 de abril de 1985, p. 25.

^{2/} ILPES: Inserción externa, desarrollo y planificación, VII Conferencia de Ministro y Jefes de planificación de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 1989 - (LC/IP/G.49).

^{3/} Preparación de la nueva estrategia internacional de desarrollo, Informe del Secretario General, A/43/376, 6/Junio/1988, p. 7.

en desarrollo hacia los países industrializados han sido, posiblemente, las causas determinantes de un conjunto de factores que, además de haber contribuido al fracaso de la estrategia, han subrayado la interdependencia de la economía mundial.

6. Por otro lado, hay que señalar la permanencia, en los países latinoamericanos y caribeños, de profundos desequilibrios en la distribución del ingreso, de altos índices de extrema pobreza, de sistemas democráticos frágiles y segregadores y de grupos económicos nacionales que no se han comprometido a largo plazo con el desarrollo. La persistencia de sociedades y estructuras políticas que aún no han sido capaces de revertir esta situación en más de un siglo de vida independiente, arroja, frecuentemente, serias dudas sobre la verdadera existencia de "intereses nacionales" sobre los que se puedan apoyar políticas económicas y sociales coherentes.

7. Estos factores económicos, sociales y políticos tienden a permanecer vigentes en la próxima década y, además de actuar negativamente sobre la economía de los países de la región, podrán, indirectamente, agudizar aún más los problemas sociales que ya enfrenta este conjunto de países, con serias consecuencias sobre la calidad de vida de sus ciudadanos y sobre la estabilidad política de numerosas naciones.

8. Si bien existe consenso que no corresponde a las Naciones Unidas, o a sus agencias, el "ordenar el funcionamiento de la economía mundial", ésta sí debe "promover" el desarrollo económico y social, por lo que el énfasis para una nueva estrategia interagencial para el desarrollo de la región debería estar especialmente dirigida a la reestructuración del sistema productivo regional, y a fortalecer el desarrollo social con equidad en los países. Con este enfoque se pretende, por un lado, establecer un nexo lógico y consistente entre los aspectos sociales y económicos del desarrollo, evitando la frecuente dicotomía existente entre la planificación social y la planificación económica y, por otro lado, permitir el establecimiento de un objetivo de largo plazo que sea, simultáneamente amplio y selectivo. Este enfoque también permite reforzar los conceptos de descentralización y desconcentración anteriormente mencionados como mecanismos fundamentales de la estrategia interagencial.

9. En este sentido el tema de la reducción de la pobreza parece destacarse como un objetivo simultáneamente amplio y selectivo. Amplio porque abarca toda una serie de problemas correlacionados, como ingreso, modernización y adecuación de la estructura productiva, empleo, progreso técnico, educación, salud, saneamiento, vivienda, alimentación, abastecimiento, participación social y política, etc.. Selectivo por referirse a un específico sector de la población de la región que es mayoritario y se encuentra marginado de los frutos del progreso.

10. Es fundamental considerar, en el caso de América Latina y del Caribe, que la pobreza, en los últimos años, ha tendido a ubicarse mayoritariamente en las grandes áreas urbanas (y ciudades capitales) de la región ^{4/}, las que a la vez, por sus características concentradoras y segregadoras, se han constituido, frecuentemente, en un obstáculo creciente para un desarrollo equilibrado y ecuánime de muchos países de la región.

11. La rápida urbanización (y la metropolización) de la región ^{5/} -fenómeno aún muy poco estudiado- a pesar de las ventajas aparentes de la modernidad que ha concentrado, ha generado graves problemas para el proceso de desarrollo equilibrado en varios países, ya que muchas áreas urbanas de la región no ofrecen las ventajas comparativas que una gran concentración poblacional normalmente ofrece para el estímulo de la actividad productiva y la formación de mercados de consumo. Ellas más bien han sido un injerto entre islas de modernismo con asentamientos marginales -sin recursos humanos capacitados y sin ingresos ni servicios- que más que un estímulo a la producción, son un lastre que demanda crecientes subsidios públicos. Como consecuencia de este rápido y concentrado proceso de urbanización se producen distorsiones económicas y deseconomías que tienden a agravar los ya graves desequilibrios macroeconómicos afectando el proceso inflacionario y mermando los resultados de las políticas de ajuste adoptadas con las herramientas de las ciencias económicas ortodoxas. ^{6/} Por otro lado,

^{4/} Antes que detonaran las causas mas evidentes de la crisis actual, un estudio de la CEPAL sobre la pobreza, hecho en base a datos de los años 70, concluía que aunque la pobreza total de la región tendiera a disminuir entre los años 1970 y 2000 -del 40% al 30%- la pobreza urbana, en el mismo período saltaría del 42% al 60%.

^{5/} Mientras entre 1950 y 1985 la población total de la región crece aproximadamente 2.5 veces, la población urbana se multiplica por 4 y la rural solamente por 1.3. Según el "Global Report on Human Settlements-1986" el nivel de urbanización actual es del orden del 60%- contra uno 41% en 1950- y se estima que los niveles de urbanización, que en 1985 fluctuaran entre el 55.5% en la subregión caribeña y el 84.3% en la subregión del Cono Sur, llegarán a ser, en el período comprendido entre los años 2000 y 2025, de 76.1% y 82.1% respectivamente. Las proyecciones hechas para 1985 establece que 30% de la población urbana regional se concentra en apenas 12 regiones metropolitanas con población superior a 2.7 millones de personas cada una, sumando un total de 84 millones de habitantes.

^{6/} El gobierno mexicano reconoce hoy día que la Ciudad de México absorbe, solamente en subsidios para los servicios públicos y alimentación, un 30% de los investimentos federales, mientras que en Brasil, el Instituto de Economía Industrial de la UFRJ, afirma que el sector informal de la economía ha respondido, en el año de

la asociación entre la pobreza extrema y la creciente y rápida concentración de población y de actividades industriales, sumadas a los efectos de la crisis sobre la región son también, hoy día, grandes enemigos del medio ambiente en el área.

12. Desde esta perspectiva, es evidente que muchos de los más graves problemas de la mayoría de los países de América Latina y del Caribe están estrechamente vinculados, actualmente, a la mala distribución espacial de la población y a la concentración de la estructura productiva, en un conjunto limitado de áreas urbanas, asociadas a las tendencias evidenciadas hacia la concentración económica y hacia la segregación social. Frecuentemente, tal situación ha generado un círculo vicioso que afecta no solamente a estas áreas, sino que produce también efectos deletéreos a todo el tejido económico, social y político de estas naciones, afectando también gravemente al medio ambiente y al sector agropecuario.

13. Considerando la propuesta actual de la CEPAL de que el "eje integrador de un planteamiento coherente para el desarrollo de la región sería el objetivo de la reestructuración productiva acompañada por una creciente equidad social"^{7/} y considerando también la necesidad de una "búsqueda sistemática de opciones alternativas para el paradigma en boga",^{8/} se propone para discusión la consideración de que una estrategia interagencial para acelerar el logro de estos objetivos debería privilegiar procesos institucionales de descentralización y desconcentración. La amplitud de este proceso rebasa las simplificaciones sectoriales y pasa a exigir una concepción multidisciplinaria y multisectorial tanto de los servicios como de las actividades que hasta este momento han tendido a ser analizadas desde perspectivas exclusivamente sociales o exclusivamente económicas.

14. En este contexto, sería adecuado enfatizar la importancia de la reestructuración espacial de las economías de la región a través de acciones que apoyasen una mejor organización de las redes urbanas ya existentes en equilibrio con sistemas jerarquizados de asentamientos urbanos y asentamientos rurales. Un conjunto de acciones de esta naturaleza tendría como objetivo principal reforzar la articulación entre los aspectos económicos, sociales y físicos del desarrollo a través de un proceso sistemático de descentralización y, simultáneamente, establecería las bases para privilegiar modelos alternativos de desarrollo más adecuados a las distintas realidades de la región, en un contexto favorable a la consolidación de organizaciones democráticas.

1988, por uno 40% del PIB lo que significa un monto de 120 mil millones de dólares.

^{7/} Veá memorandum del Secretario Ejecutivo de 06/03/89, p. 2.

^{8/} Ibid, p. 3

15. Por otro lado, al considerar que "es imperativo que las economías latinoamericanas deben adaptarse a circunstancias radicalmente distintas a las que prevalecieron en los años cincuenta y sesenta"^{9/}, ha de admitirse que este proceso también implicará cambios radicales en los estilos de vida de las sociedades urbanas regionales. Hasta hoy, en muchos países de América Latina y del Caribe, sigue imperando la ambigüedad entre el modernismo, por un lado, y el arcaísmo, por el otro, lo que ha dado cabida a contrastes inimaginables que hacen convivir en las metrópolis de la región a la sofisticación tecnológica del final del siglo XX con situaciones de miseria y de salud comparables solamente a las de Europa en la Edad Media, hecho que también se reproduce en el espacio rural. En este particular las presiones económicas y las tensiones sociales provocadas por los frecuentes ajustes recesivos que tienden a frenar la inversión productiva pueden jugar un rol preponderante en un futuro muy próximo, que podría, a través de la amenaza de una ruptura radical, alejar a la región del contexto al que históricamente pertenece.

16. Una propuesta de acción de los organismos multilaterales que pretenda caminar hacia la superación de la crisis actual y que proponga transformaciones efectivas de la presente situación socioeconómica de la región debería, según las consideraciones anteriores, añadir otros dos elementos de análisis. En primer lugar, el contexto político en el cual se insertará el proceso de desarrollo. Este, que varía grandemente de país a país, exige también que el propio concepto de "democracia"- que puede ser "utilizado... para la designación de sistemas políticos que... son muy diferentes entre sí en un gran número de aspectos"^{10/}- sea adecuado a las distintas circunstancias que presenta la región. En segundo lugar, el problema de la pobreza que en la región además de no poder ser tratado sectorializadamente- porque en realidad es un problema estructural- tampoco puede ser considerado como estable u homogéneo por la disimilitud de situaciones en que ocurre ^{11/}. Bajo ese conjunto de condicionantes, es importante que una estrategia interagencial para el desarrollo global de la región deba considerar metas de largo plazo que pretendan reflejar los "intereses" de "todo el conjunto" de las sociedades nacionales. En el corto y mediano plazo esto significaría apoyar y promover proyectos enfocados, simultánea y principalmente, en:

^{9/} Ibid, p. 4

^{10/} Veá, Nohlen, Dieter, Más democracia en América Latina. Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada, in Corporación de Promoción Universitaria -CPU, Estudios Sociales n° 59, 1° trimestre, 1989; Santiago, Chile.

^{11/} Veá, Katzman, Rubén, La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo, Revista de la CEPAL n° 37, Santiago, Chile, abril, 1989.

- * la promoción de procesos institucionales de desconcentración y descentralización- administrativas, políticas, económicas y sociales - que favorezcan el perfeccionamiento de sistemas políticos que den cabida al pluralismo, a la participación y al surgimiento de nuevas formas de organización social;
- * la modernización y expansión de la producción acompañada de una explotación más eficiente y racional de los recursos naturales a través de políticas de localización espacial de las inversiones financieras industriales asociadas a políticas desarrollo tecnológico y de formación de recursos humanos;
- * la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos de menores ingresos a través de políticas de generación de empleos y de ampliación acelerada de los servicios sociales basadas en criterios de adecuación tecnológica, económica y cultural, y de eficiencia.

17. Así, el esfuerzo que se haga por aminorar la pobreza en una primera fase, para erradicarla a largo plazo, implicará necesariamente enfocar este problema desde una perspectiva político-económica. Esta deberá tener como metas específicas la desconcentración y la descentralización espacial de las inversiones y de los sistemas de gestión pública actualmente vigentes, en función de una red de asentamientos humanos jerarquizada que induzca una mayor rentabilidad de la explotación racional de los espacios nacionales y que, simultáneamente, promueva el surgimiento de nuevas modalidades de organización y de concertación social.

18. La experiencia adquirida demuestra que la dependencia hacia los mercados externos, sobre todo si ésta está predominantemente basada en productos primarios, es altamente riesgosa. Sin embargo, por otro lado, la "industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna ha perdido paulatinamente su dinamismo",^{12/} entre otras cosas por la inestabilidad de este mercado en los países de la región, constantemente sometido a presiones económicas externas agravadas por la crisis. El planteamiento "cepalino" de avanzar simultáneamente hacia la articulación económica interna y hacia una sólida inserción en la economía internacional, además de exigir la modernización de los sistemas productivos, exigirá también una racionalización de infraestructura necesaria para que ello se produzca -esto es, de la red urbana regional- lo que significa una revisión de las políticas de regionalización y descentralización asociadas con problemas de localización industrial que atiendan tanto los intereses del Estado, como los de los agentes privados.

19. El rol del Estado en la promoción de un proceso de modernización con equidad es fundamental; sin embargo, no se puede prescindir de una fuerte actuación del sector privado en este

^{12/} Vea memorandum del Secretario Ejecutivo de 06/03/89, p.4.

proceso. Una planificación más prescriptiva y flexible -que abra espacios económicos más definidos a largo plazo- pero también más eficiente en sus objetivos sociales, tendrá que sustituir la frecuente tendencia al dirigismo que proscribió en nombre del proteccionismo que, a la larga, ha beneficiado principalmente a los sectores menos dinámicos de la economía regional y no ha contribuido al progreso social. Ambos agentes deben actuar con gran responsabilidad social y política pues de su desempeño dependerá la implementación de un desarrollo con equidad, en un contexto de estabilidad democrática, capaz de superar las tensiones sociales provocadas por la crisis. En este proceso, la distribución social del ingreso, así como la universalización de los servicios sociales, son los principales desafíos a la creatividad de ambos, lo que exigirá, entre otras cosas, un gran esfuerzo de adaptación y de generación de tecnologías adecuadas para las condiciones socioeconómicas de la región, y de cada país en particular.

20. Otro punto que debe ser destacado en esta discusión es la necesidad de promover una mayor concentración de los recursos disponibles en proyectos integrados de gran impacto, a través de una mayor articulación interagencial, en oposición a lo que frecuentemente ocurrió en el pasado, donde se tendió a pulverizar los recursos disponibles en muchos proyectos de poco impacto y de poco o ningún efecto multiplicador. En este aspecto las agencias internacionales regionalizadas podrán hacer significativos aportes en la generación y la implementación de nuevos proyectos lo que también significaría un impulso razonable al esfuerzo de descentralización regionalizada del sistema mismo de Naciones Unidas.

21. El avanzar simultáneamente hacia la articulación económica interna y hacia una sólida inserción en la economía internacional exigirá también, tanto de los países como de las agencias internacionales, una revisión profunda de las teorías de localización que se han adoptado en la región en los últimos años.

22. Los principios básicos enunciados por estas teorías se han mantenido en las políticas diseñadas para la gestión del crecimiento urbano -tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo- e invariablemente incluyen un conjunto de recomendaciones, las que pueden ser agrupadas en tres categorías de estrategias:

- a) acción directa del aparato estatal;
- b) control del sector privado, por la vía fiscal (tasas, impuestos, etc); y
- c) inducción al sector privado ya sea por subsidios, créditos u otros instrumentos.

23. En América Latina, sin embargo, la aplicación de políticas basadas en estas estrategias ha promovido frecuentemente el surgimiento y la cristalización de "islas de modernismo" que actúan en detrimento de la equidad y del equilibrio espacial de la economía y de la población, favoreciendo además a procesos de metropolización no controlados.

24. La mayoría de los prototipos urbanos de América Latina y el Caribe tiene sus raíces en el proceso colonial y por eso, tanto en el campo urbano como en el campo económico, posee características segregadoras, reproduciendo internamente el modelo centro-periferia. La función que cumplía anteriormente la antigua metrópoli colonial pasa a ser ejercida por las ciudades capitales y, eventualmente, por algunas ciudades de mayor tamaño, que, con el tiempo, se van a transformar en las regiones metropolitanas de hoy. La independencia política conquistada en el siglo pasado no logró introducir cambios estructurales en la mayoría de los países no permitiendo, por lo tanto, el surgimiento de sistemas económicos más ecuánimes, ni tampoco una mejor distribución espacial de actividades y de población.

25. Este fenómeno se agrava más a partir de la década de los cincuenta cuando el proceso de industrialización provoca fuertes cambios en la estructura de la población. En la promoción de las ideas de planificación surgen varias vertientes, las que hasta el fin de los años 60 evolucionaron de distinta forma, aunque con algunas confluencias y superposiciones. La planificación urbana, que hasta entonces se limitara a seguir las tendencias europeas y americanas del diseño urbano (e.g., la ciudad jardín de Ebenezer Howard, la Carta de Atenas de Le Corbusier) pasa a ser influenciada por nuevas ideas que asocian la planificación física a investigaciones económicas y sociales. Casi simultáneamente el problema de las desigualdades regionales asume importancia política y empieza a ganar espacio en los planes nacionales de desarrollo.

26. Sin embargo, ya a comienzos de la década de los setenta, algunos científicos sociales como Myrdal y Schumacher^{13/} señalaban que los modelos económicos, frecuentemente importados del hemisferio norte, creaban serios problemas para un desarrollo armónico en los países en vías de desarrollo. Las elites de la región, por otro lado, sofisticaban más y más su estilo de vida y sus patrones de consumo, en una imitación de lo que sería para ellos el estilo de vida de las clases medias de los países desarrollados.

27. Dentro del contexto de este documento, lo que importa principalmente es reconocer que en la región la aplicación acrítica

^{13/} Veá Myrdal, Gunnar, Asian Drama, Random House, New York, 1972 y Schumacher, E.G., Small is Beautiful: economics if people mattered, Blond and Briggs, London, 1973.

de tales modelos -económicos, urbanos y de comportamiento- han apoyado casi exclusivamente a un sector de la sociedad formalizada, el cual frecuentemente ha mantenido sus patrones de calidad de vida y de progreso a expensas del sector informal. Las oportunidades de los grupos pobres y mayoritarios de la sociedad han sido constantemente sobrepasadas, aumentando cada vez más la dicotomía entre el discurso político de la clase dirigente y la acción de los gobiernos.

28. Desde el punto de vista de la estructuración del espacio urbano, es interesante notar la influencia que han tenido en la región los modelos propuestos por Wingo y por Alonso^{14/}, los que dan inicio a la aplicación de teorías neoclásicas para la economía urbana. Estos siguen siendo perfeccionados por varios autores, principalmente por Edwin Mills^{15/}, que en 1967 presenta uno de los modelos más completos de esta teoría. Tales modelos se basaban en las modalidades de uso del suelo y en la teoría de la localización óptima de los agentes económicos en el espacio urbano. Se referían también a los efectos de los sistemas de transporte sobre la trama urbana, los cuales a su vez son vinculados a los avances tecnológicos y a la disminución de costos y tiempos de viaje y con la distribución espacial de los valores inmobiliarios y de las densidades residenciales.

29. Casi la totalidad de estos modelos se han basado en investigaciones sobre las condiciones de equilibrio de los agentes económicos en el espacio urbano de acuerdo con los postulados clásicos del cálculo micro-económico. También se incluyen en ellos diversas especificaciones de las funciones de utilidad de los hogares (unidad familiar) y de las limitaciones de recursos y, más raramente, se hacen consideraciones relativas a las funciones de producción de la actividad urbana.

30. Sintetizando, se puede decir que el análisis de las estructuras urbanas, de acuerdo a esos modelos, se da según las dos formas siguientes:

- a) la teoría de base, que da una explicación del crecimiento urbano basada en el desarrollo de la producción para exportación, lo que permite una visión muy simplificada

^{14/} Veá Wingo, London, Transportation and urban land, John Hopkins, Baltimore, USA, 1961 y Alonso, William, A model of the urban market: location and densities of dwellings and business, Ph.D dissertation, University of Pennsylvania, USA, 1961 y Land use -towards a general theory of land rent, Harvard University Press, Cambridge, USA, 1974.

^{15/} Veá, Mills, Edwin S., An aggregative model of resource allocation in a metropolitan area, American Economic Review, Papers and proceedings, vol 57, USA, 1967.

de los componentes económico-demográficos del crecimiento urbano. El espacio intraurbano, en este caso, se comporta como una caja negra, donde son ignorados los mecanismos internos de la dinámica urbana;

- b) los modelos clásicos de equilibrio espacial intraurbano que adoptan el sentido opuesto de los primeros, porque ignoran los factores económicos externos del crecimiento urbano.

31. Casi simultáneamente, empieza a surgir en la región la preocupación por el desarrollo regional, pasándose del estudio de la ciudad individualizada, hacia el estudio de las ciudades en un contexto de redes urbanas. Básicamente este problema es enfocado a partir de tres ángulos: el área de influencia de las ciudades, la jerarquización de las ciudades y la estructura urbana del conjunto.

32. Los dos primeros enfoques se habían desarrollado en los países industrializados a partir de la teoría de los lugares centrales de W. Christaller y evolucionado hasta el análisis de sistemas aplicados por Brian Berry^{16/} en el estudio de las redes urbanas. El tercer enfoque, que se refiere a la estructura urbana del conjunto, ha conducido a investigaciones más empíricas sobre las ciudades como factor de equilibrio (o desequilibrio) en el proceso de desarrollo regional.

33. El enfoque sobre las áreas de influencia de las ciudades parte del principio de que la influencia de una ciudad sobre el espacio nacional o regional disminuye con la distancia, y aumenta en función del tamaño (demográfico y económico) de ésta. La base para el desarrollo de estudios sobre ese tema está estrechamente vinculada a modelos gravitacionales basados en la atracción comercial entre ciudades en función de determinados productos y de la elasticidad espacial de las ventas.

34. En el análisis jerárquico de las ciudades, el principal aporte se debe a la teoría de los lugares centrales Christaller, la cual se basa en una correspondencia implícita entre el tamaño de las ciudades, la jerarquía de los servicios ofrecidos y el largo de sus áreas de influencia. Posteriormente se agrega a este proceso analítico la regla "rank-size" elaborada por George K. Zipf^{17/} lo que permite seguir adelante en la sofisticación analítica de estos modelos.

^{16/} Vea Berry, Brian J.L., Cities as systems within systems of cities, Papers of the Regional Science Association, vol.13, USA, 1964.

^{17/} Zipf, George Kingley, Human behaviour and the principle of least effort, U. of Cambridge Press, Cambridge, 1949.

35. Finalmente, en el análisis de la estructura de las ciudades, se destacan dos importantes características, las que están estrechamente relacionadas con el concepto de redes urbanas: la trama, que se constituye por la superposición y por la interconexión de las áreas de influencia de cada ciudad y los polos, o sea, los conjuntos urbanos que envuelven la red, los cuales también son jerarquizados. Por otro lado, la profundización de estos estudios ha reforzado la importancia de la interdisciplinariedad en el proceso de planificación, y es así como ha permitido llegar al concepto de región urbana desde una reinterpretación de los análisis de las redes urbanas en el contexto del espacio económico urbanizado.

36. En su conjunto, todas estas teorías y modelos han tenido como objetivo principal desarrollar la economía, aumentar la eficiencia de la red urbana y equilibrar demográfica y económicamente los espacios nacionales. En este sentido los europeos y los norteamericanos han desarrollado varias experiencias que van desde la política de las metrópolis de equilibrio, aplicada en Francia a partir de los años 60, hasta las políticas de refuerzo de las redes urbanas a través de las ciudades medias y a las políticas de creación de nuevas ciudades^{18/}.

37. En América Latina, sin embargo, la aplicación de muchas de estas metodologías o se ha limitado al espacio académico, o se ha mantenido sólo al nivel del discurso de la tecnocracia. Raras son las excepciones donde se ha pasado de la teoría a la práctica puesto que el origen foráneo de la primera no admitía una transcripción directa a la segunda. Los procesos de descentralización y de desconcentración en la región no han fallado por incapacidad teórica o por falta de instrumentos analíticos, sino porque por detrás de todo eso se ha mantenido la ambigüedad histórica del etnocentrismo de la mayoría de las elites intelectuales y políticas de muchos países^{19/}.

^{18/} Francia, Gran Bretaña, Suecia, Unión Soviética y Italia son algunos países donde se ha aplicado tales teorías con distintos grados de suceso. Mas recientemente (1983), Japón, a través de su Ministerio de la Construcción, ha solicitado a la OECD (Organización para la cooperación económica y el desarrollo) una revisión de sus políticas urbanas (vea OECD, Urban Policies in Japan, Paris, 1986).

^{19/} "Para los científicos sociales es una actividad seria y útil de autocomprensión tratar de ver claramente cómo la dirección de nuestros esfuerzos científicos, particularmente en economía, está condicionada por la sociedad en que vivimos, y más directamente por el clima político (que a su vez, se relaciona con todos los otros cambios de la sociedad). Raramente, si es que alguna vez sucede, el desarrollo de la teoría económica ha marcado el camino por su esfuerzo propio en busca de nuevas perspectivas. El estímulo para

38. El concepto de desarrollo urbano en muchos de los países de la región es todavía sectorializado, y apenas eventualmente considera a otros sectores tales como la salud, la educación, el transporte, la economía y la cultura. Estos sectores también se comportan en forma similar lo que lleva a que los planes nacionales de desarrollo reflejen apenas una sumatoria de sectores tratados autónomamente con muy poco nexo con la realidad económica, social y cultural de los países. En éstos la política urbana tiende a restringirse a proponer modelos clásicos de equilibrio espacial intraurbano, sin que se presenten propuestas más globales que compatibilicen la política urbana a los lineamientos básicos de la política macro-económica.

39. Desde el punto de vista teórico, América Latina, en su conjunto, ya dispone de capacidad para la adaptación de modelos de descentralización y de desconcentración de actividades y de población, así como de capacidad para generar modelos propios adecuados a las realidades económicas, sociales y culturales de cada país de la región. Las universidades, los organismos de gobierno, el sector privado, y los organismos internacionales que actúan en la región han invertido grandes sumas de dinero y de tiempo en la formación de recursos humanos en este sector. Para la implementación de procesos desconcentradores, sin embargo, lo que parece haber faltado, tanto a los técnicos como a los políticos, ha sido la capacidad de adaptación de las propuestas teóricas originadas en el hemisferio norte (o de generación de modelos propios), la capacidad de considerar la variable política en el proceso de planificación y, sobre todo, la visión holística que exige este proceso de todos aquellos involucrados en él. El primer punto es consecuencia de la falta de conocimientos de la realidad y del etnocentrismo que es peculiar a una gran parte de nuestra élite. El segundo punto es donde se cristaliza el primero y cuyas raíces se remontan a la propia historia de la región. Finalmente, el tercer punto se puede atribuir a la propia estructura educacional y organizacional de muchos de nuestros países, donde el feudalismo intelectual frecuentemente se presenta como el único medio para preservar los espacios conquistados.

la continua reorientación de nuestro trabajo normalmente proviene de la esfera de la política; en respuesta a ese estímulo, se inician estudios, se reúne informaciones, y aumenta la documentación sobre esos 'nuevos' problemas. Esa actividad de investigación, que refleja el desafío político del tiempo, puede a la postre contribuir a una racionalización de esos esfuerzos y hasta darles una diferente orientación". Myrdal in Streeten, Paul P., Development ideas in historical perspective, Economic Impact, abril, 1982.

II. CONCLUSIONES

40. Cualquiera que sea el camino que se adopte para una nueva estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe, éste tendrá que pasar, necesariamente, por consideraciones sobre la estructura urbana y regional de la región en general, y de los países en particular.

41. La evidentemente mala distribución espacial de las actividades productivas y de la población en Latinoamérica y en el Caribe, asociada a la rápida urbanización y al fenómeno de metropolización, se constituye en un factor de entorpece al desarrollo, por las graves desequilibrios que produce. Esto porque tiende a generar serios impactos sobre la deuda pública, afectando fuertemente al proceso inflacionario y exacerbando indirecta, pero fuertemente los desequilibrios macroeconómicos.

42. Ningún proceso de modernización de los sistemas productivos que pretenda la equidad podrá prescindir de sistemas democráticos eficientes que incentiven el surgimiento de nuevas modalidades de organización y concertación social. En este contexto, la desconcentración y la descentralización de las actividades y de la población tienen un rol de vital importancia.

43. Enfrentar este desafío exigirá un serio compromiso de coordinación interagencial para racionalizar la aplicación de las inversiones financieras y económicas destinadas a la región. Estas deberán estar vinculadas directa y simultáneamente con los objetivos de modernización -a través de transferencias de tecnologías y de capitales- y los de erradicación de la pobreza, bajo una directriz orientada hacia la concentración de recursos en proyectos de gran impacto social. Ambos objetivos, sin embargo, deben estar estrechamente vinculados a metas descentralizadoras y desconcentradoras.

44. A nivel de los países, sin embargo, se dependerá de la voluntad política, la cual, a su vez, estará estrechamente vinculada a los modelos democráticos que ahí se desarrollen. También a este nivel se hacen necesarios cambios en la estructura académica, tanto en la enseñanza como en la investigación, con el objeto de centrar en la realidad los esfuerzos y las inversiones que ahí se hagan.

III. RECOMENDACIONES

45. En primer lugar se debería considerar la posibilidad de articular, a través de las agencias del sistema, un esfuerzo conjunto de la comunidad internacional para concentrar prioritariamente los recursos de que se disponga en proyectos de impacto social, con el objeto de restaurar los niveles de ingreso de la región, por lo menos a los mismos niveles conseguidos en la década de los 70. Tales proyectos deberían tener como focos principales, simultáneamente la modernización del aparato productivo de la región, la adecuación de la infraestructura social (educación y salud principalmente) necesaria para su implementación, y la descentralización y desconcentración espacial de las actividades y de la población asociada a programas de control de la metropolización desordenada. Esta estrategia permitiría, por un lado, evitar la dispersión de los recursos en proyectos de poco impacto y casi ningún efecto multiplicador y, por otro, aprovechar de manera más eficiente el multilateralismo a través del sistema de las Naciones Unidas, la que podría actuar descentralizadamente a través de sus agencias regionalizadas para la implementación de la estrategia y de los proyectos.
46. En segundo lugar, se considera fundamental que el proceso de desconcentración y descentralización espacial a ser inducido por los proyectos resultantes de la estrategia aquí propuesta sea acompañado por políticas nacionales equivalentes que, además, tengan también en mira una creciente integración económica regional.
47. En tercer lugar, se recomienda un énfasis especial en la readecuación y fortalecimiento de los sistemas educativos y de investigación científica y tecnológica, también de forma descentralizada y regionalizada al interior de cada país, para mejorar el capital humano y, simultáneamente apoyar, a mediano y largo plazo, la consolidación de las reformas modernizantes que se sugiere. Hay que considerar, en este aspecto, el equilibrio que deberán mantener los países entre las opciones tecnológicas que conducen al uso intensivo de capital y las que puedan atender la demanda de empleos -altamente comprimida por la crisis en los últimos años- sin desmedro del proceso de modernización.
48. En cuarto lugar, en lo que se refiere a la modernización del sistema productivo, debería proponerse una negociación multilateral, en el seno de las Naciones Unidas, para la implementación de sistemas más fluidos y elásticos de transferencia tecnológica desde los países industrializados hacia la región. Teniendo como contraparte las revisiones anteriormente mencionadas en el sistema educativo y de investigación científica y tecnológica de los países de la región, éstos podrían generar una eficiente red para la adaptación, generación y difusión de tecnologías adecuadas a la región en general, y a los países en particular. En

este sentido, se sugiere el estudio de alternativas de creación de polos tecnológicos subregionales especializados y específicamente diseñados para acelerar, por la vía del progreso técnico, la inserción de la región en la economía internacional. Por la diversidad locacional de los recursos naturales posibles de ser incorporados a este esfuerzo y por la conveniencia de la ampliación de los espacios económicos en la región, es recomendable que este aspecto de la estrategia esté estrechamente asociado a los supuestos básicos de descentralización y desconcentración.

49. En quinto lugar, es básico que todo este proceso cuente con un marco de referencia general que contemple un conjunto de reformas tributarias y administrativas, asociadas a la formación adecuada de recursos humanos para los diversos niveles del sector público, con el objeto de aumentar la eficiencia de este sector en los países de la región a través de la modernización y racionalización de dicho sector.

FACTORES DINAMICOS DE CRECIMIENTO Y ACCESO SOCIAL A
LOS SERVICIOS ESENCIALES

Percy Rodriguez Noba *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCION

Los más recientes desarrollos conceptuales y metodológicos sobre los temas de descentralización y desconcentración del desarrollo vinculan con creciente magnitud procesos de regionalización y desarrollo local con políticas sociales e institucionales. En consecuencia, el análisis y explicación de aquellos procesos y luego el planteamiento de líneas de acción y propuestas orientadoras preliminares, incursionan en áreas particularmente sensibles de la aguda problemática social de los últimos años, de un período de crisis sostenida que genera en los diversos agentes dinámicos de la sociedad la urgente necesidad de encontrar orientaciones válidas y suficientes para el tratamiento en el corto plazo de los actuales y masivos deterioros en la población y sus consecuencias políticas más evidentes.

La magnitud de la problemática social y de América Latina y el Caribe y los márgenes de incertidumbre para poder alcanzar progresivamente las bases de una progresiva y efectiva superación de la crisis económica, llevan a destacar en el presente documento, las posibilidades de efectiva interacción de las principales variables sociales --entre ellas destaca la compleja problemática de los servicios esenciales--, con factores especialmente dinámicos del crecimiento de la economía, a fin de disponer de bases técnicas e institucionales suficientes para trazar las líneas orientadoras de una tarea mayor; poder superar en los años noventa las profundas limitaciones actuales y poder impulsar crecimiento y eficiencia económica junto a mayor equidad y articulación social.

1. El escenario social de América Latina

El análisis propuesto, se detiene en primer lugar a examinar el escenario social actual de la región teniendo presente como base de referencia la crisis de los años ochenta, su carácter estructural, acumulativo y de largo plazo, y la vital influencia que tiene sobre la estructura de la sociedad, en función de la drástica reducción del acceso de ella a la actividad y beneficios de la economía. El impacto social de la crisis ha ocasionado en forma directa, serios deterioros en amplios sectores sociales urbanos y rurales contrayendo el acceso a bienes y servicios esenciales. El capítulo segundo del presente trabajo examina la magnitud del deterioro social desde la perspectiva de dos series de indicadores de mayor significación; la ocupación y el ingreso.

Esta situación, viene generando en segundo término, notables alteraciones en la estructuración grupal e institucional de la sociedad con consecuencias evidentes a través de la percepción de marcados cambios sociales que vienen alterando sustantivamente el sistema de relaciones prevalecientes hasta hace pocos años en la región. Se trata de transformaciones aceleradas y complejas, con

manifestaciones tan elocuentes como el "desborde popular" y la conformación de "bolsones de miseria activa", el explosivo incremento de la informalidad especialmente urbana y consecuencias irreparables en la población por insatisfacciones básicas en grupos de edades más vulnerables; junto a diversas formas de violencia social que buscan alterar o desestabilizar el poder del Estado, más poderosos grupos y organizaciones de naturaleza delictiva, que disponen de ingentes recursos financieros y creciente influencia en algunos medios institucionales. Todo ello cuando es posible observar en la región el importante incremento de regímenes democráticos y socialmente representativos, junto a mayores presiones reivindicativas de diversos sectores de la población en particular de los que ha sufrido mayores deterioros recientes.

Aparece en tercer término la observación de múltiples limitaciones en la organización de la estructura básica, funcionamiento y eficacia del Estado, tanto en el ámbito esencial de la gobernabilidad, como en el incremento de obstáculos a la eficiencia de la gestión pública, ampliándose la brecha entre aspiraciones políticas y viabilidad real de crecimiento, más dificultades técnico-administrativas en la programación y ejecución de políticas públicas. La programación del desarrollo continúa siendo orientada, aunque en márgenes menores, a reducir incertidumbres respecto al futuro, proporcionando a los principales agentes sociales, escenarios alternativos, racionalidad prospectiva y acceso técnico hacia alternativas y opciones políticas de desarrollo con grados variables de certeza en plazos "manejables"; tanto en sus instancias globales como en las sectoriales.

Una cuarta observación enfatiza la existencia en la última década de un proceso regresivo en el tratamiento programado de los aspectos sociales del desarrollo. En efecto, las políticas sociales que alcanzaron hasta los años setenta, características crecientemente definidas de orden metodológico y operativo, han pasado nuevamente a ocupar papeles residuales frente a políticas que buscan alcanzar prioritariamente equilibrios macroeconómicos y los ajustes consecuentes en la organización y funcionamiento de la economía.

La situación social y sociopolítica examinada, señala en quinto lugar la importancia de establecer desde una perspectiva actual, algunas líneas concretas y cursos de acción que permitan ensayar nuevamente criterios técnicos que sustenten la reorientación de la programación social. En la actualidad se viene expandiendo preferentemente en la región, la elaboración de Programas de Emergencia Social generalmente de corto plazo dirigidos a los grupos más castigados por la crisis, para tratar de visualizar, en los próximos años, renovadas perspectivas de recuperación de los dinamismos sociales básicos que permitan impulsar verdaderos procesos de crecimiento equitativo y mayor articulación social en plazos más extendidos.

En la línea de necesaria construcción metodológica de nuevas alternativas técnicas y políticas para el desarrollo social aparece en sexto lugar la impostergerable tarea de establecer las técnicas y mecanismos, suficientes para superar dentro de la programación del desarrollo, la actual posición subsidiaria de las políticas sociales y disponer de renovados instrumentos prospectivos de alcance integral. Este propósito, sin embargo, solamente puede tener un avance sustantivo si es posible alcanzar la consideración conjunta de los factores dinámicos del proceso de recuperación del crecimiento con los principales contenidos "macro" sociales orientados al acceso difundido de la población a los beneficios de la economía y a la estructuración más armónica de la sociedad. El capítulo tercero de este documento está dedicado al examen de estas materias.

En séptimo término, destaca la importancia de la disposición de bienes y prestación de servicios básicos a la población, como uno de los medios más directos y significativos para responder positivamente al proceso de deterioro social señalado. En relación a ellos conviene destacar el importante campo de posibilidades que implica su consideración; en efecto, cumplen con la satisfacción de necesidades vitales de personas y grupos sociales y constituyen formas relevantes de distribución indirecta del ingreso. Por otro lado, constituyen formas esenciales de cumplimiento del papel del Estado frente a la sociedad civil, y de las responsabilidades de los sectores no gubernamentales sobre las variables sociales. Los servicios se vinculan, finalmente, con la extensión y características de la cobertura asistencial y la calidad de las atenciones personales y colectivas. El cuarto capítulo de este documento se detiene en la presentación de algunos contenidos principales de la relación entre servicios básicos y políticas sociales.

2. Reciente evolución de los indicadores sociales

El impacto de la más grave crisis económica que conoce la región, ha generado en la década de los ochenta un conjunto de grandes alteraciones y deterioros de la situación social. La magnitud de aquellas se muestran con mayor evidencia cuando se examinan algunas precisiones cuantitativas particularmente significativas, como las relacionadas con los niveles de empleo e ingreso de la población, tomando cálculos recientes realizados especialmente por OIT/PREALC^{1/} y la CEPAL^{2/} para el período 1980-1987. Los datos disponibles permiten obtener una apreciación crítica de la problemática global y su incidencia sobre temas

^{1/} PREALC, Evolución del Mercado Laboral entre 1980 y 1987, PREALC/328, Santiago, 1988.

^{2/} CEPAL, La crisis del Desarrollo Social. Retos y posibilidades, LC/L 413, Santiago, 1987.

fundamentales de la realidad social de hoy, como aquellos vinculados a la prestación de servicios esenciales a la población.

En América Latina y el Caribe, el 70% de la población era urbana en 1988 (estimado UNWPC-1988). La población en edad de trabajar en la región es del orden de 260 millones de personas. Entre 1990 y 1995 la población se estima que crecerá a un ritmo anual de 24 por mil, añadiendo anualmente 6.2 millones de potenciales trabajadores. El ritmo de crecimiento de la PEA, es mayor por una mejor participación de la mujer en el mercado de trabajo, antes que como consecuencia de la ampliación de cobertura escolar existente. "América Latina en su conjunto tendrá en relación a cada tres personas en edad de trabajar, más de dos personas en edades pasivas demandando servicios de atención infantil pre-escolar y escolar (los menores de 15 años) así como servicios de previsión social (los mayores de 64 años)". (PREALC)

El producto interno bruto por habitante entre 1980 y 1986, período en que la población creció en más de cincuenta millones de habitantes, cayó cerca del 8% y su nivel equivalió al alcanzado en 1977 (CEPAL). El ingreso nacional por habitante en 1986 fue un 14% inferior al de 1980, con un valor comparable al de 1976.

De 1980 a 1985 se produjo un violento descenso en la tasa de desempleo abierto urbano de 10.7% en promedio, mostrando un mejor nivel en 1986 con 9.7%. La composición del desempleo muestra incrementos en el sector de personas que aportan la principal contribución al ingreso familiar, agudizando los correspondientes efectos negativos. Se observa igualmente que "aumenta la participación en el desempleo de los grupos que tienen educación secundaria y universitaria y de los jefes de hogar". Por otro lado se produce una caída muy brusca, entre 1983 y 1985 del empleo en el sector moderno de las economías y su ampliación en empresas pequeñas mientras que el sector privado creó mucho menos empleo que en períodos anteriores a pesar de cierta superación no duradera en 1986. Sectorialmente existe tendencia hacia la terciarización del empleo y el descenso en la ponderación del empleo agrícola.

El sector informal de la economía muestra una clara expansión durante el período. Cuando el crecimiento del empleo formal en empresas pequeñas superó al cincuenta por ciento, el empleo informal creció en el mismo período en 56%. Estos indicadores contrastan con una expansión de sólo 3.3% en el empleo en las empresas grandes del sector formal privado. El crecimiento promedio del sector informal muestra una tasa acumulativa de 6.8% anual entre 1980 y 1985 acentuándose la tendencia en los sectores rurales durante los últimos años. "El empleo informal alcanzaba una proporción de 26% del empleo no agrícola, lo que equivale a 19% del empleo total en 1980 (...) esas proporciones crecieron hasta 31 y 24%, respectivamente en 1987". (PREALC.)

En el período 1980-1987, los indicadores de salarios e ingresos por habitantes, señalan los niveles más altos del deterioro regional. En 1987 solamente el ingreso per cápita promedio estaba todavía 10.2% por debajo del nivel de 1980. En el período, los salarios industriales se deterioraron en 10% mientras los salarios mínimos se reducen en un 15%, y los salarios agrícolas lo hacen en más de un 10%.

Para 1985, la proporción de hogares urbanos bajo la línea de pobreza variaba entre 11 y 41% del total al mismo tiempo que aparecen indicadores que señalan la concentración del ingreso coincidiendo con caídas del producto interno bruto por habitante (CEPAL). Los sectores campesinos y ocupados por cuenta propia (parte del sector informal urbano) han sufrido las contracciones más pronunciadas. Una conclusión de la situación sugiere que en los últimos años ha existido una compresión de los niveles salariales en proporción mayor "a la que habría llevado a compensar exactamente la caída del ingreso nacional per cápita". En otros términos, la caída del ingreso es mayor que la del producto.

La contracción de salarios como consecuencia de ajustes en la economía y las presiones inflacionarias que inciden en los esquemas distributivos, señalan la importancia de la capacidad de negociación de algunos grupos laborales, particularmente sectores de trabajadores formales sindicalizados; frente a la reducida capacidad de trabajadores con salarios agrícolas y salarios mínimos, campesinos sin tierra, trabajadores por cuenta propia no profesionales y trabajadores familiares dueños o asalariados en empresas de hasta cinco trabajadores (otra parte del sector informal).

Examinando salarios e ingresos por períodos dentro de la década actual, aparece que durante los años 1981 y 1982 los salarios industriales y los de la construcción se redujeron menos que los sectores agrícolas y aquellos que reciben salario mínimo. En cambio en 1983 fueron los industriales y los salarios de la construcción los que cayeron presumiblemente como resultado de la aceleración inflacionaria que acompañó los primeros años de la crisis.

PREALC examina igualmente los cambios en la composición del empleo concluyendo que la caída de los ingresos laborales se explica en sus tres cuartas partes como resultado de la caída de los índices de salarios, estando referido el cuarto restante a cambios en la composición o estructura del empleo. En cualquier caso la recuperación de salarios reales es un proceso lento y acumulativo que requiere mantener ritmos positivos más o menos estables y evitar tendencias regresivas. De mantenerse la evolución observada en 1985-87, los salarios agrícolas recién recuperarán en 1994 su nivel de 1980. Los salarios mínimos lo harán en el año 2000 y los salarios industriales recién en el año 2024, los salarios en construcción no permiten realizar precisiones

positivas aún en horizontes temporales dilatados. La evolución regresiva del ingreso, naturalmente tiene como una de sus manifestaciones más evidentes, drásticas reducciones del nivel de vida y la consiguiente expansión de la rigidez y desarticulación social en la región.

Consecuentemente, la consideración de los aspectos sociales del desarrollo, enfrenta en la actualidad una doble responsabilidad. Por un lado, reducir las manifestaciones más agudas del deterioro social tratando de asegurar mínimos de supervivencia a grandes sectores de la población y a preservar dinamismos sociales esenciales para futuros procesos de recuperación de condiciones alcanzadas en los últimos años de la década de los setenta. Por otro lado, existe una tarea de mayor alcance, destinada a establecer en plazos más prolongados, la orientación efectiva de la economía hacia un crecimiento sostenido que pueda superar los actuales niveles de inequidad en la disposición de los beneficios de la actividad productiva.^{3/}

3. Transformación productiva y dinámica social

El establecimiento de las bases mínimas de una estrategia social verdaderamente equitativa para mediano y largo plazo, llevan a destacar la importancia de la "estructuración" efectiva de los más importantes contenidos sociales con los principales dinamismos de crecimiento de la economía en los próximos años, particularmente a través de la transformación o alteración significativa del sistema productivo y de sus patrones básicos de distribución. Examinando el mismo propósito desde el punto de vista de requerimientos sociales mínimos, nos encontramos ante el necesario acceso de grandes sectores de la población a bienes y servicios esenciales.

Durante varias décadas, el sector manufacturero ha desempeñado un rol especialmente dinámico dentro de la estructura productiva en América Latina. Su participación hasta los años setenta, además de impulsar distintos índices del desarrollo regional, significó la expansión de claros procesos de modernización de la economía y la sociedad.

Más allá de las actuales controversias en torno a las responsabilidades sectoriales de la empresa pública y privada y más recientemente entre opciones aperturistas y de expansión del mercado interno; el proceso de industrialización o el "desarrollo industrial" como se le entendió en los años setenta, ha sido parte fundamental en las transformaciones de la actividad económica. En el mismo período el sector agrícola y las sociedades rurales experimentaron igualmente alteraciones estructurales. Ambos

^{3/} Véase P. Rodríguez Noboa, Sociedad, crisis y planificación: Hacia la reorientación de las políticas sociales. PNUD/ILPES - RLA/86/029, Santiago 1988.

procesos, sin embargo, no alcanzaron niveles destacados de interacción o complementación intersectorial.

3.1 Presencia del sector manufacturero

La industria ha actuado como factor importante de la dinámica social a través de la incorporación de fuerza laboral al sector urbano-moderno, tecnificación de la mano de obra e incremento relativo de los salarios reales, particularmente en las áreas de mayor dinamismo de la "economía moderna". El rápido incremento del consumo y sus distorsiones más evidentes no permitieron, sin embargo, en aquellas áreas, el crecimiento del ahorro y su canalización hacia la inversión. El desarrollo industrial generó, al mismo tiempo, el interés del sector público en actividades estratégicas o "desarrollantes" de la economía, generando la consecuente expansión de la actividad empresarial del Estado, particularmente durante el período 1960-1980, en el cual, bajo diferentes premisas de desarrollo, se ponderó la gestión económica pública como concepto correlativo al de industrialización acelerada.

El actual perfil industrial constituye otra expresión de la crisis de los años ochenta. Señala un menor dinamismo y articulación del sector que alcanzó en 1988 un 23.9% del producto regional, mientras que el producto manufacturero por habitante en el año 1985 y siguientes no ha podido superar el nivel de 1980. En el período 1978-1984, se han producido desplazamientos significativos en su composición interna, con incrementos mayores en las ramas petroquímica y metalmecánica y significativas tendencias regionales hacia la mayor producción de productos alimenticios, concurrentes con el rápido incremento de la urbanización.

En términos generales es posible apreciar el funcionamiento de un sector que fue diseñado principalmente para el mercado interno y que de acuerdo a las exigencias de la política económica, debe reorientarse rápidamente hacia el incremento de las exportaciones. Destaca la antigüedad de su aparato productivo en gran parte obsoleto y con alta proporción de capacidad ociosa, débil integración vertical y alto nivel de insumos importados. Desde el punto de vista financiero, su relativa inserción en el mercado mundial se suma al de una reducida disposición de divisas en los últimos años, que encareció y contrajo la producción para un mercado interno deprimido junto a serias restricciones globales a la inversión y anteriores y nuevas obligaciones financieras derivadas generalmente del tipo de interés y endeudamientos pendientes.

Las consecuencias sociales del funcionamiento del sistema productivo del sector manufacturero y su comportamiento en las últimas décadas, señala el interés por el reciente estudio comparativo realizado en CEPAL sobre la relación entre el

crecimiento del PBI por habitante de países de la región en el período 1965-1984 y el nivel comparado de equidad medida por niveles de ingresos --en cifras relativas-- para el período 1970-1984. La matriz de doble entrada que permite ubicar las distintas posiciones de los casos nacionales en los ámbitos correspondientes a crecimiento y a equidad, señalan la existencia de un "casillero vacío" que "corresponde a los países que podrían haber alcanzado a un mismo tiempo, un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados y un nivel de equidad superior."^{4/}

El estudio prospectivo de la relación crecimiento/equidad en relación a la transformación productiva, lleva a la necesidad de señalar algunos contenidos aplicados de mayor interés como, a) el dinamismo de la producción; b) la incidencia de la productividad; c) la inserción internacional por distintas ramas industriales; d) el rol de la empresa; y e) los procesos estructurales más relacionados como las transformaciones del sector agrícola, la innovación tecnológica y el rol del sector público. Todos ellos sin embargo, mantienen una articulación esencial con las políticas económicas vigentes dentro del marco establecido por la crisis económica, el deterioro social, y la rigidez financiera.

Desde el punto de vista espacial la localización de la producción incide en estrategias de regionalización, en el tratamiento diferenciado de zonas periféricas y de mayor deterioro social y en la generación de las respectivas economías de escala; contribuyendo al mismo tiempo a la descentralización y desconcentración de beneficios y retribuciones correspondientes al trabajo y a la inversión. La localización puede facilitar igualmente la existencia de sistemas de precios relativos de consumos socialmente estratégicos y servir de factor dinamizador de la inversión en niveles regionales y locales a través de la ponderación de la rentabilidad social de proyectos medida a precios sociales, así como la vinculación del desarrollo del mercado de capitales con el comportamiento empresarial en relación a sus fuentes de financiamiento y el apoyo a la pequeña empresa y a formas asociativas de producción como vías de expansión de la actividad económica manufacturera y la concurrente ampliación de mercados generalmente deprimidos.

Dentro del amplio contenido de reestructuración productiva entendida como uno de los dinamismos económicos fundamentales de la región en los años noventa, se incluyen diversos componentes y dinamismos de orden social, político e institucional; en particular:

- a) magnitudes demográficas, forma y composición de la pirámide poblacional, y sus consecuencias sobre las

^{4/} Véase, Fernando Fajnzylber - Industrialización en América Latina: De la caja negra al casillero vacío. Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago 1989.

necesidades básicas, conformación de la PEA y tasas de urbanización, entre otros índices destacados.

- b) la actividad industrial es fuente importante de generación y composición del empleo productivo con alta capacidad de multiplización indirecta de nuevos puestos y dinamización de sectores "modernos" de la actividad económica.
- c) La ocupación de la fuerza de trabajo presiona por el incremento de salarios reales que el crecimiento de los sectores productivos secundarios están llamados a expandir en forma sostenida bajo condiciones de normal funcionamiento del proceso económico.
- d) Es fuente de alteraciones en las relaciones laborales; organización, prelación y desplazamientos en el trabajo, y en la movilización y "respuesta sindical".
- e) Las transformaciones señaladas, requieren de una base social de sustentación apoyada en múltiples consensos, concertaciones y acuerdos de agentes sociales activos en el proceso productivo. El Estado y los grupos sindicales, empresariales y tecnocráticos, entre otros, más organizaciones de productores o consumidores protagonizan distintos procesos dinámicos de convergencia que pueden impulsar el ritmo de procesos de reestructuración.
- f) Los grupos empresariales han pasado a ocupar responsabilidades importantes de racionalización, gestión y conducción que llevan a destacar la necesidad de elaboración de sus propias estrategias para la optimización de la actividad productiva. Ellos incluyen un creciente conjunto interrelacionado de agentes productivos, tecnológicos y financieros de naturaleza pública y no gubernamental.
- g) La reestructuración requiere orientar sus propósitos hacia la adecuación de la producción con la satisfacción de las carencias específicas de los mercados nacionales y sus propias potencialidades productivas, orientándose hacia consumos prioritarios y masivos, tanto en el campo de los servicios esenciales y de los bienes concurrentes -- medicinas, materiales de construcción, etc.--; como en el de bienes esenciales de consumo popular.
- h) Conviene destacar la importancia que la reestructuración puede alcanzar sobre los volúmenes y composición de la producción y distribución del sector informal y sobre los patrones de consumo correspondientes, y su

articulación con la satisfacción colectiva de necesidades básicas de grupos con mayores índices de deterioro tanto urbano como rural. Cualquier alteración en la "base productiva" informal, debido a la creciente magnitud que alcanza en la región, puede producir consecuencias globales importantes para el conjunto de la economía y la sociedad.

- i) finalmente, el sistema de relaciones grupales e institucionales ocasionado por las extendidas insatisfacciones, ha producido en áreas deprimidas de origen urbano y rural, inéditas formas de socialización y cambios notables de comportamientos colectivos frente a la disposición de bienes y servicios y viene ocasionando adicionalmente apreciables alteraciones en

los estilos y pautas generales de la vida cotidiana de la sociedad.

3.2 Progreso técnico y educación

La innovación y el desarrollo tecnológico es en la actualidad factor determinante de la transformación productiva. Su importancia y la rapidez de su desplazamiento en el proceso de producción ha alterado la composición histórica de sistema regional de ventajas comparativas, para contribuir a establecer políticas y comportamientos precisos de orden social e institucional en los sectores públicos y privados, que tratan de optimizar las relaciones causales entre trabajo, tecnología y producción. En todo caso, el cambio tecnológico señala como uno de sus componentes fundamentales, la disposición de capacidades tecnológicas aplicadas a un crecimiento y articulación productiva que exprese las posibilidades y capacidades de América Latina y el Caribe dentro de sus reales posibilidades, afectadas seriamente en la última década por la crisis económica.

La mayor descentralización y desconcentración de los servicios educacionales y de calificación de la mano de obra, esta llamada a convertirse en un dinamismo concurrente de crecimiento, con alcances funcionales y territoriales propios, buscando servir complementariamente a los esfuerzos por facilitar procesos de integración vertical de la producción y mayor uso de capacidades instaladas de la planta industrial, en los cuales pueda cimentarse --a escala regional--, la construcción de ventajas comparativas dinámicas sobre recursos naturales y puedan impulsar igualmente la expansión de actividades productivas con recursos humanos técnicamente calificados en espacios económicos que requieran mecanismos impulsores y diferenciados de crecimiento.

El impacto del cambio tecnológico sobre la sociedad, se expresa principalmente a través del volumen, características y composición de la PEA ocupada y generación de empleo productivo

tratando como línea general de expandir el uso intensivo de la fuerza de trabajo de acuerdo a los requerimientos de cada estilo tecnológico, incide en la organización del trabajo y sus contenidos de movilidad y capacitación, acciona concurrentemente sobre los niveles de ingreso y la política de salarios; actúa sobre las líneas orientadoras de las relaciones laborales y de movilización y participación en las empresas y en la sociedad y acompaña de manera destacada los procesos de modernización de la vida social. En relación a la prestación de servicios sociales, el cambio tecnológico por un lado contribuye a establecer el perfil adecuado de cobertura de atenciones personales a fin de evitar la ponderación extrema de atenciones de orden primario, y por el otro, a incrementar las calidades técnicas especializadas de las prestaciones asistenciales.

Las posibilidades de restructuración productiva y de cambio tecnológico, transitan necesariamente por el sistema educativo, tanto por su cobertura como por sus orientaciones y contenidos en función del proceso económico. Desde una perspectiva social, entre sus responsabilidades esenciales, la educación, cumple un doble papel de servicio a la población y de transmisión de conocimientos y valores culturales propios a nuevas generaciones dentro del permanente proceso creador de cada sociedad, solamente observable en lapsos dilatados.

Desde los niveles escolares elementales, destaca la amplia convocatoria a sectores o estratos de distinta ubicación y funciones, convirtiéndose así, la educación, en un factor de integración social y progresiva homogeneización en medida que la propia sociedad genere capacidades estables de oferta de similares oportunidades para todos. Ello destaca la importancia del rol del Estado frente a la educación y la consideración de esta, como factor de transferencia de riqueza y poder, tradicionalmente concentrados en la historia regional. La educación continua constituyendo dinamismo fundamental de cambio social.

Frente a la investigación científica y desarrollo tecnológico, la educación superior y la universidad en particular, están llamadas a realizar necesarias modificaciones, optimizar sus rendimientos y convertirse en factores esenciales de articulación del proceso económico con la formación de cuadros especializados y con la innovación técnica aplicada. Todo ello, en adición a otros importantes roles de orden social e institucional que cumple la Universidad en la región.

Junto a ellas, recientemente los cuadros gerenciales y la empresa como unidad de producción, han pasado a cumplir marcadas responsabilidades frente al cambio tecnológico en la región. Comúnmente se asignan a las unidades empresariales, capacidad de fácil innovación frente a los rápidos cambios tecnológicos y las

preferencias del mercado y alta flexibilidad para adecuarse a las cambiantes condiciones de la competencia.

3.3 Patrones de distribución y consumo

Los procesos históricos de acumulación económica y concentración del poder, han alcanzado relativas alteraciones en la región en los últimos años. Programas de reforma agraria, apertura de alternativas de mayor participación social en la inversión y en la actividad empresarial, ampliación de sistemas difundidos de crédito, políticas de apoyo a los salarios mínimos y preservación de su capacidad adquisitiva, avances en la regionalización y creación de nuevas formas de autoridad regional y local, son algunas manifestaciones del interés por introducir modificaciones en la estructura distributiva sin olvidar la importancia de las consecuencias sobre el mercado del crecimiento demográfico sostenido de los últimos años y la fuerte migración hacia los medios urbanos. La región, continúa mostrando, sin embargo, la persistencia de largos procesos de concentración de la propiedad y de control de los activos productivos.

La lenta inserción de las variables sociales en el proceso económico y su beneficio primario constituido de manera principal por el acceso al empleo, al ingreso y las capacidades redistributivas de éste; ha sufrido, como hemos podido observar, una seria reversión en los años ochenta como consecuencia de la crisis económica. La compresión de la demanda de bienes y servicios limita la dinamización del mercado a través del consumo. Las restricciones financieras, por otro lado, no alientan la distribución de activos mediante la reorientación de la inversión, generalmente reducida o comprometida con propósitos de reactivación económica en plazos mayores. El declinante gasto social muestra una alta contracción precisamente en sectores estratégicos para mantener indicadores mínimos de nivel de vida.

Diversas experiencias señalan las limitaciones reales, durante los últimos años, del efecto de "derrame" como mecanismo automático de redistribución social del ingreso, especialmente cuando los grupos más deprimidos de la sociedad, no están cerca de su disposición. Se busca en cambio, impulsar en el corto plazo la focalización de los beneficios disponibles de la economía o de recursos provenientes de la concertación de agentes públicos y no gubernamentales, en programas sociales básicos de atención a grupos más deprimidos de la sociedad a fin de asegurar allí, niveles mínimos de supervivencia. La reciente expansión de "Programas de Compensación Social", responde generalmente a la aplicación de Programas de Ajuste Económico y priorizan especialmente proyectos sociales de reducida escala financiera con alta generación de empleo e incremento de salarios reales, activos programas de apoyo a la micro y pequeña empresa, programas de transferencia directa de bienes esenciales, disposición de "fondos" financieros de finalidad social dentro de las restricciones del gasto existentes,

apoyo selectivo a la producción agraria de alimentos y optimización del uso de la infraestructura organizativa y física que disponen los sectores sociales, en particular salud y educación. Programas de esta naturaleza actualmente vienen aplicándose en distintos países de la Región.

Las posibilidades de incidir en la modificación de patrones de consumo en plazos mayores, se vincula particularmente con la satisfacción del mercado interno, especialmente por parte de los sectores agrícola e industrial. Significa tener presente la composición y los niveles de consumo de bienes y servicios en función a la acentuada tendencia regional, intensificada en los últimos años, de reproducir formas de consumo propias de países o regiones nacionales de mayor desarrollo con los costos y consecuencias observadas a través de rápidas modificaciones en los estilos de "vida cotidiana". "Las tensiones sociales generadas en la sociedad preindustrial, se refuerzan en las fases iniciales de la industrialización con la incorporación de los excluidos a la aspiración compartida de ingreso a la modernidad, aunque sea con la frágil modalidad de contacto físico con ciertos objetos".^{5/}

Un patrón deseable de consumo de bienes y servicios básicos se articula con la estructura de la demanda interna, el sistema de precios relativos, los niveles de ingreso y las preferencias de los consumidores. Diversos instrumentos económicos de corto plazo como régimen tributario, subsidios, tasa de cambio, tasa de interés, etc. pueden facilitar la existencia de patrones de consumo correspondientes al presente deterioro de sueldos y salarios y a los actuales niveles de precios, dependiendo de la situación específica de cada economía. En relación a preferencias colectivas sobre el consumo, tiene interés señalar diversas acciones específicas en el campo de usos, valores y comportamientos de orden cultural sobre el mercado, consonancia entre estructuras de producción y patrones de consumo que puedan superar progresivamente la actual inadecuación y las carencias más evidentes, así como las posibilidades de "masificación" de consumos esenciales y sus consecuencias sobre la expansión del mercado interno y la satisfacción de necesidades básicas, coincidentes con procesos de reestructuración productiva.

Todo ello junto al apoyo a programas de consumo expandido de bienes esenciales a través de la aceleración de determinados desarrollos tecnológicos aplicados o formas de "standarización" productiva y sucesión de nuevos procesos y productos, sumados a la atención de servicios de mayor calidad, más especializados y con mayor cobertura de atención, debido a la extensión del universo de prestaciones por ampliación de nuevos ámbitos demográficos institucionales y territoriales. En este último sentido, los gobiernos regionales y locales tienen papel fundamental en el

^{5/} F. Fajnzylber, op. cit.

esfuerzo por descentralizar y desconcentrar los servicios sociales.

4. Servicios esenciales y políticas públicas

La prestación de servicios, se propone esencialmente alcanzar una cobertura total y uniforme al universo social, llegando a estratos y grupos de distintas características socio-económicas. Contribuye, al mismo tiempo, a asegurar satisfacciones esenciales para sectores especialmente vulnerables, servir de instrumento de compensación de asimetrías extremas y convertirse en consecuencia en factor concurrente de equilibrio y articulación social.

El concepto de servicios esenciales se refiere a aquellas prestaciones que satisfacen necesidades individuales o colectivas necesarias e irremplazables, constituyendo en algunos casos ámbitos funcionales precisos o sectores de la administración tales como salud, educación, vivienda y seguridad social. Una amplia acepción de término servicios sociales, incluye aquellas atenciones que hoy acompañan rápidos procesos de urbanización o modernización rural o renovadas formas de relaciones comunales como consecuencia de nuevas exigencias por la complejidad y calidad de atenciones colectivas y por la incorporación de nuevos adelantos tecnológicos a la vida social. Nos referimos por ejemplo a servicios de transporte, comunicaciones, seguridad personal, recreación, y administración de justicia, entre otros.

Dentro de la programación del desarrollo, se establecen determinadas políticas públicas de carácter social que teniendo naturaleza global, pueden alcanzar concurrentemente marcada importancia en relación a la atención de servicios básicos. La política social usualmente constituye una categoría instrumental y operacionable que permite racionalizar, diseñar y facilitar la consecución de alteraciones en un medio social determinado. Responde a la cuestión de, qué hacer? para alcanzar objetivos propuestos y se manifiesta a través de criterios previsionales, inductivos u orientadores. Estos criterios por su parte, se traducen en estrategias cualitativas y metas cuantitativas susceptibles de ser desagregadas en programas, proyectos y acciones, junto a la disposición de recursos presupuestales que aseguren la factibilidad de su ejecución.

Las políticas sociales por naturaleza requieren de plazos extendidos para alcanzar resultados significativos. En la presente situación regional esta consideración es mayor en medida de las extremas carencias y asimetrías que muestra hoy la estructura social y de las limitaciones que encuentra la función programadora del desarrollo. Ubicando estas premisas en nuestro análisis, tanto los procesos de descentralización y desconcentración como la introducción de modificaciones en el comportamiento de los sectores que prestan servicios sociales, enfrentan en diferentes grados de complejidad, limitaciones esenciales derivadas de factores

políticos, financieros e institucionales que expresan la difícil situación social y económica examinada en capítulos anteriores.

La programación social debe encontrar, entonces, cauces transitables y en ocasiones, inéditos, que le permitan avanzar en la interpretación y el planteamiento de respuestas suficientes a decisivas interrogantes conceptuales y metodológicas hoy existentes; como pueden ser: a) Disposición de mecanismos e instrumentos efectivos para poder conciliar realmente crecimiento y eficiencia económica con equidad social; b) fijación de criterios suficientes para optar, por un lado, por "formalizar" la problemática realidad regional de hoy o ensayar, por el otro, formas creativas de "progreso" a partir del reconocimiento y la absorción selectiva de algunos contenidos impulsores actuantes dentro de la extendida vigencia de la informalidad en la región; y c) optar finalmente entre la inalcanzable certidumbre proveniente de las "verdades" técnicas o tecnocráticas o avanzar progresivamente en formas de racionalidad que integren la incertidumbre como insumo de nuevas líneas de construcción de futuros posibles o deseables.

La naturaleza y características de las políticas sociales es reproducible dentro de los correspondientes universos sectoriales con las modificaciones definidas por la propia especificidad de cada actividad funcional. Adicionalmente el examen de las políticas sociales en la región, permite apreciar en las últimas dos décadas, la sostenida expansión de cobertura y profundidad de las políticas sociales sectoriales, por encima de múltiples limitaciones de las políticas globales.

Dentro de este amplio campo de observación y experimentación en materia de políticas y prestación de servicios sociales, conviene para fines operativos destacar tres aspectos:

4.1. Movilización y participación social

El tema de la participación ocupa una posición central dentro de las estrategias de carácter social. Su tratamiento toca aspectos importantes de la conceptualización del Estado, su estructura jurídico-política y de la propia organización de la sociedad en relación al acceso y ejercicio de su capacidad de decisión. Se trata en realidad de un dinamismo complejo que requiere un ejercicio amplio o predominante dentro de la sociedad en su conjunto, con relación a la estructura de poder. Se expresa en la intervención de la propia comunidad en el sistema de decisiones que la afecta y supone un ejercicio colectivo y autónomo de grupos definidos y de la sociedad misma. La "política de participación" está constituida por acciones programadas para el apoyo a la transferencia de la capacidad de decidir a la población, facilitando a la comunidad la disposición de las bases suficientes

de organización, pluralidad, autonomía y capacidad de asumir progresivamente la gestión de diversas actividades de significación mayor en la política o la economía.

La participación es el paso culminante de un proceso metodológico y operativo que incluye momentos de concientización, capacitación, organización y movilización de componentes dinámicos de una comunidad, hacia la estructuración de formas de representación y de gestión propias, expresadas tanto funcional como espacialmente. A partir de esa perspectiva aparece la importancia de los procesos de descentralización y desconcentración de instancias centrales hacia formas "emergentes" de poder a nivel regional y local y la propia gestión "participante" de alcances importantes en relación a la producción y el consumo.

Los servicios sociales constituyen una de las formas más evidentes de la importancia de la participación de la propia población beneficiaria en la gestión de las prestaciones a través de la comunidad organizada. A partir de estas premisas, surgen diversas alternativas sobre la naturaleza y opciones de la atención de servicios a través de la gestión pública y de formas de participación de sectores no gubernamentales.

En relación a la atención de servicios que responden a necesidades esenciales en un momento de drástica contracción de los niveles de vida de la población, destacan algunas líneas de acción para asegurar prestaciones a grupos más vulnerables y la importancia de la participación social, para compensar los declinantes aportes del gasto social; junto al interés en promover acciones que intensifiquen la organización y movilización de la propia comunidad en la gestión de servicios básicos con los efectos conocidos de reducción de costos, uso de infraestructuras existentes a nivel comunal o local y control directo de la gestión y ejecución de acciones precisas.

El cumplimiento de los criterios señalados, supone la promoción de un sistema de programas, proyectos y acciones sociales que otorguen constante apoyo institucional, financiero y técnico a la comunidad para la dinamización de sus propias capacidades. Implica igualmente apoyo sustantivo a la expansión de nuevas unidades productivas de reducido tamaño que junto con ampliar la actividad económica y satisfacer necesidades sociales de mayor interés, puedan consolidar diversas formas asociativas de trabajo y reducidas inversiones a fin de conformar un sector de micro empresa y pequeña empresa que ponga en valor el ejercicio de la participación en magnitudes significativas dentro de una renovada estructura productiva.

4.2. Autoridad social y Organización de los servicios

Las políticas sociales, como consecuencia de la crisis en distintos campos del desarrollo, requieren perfeccionar o

modificar su ubicación dentro de los sistemas institucionales y organizativos de la estructura del Estado a fin de alcanzar la atención, eficacia y recursos que requieren para enfrentar la magnitud del deterioro social de los últimos años. Al mismo tiempo que son necesarias nuevas consideraciones sobre sus vinculaciones institucionales y operativas con sectores no gubernamentales y otros agentes sociales destacados en el campo de los servicios básicos.

Existe una primera consideración relacionada a la desarticulación del sistema de decisiones en el campo social con la política económica que orienta en las actuales circunstancias de la región los estilos de desarrollo y sus perspectivas posteriores en distintas temporalidades. En segundo término, la falta de coordinación se expresa entre los propios sectores de la administración con responsabilidades directas en las políticas sociales, más aún, se puede observar direccionalidades diversas para procesos similares. En tercer lugar, existe un creciente divorcio entre el tratamiento de los aspectos macro sociales y políticas sociales globales nacionales, con políticas, programas y proyectos a niveles intermedios o niveles "de base"; más articulados con procesos regionales y locales de desarrollo. Existen diversas experiencias regionales que muestran la complejidad de la compatibilización de ambos niveles, aún bajo direccionalidades concurrentes.

Las desarticulaciones conceptuales y operativas anotadas, inciden particularmente en el carácter residual que asumen las políticas sociales, en la relativa "viabilidad" de planteamientos alternativos de crecimiento, en la dificultad de disponer de opciones de políticas menos traumáticas para la situación social y en criterios insuficientes de asignación del gasto social. Incide igualmente en la dificultad de coordinar prioridades intersectoriales, evitar duplicaciones de programas y acciones, obtener reducción de costos frente a la magnitud del gasto disponible, más dificultades para la obtención concertada de presupuestos y asignación de recursos, entre otros efectos negativos.

Es necesaria entonces, la consecución de una racionalidad integradora de la concepción y programación social, a través del establecimiento de la organización institucional suficiente dentro y fuera de la administración, que responda mejor a las necesidades de articulación con políticas económicas específicas y entre las propias políticas sociales, bajo formas de coordinación multisectorial y atención preferencial a sectores de población más "alejados" de la gestión central, tanto en términos funcionales como territoriales.

En consecuencia vienen adquiriendo particular importancia los trabajos técnicos y experiencias recientes en torno al establecimiento, ubicación, y funciones de la "autoridad social"

dentro de la estructura del Estado. La articulación efectiva de las políticas y acciones operativas de carácter social, puede tener un efecto importante en la organización de los propios sectores y servicios sociales, reproduciendo en su ámbito de ejercicio, las ventajas y características globales. Ello puede significar, al mismo tiempo, un reforzamiento interno de las políticas sectoriales correspondientes, con el objeto de alcanzar un incremento en profundidad de la acción especializada de los respectivos aparatos institucionales. En ese aspecto es destacable el avance logrado por las políticas públicas de servicios en perspectivas de largo plazo y en el establecimiento de metas y propósitos específicos que puedan superar cualitativa y empíricamente, en lapsos menores, las mayores insatisfacciones sociales de los últimos años.

4.3 Requerimientos financieros

La disponibilidad de recursos para fines sociales provenientes del sector público está determinada esencialmente por la magnitud del gasto social. Incluye recursos presupuestales y otras transferencias destinadas a los sectores sociales, en particular los que proveen servicios básicos, generalmente educación, salud, vivienda, seguridad social, más programas de naturaleza social incluidos en diversos sectores de la administración. Cuando estas "partidas" están dedicadas a actividades en "sectores productivos", usualmente su identidad no es fácilmente determinable en medida que a mayores niveles de desagregación, la fijación de "recursos destinados", adquiere mayor complejidad de manejo y disposición efectiva.

La determinación de la magnitud del gasto social y su distribución generalmente requiere de necesarias precisiones técnicas examinadas con creciente grado de certeza en los últimos años por diversos organismos especializados. Igualmente su determinación adquiere apreciables variaciones entre países, de acuerdo a diversas formas de registro de la contabilidad pública.

En 1982, cuando la crisis alcanzó manifestaciones plenas, el gasto social en la Región, alcanzaba un promedio grueso de nueve por ciento del producto interno. En relación al gasto público los países de América Latina alcanzaron para ese período un promedio de alrededor de cuarenta por ciento del total. A título comparativo conviene destacar que los países industrializados asignan una proporción mayor, cercana al 60 por ciento y que las magnitudes internas de la composición del gasto social en la región no constituyen necesariamente un reflejo directo del nivel efectivo de desarrollo de cada uno de los países.^{6/} Destaca igualmente, la

^{6/}. Véase Roberto Guimaraes. Búsqueda de la Equidad: restricciones institucionales y políticas para el desarrollo social de América Latina. ILPES. CPS-57. 1988 y Desarrollo Social de

alta capacidad redistributiva de los gastos en salud y educación en medida de su amplia cobertura, del carácter esencial de las correspondientes prestaciones, de su mayor presencia entre estratos poblacionales de menores ingresos directos y la sostenida tendencia de la demanda hacia servicios de características formales y modernas.

Existen otras formas de gasto social indirecto, referido a asignaciones no registradas y que aparecen bajo la forma de subsidios como son franquicias tributarias, sistemas de precios controlados, aranceles preferenciales o déficit de empresas públicas que realizan prestaciones de servicios sociales.

Junto al gasto social aparecen diversas formas de transferencias puntuales y de crédito promocional, de significación en el apoyo a pequeñas unidades productivas rurales y programas de vivienda y asentamientos urbanos de interés social de mayor vigencia en algunos países y ciudades de la región. En la promoción financiera de estas formas de asignación para programas o proyectos sociales de emergencia para grupos más vulnerables, puede lograr especial importancia la existencia de "Fondos" especiales de naturaleza social que operan a través de acciones de reducida magnitud financiera y alto impacto en medios urbanos marginales y en localidades o regiones de prioritario tratamiento, a través de formas descentralizadas o desconcentradas de asignación y administración de recursos. Es conveniente, en todo caso, subrayar la importancia de la existencia de mecanismos de coordinación o articulación administrativo-institucional de carácter participativo por parte de organismos contribuyentes y grupos beneficiarios con el fin de optimizar el uso y gestión de los recursos existentes.

Por otro lado, el volumen y desarrollo de formas diferenciadas de financiamiento hacia el sector informal, no ha logrado aún grandes avances pero constituye un desafío de particular importancia para la acción de mecanismos públicos y no gubernamentales de "financiamiento social" en relación a un fenómeno de creciente magnitud en la actividad productiva, en la organización social y en los sistemas nacionales de decisiones.

En relación a la disponibilidad de financiamiento para programas sociales en proporción a la magnitud del deterioro social de la región y las reducidas posibilidades actuales de contar con políticas económicas y sociales que constituyan opciones alternativas y viables para alcanzar niveles necesarios de crecimiento expansivo y equidad distributiva, tiene especial importancia dedicar atención prioritaria a la elaboración de criterios conceptuales, metodologías y técnicas que sustenten una

"lógica social" aplicada al tratamiento diferenciado de la asignación de recursos financieros para inversiones o demandas sociales, por parte del sector público, de agentes no estatales y de fuentes multilaterales y bilaterales de crédito.

En cualquier caso, aquellos criterios se fundan en:

- a) Existencia de políticas globales de orden económico o social que persigan objetivos efectivos de promoción social y disposición de sus correspondientes mecanismos de instrumentación, más la existencia de programas o proyectos de alta rentabilidad social debidamente priorizadas dentro de los programas de inversión de los países.
- b) Elaboración de instrumentos técnicos que ponderen la "racionalidad social" de la inversión, como puede ser el establecimiento en cada caso, del "beneficio económico de las inversiones sociales" como alimentación, salud y educación, en relación a producción, productividad, desarrollo institucional y eliminación de costos marginales a través de la introducción de renovadas técnicas de evaluación de proyectos de inversión.^{1/}
- c) Existencia de decisiones institucionales e instrumentos operativos que puedan definir en cada caso renovados conceptos y formas de articulación efectiva de participación de los sectores no gubernamentales junto al sector público en la programación, financiamiento o gestión de servicios sociales dentro del marco político correspondiente. En este sentido existen diversos avances y experiencias para la búsqueda de criterios que definan el ámbito y límites, de la acción del sector privado, organismos no gubernamentales y otros agentes no públicos en programas de tipo social.
- d) Incremento de la participación social en la gestión de programas sociales de manera que pueda contribuir a su eficiencia y control de ejecución, junto a una conveniente incorporación de la propia comunidad beneficiada en los mismos.
- e) Desarrollo intensivo de técnicas de formulación o diseño, evaluación, y gestión o administración de proyectos sociales, vale decir, perfeccionamiento de un sistema de

^{1/} Véase, World Bank, World Development Report 1980, Part II, Washington DC, 1980.

programación de proyectos sociales, sobre el cual los avances regionales son recientes.^{8/}

- f) Intensificación de intercambio informativo entre los países sobre casos nacionales aplicados, experiencias metodológicas y de gestión de recursos locales o externos con fines sociales, a fin de ampliar la masa crítica de criterios e instrumentos en torno al financiamiento global y sectorial de servicios y otras necesidades sociales prioritarias.^{9/}

^{8/} Véase E. Cohen y R. Franco, Evaluación de proyectos sociales, ILPES/ONU y CIDES/OEA, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

^{9/} Véase, PNUD/ILPES, Proyecto RLA/86/029, Programación y políticas sociales (versión preliminar) ILPES, Santiago, mayo de 1988.

DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE
LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMERICA LATINA:
FUNDAMENTOS Y DIMENSIONES CRITICAS

Juan Casassus *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCION

En el ámbito educacional, la política de cada Estado tiene como objetivo principal el asegurar una oferta educativa de calidad para todos sus ciudadanos. Desde una perspectiva regional se percibe que este objetivo principal ha sido problematizado de la siguiente manera: durante la década de los 80, las autoridades educacionales en los países de la región han establecido un diagnóstico crítico acerca del estado de la oferta educacional en sus países; además, ellas parecieran coincidir en que la solución a muchas de las dificultades identificadas en la evolución actual de los sistemas educativos, apunta hacia la concepción e implementación de procesos de desconcentración y/o descentralización de esos sistemas; como consecuencia de ello, en prácticamente todos los países de la región se están implementando políticas en el ámbito educacional que se fundamentan, o que al menos incluyen, procesos de desconcentración y/o descentralización.

Este documento se propone examinar algunas dimensiones de esta formulación desde una perspectiva crítica en relación a los procesos de desconcentración y de descentralización educativa. Ellos presentan inconsistencias que parecen resultar de la multiplicidad de variables que intervienen en estos procesos; de insuficiencias en el análisis de las ricas experiencias en curso; así como de una carencia de instrumentos probados que sirvan para su aplicación. En estas condiciones se puede comprender por qué los que tienen la responsabilidad de concebir e impulsar políticas de descentralización educacional se encuentren confrontados con decisiones particularmente complejas. De hecho, la complicación teórica es de proporciones, en especial si se considera que la descentralización pertenece al mismo universo de los conceptos inmateriales que su referente -el Estado-. Una revisión rápida de la creciente literatura sobre descentralización muestra que prácticamente todos los autores se encuentran ante la necesidad de dedicar una parte importante de sus textos a explicitar y definir lo que ellos entienden por los términos empleados. Un porcentaje significativo de ellos siente, además, la necesidad de definir lo que se entiende por "verdadera" descentralización. Esta situación, que es una indicación clara de que se está pasando por un momento privilegiado de creación y elaboración conceptual, es también una indicación de que el desarrollo teórico conceptual no está aún en condiciones de dar cuenta de las complejidades de la dinámica que se genera alrededor de los procesos de descentralización.

La exposición que sigue tiene como marco referencial una asociación conceptual de carácter histórico. Esta considera que la idea de "centro" -en este caso el Estado- está asociada a la noción de "unidad", y la idea de "descentro" (si se permite el abuso de lenguaje) está asociada a la noción de "diversidad". Así, un proceso de descentralización constituiría una relación de tensión entre dos orientaciones divergentes, una de las cuales

tendería hacia una mayor unidad y la otra hacia una mayor heterogeneidad. El resultado se traduciría en un reordenamiento de las relaciones sociales. Naturalmente, la creciente complejidad de las sociedades latinoamericanas hace de esta relación un proceso crecientemente complejo. Si se le pudiera tomar una foto al proceso de descentralización de un Estado, en ella aparecerían una multiplicidad de "puntos de equilibrio", reflejando diferentes niveles de más o menos diversidad (o más o menos unidad, según sea la óptica del observador) entre distintos sectores del Estado, así como al interior de un mismo sector. Si se hiciera un video del proceso se podría apreciar que los puntos de equilibrio no son estables, que algunos son parte de una línea tendiente hacia la unidad y otros tendientes hacia la diversidad.

II. LOS CONSENSOS

Es notable constatar como la descentralización, en un período de tiempo de no más de una veintena de años, se ha convertido en un tema altamente consensual. Situaciones de consenso con respecto a ella se han producido en los más variados niveles, como si el conjunto de actores sociales hubieran internalizado la misma racionalidad instrumental que frecuentemente se le adscribe a la modernidad. Sin embargo, en la base de muchos de estos consensos se encuentran procesos encontrados que les confieren una apariencia paradójal.

Si se toma la perspectiva de la finalidad de los procesos de descentralización, un primer tipo de consenso sería, por su naturaleza, un consenso utópico. Una representación cultural hegemónica en distintas regiones del planeta, incluyendo la nuestra, vincula diversidad con democracia. Por el intermedio de esta vinculación, el concepto de descentralización aparece hoy comúnmente asociado al de democratización. Así, un Estado es más democrático mientras más descentralización presente. Por ello, en la medida de que el pensamiento acerca de la descentralización lleva implícito una idea democrática de autonomía de los actores sociales, se comprende por qué, desde todas las corrientes de pensamiento que aspiran a una democracia en la región, se llega rápidamente a un acuerdo acerca de las bondades de ella.

Sin embargo, aún a este nivel, el consenso no está exento de ambigüedades en cuanto al significado de sus contenidos. Si uno se limita, aunque sea sólo a la experiencia de este siglo, baste con recordar que el concepto de Estado democrático ha dado lugar a las más diversas formas de organización social. O bien, llamar la atención a los cambios que han ocurrido en relación a las funciones que le competen al Estado en el área de la educación (J.C. Tedesco, 1988). Sin ir mas lejos, el contenido mismo del concepto de democracia no ha cesado de transformarse en función de la prioridad que se asigne a las mayorías o a las minorías, así como en función

de las distintas maneras de cómo se articulen las relaciones de mayorías/minorías, y de su vinculación a la resultante de los procesos de centralización/ descentralización. De todas maneras, un consenso valórico a este nivel tiene la virtud de ofrecer una cierta direccionalidad que facilita la adopción de otros consensos en niveles mas concretos.

Otro tipo de consenso es más bien un consenso de política. Como se mencionara en la introducción, las autoridades centrales de los sistemas educacionales de la región han manifestado su insatisfacción con la situación de la educación en sus países. Es de subrayar el hecho de que sean los responsables de los sistemas quienes se transformen en los principales portavoces de la crítica, puesto que por un lado ella asume institucionalmente las características de una autocritica y, por otro, significa también la toma de conciencia de quienes tienen el poder de tomar iniciativas reales al respecto.

También es de notar que, frente a las limitaciones reales que presenta el Estado en la situación actual, se haya optado por políticas cuya justificación va en el sentido de la descentralización, en vez de haber optado por soluciones conducentes a reforzar el Estado nacional y central como cabría de esperar de los responsables de un tal sistema. De hecho, aquí radica una de las cuestiones centrales sobre la cual aún es necesario dar una explicación satisfactoria: la iniciativa de descentralizar en el campo de la educación ha venido precisamente del centro y no de los otros estamentos del sistema, sean estos regionales o locales. Además de la hipótesis de la voluntad legítima de un gobierno de gobernar en este sentido, se proponen a continuación dos líneas de investigación para abordar el tema.

Una línea de investigación sitúa este interrogante en el nivel político estratégico y se interroga acerca del porqué un gobierno central aparece dispuesto a despojarse voluntariamente de esferas de poder que tradicionalmente le competen. Diversos autores (entre ellos McGinn 1986, Ornelas 1988, Street 1986 y Weiler 1989) examinan esta problemática desde el punto de vista de la redistribución del poder, para concluir que, por el intermedio de las políticas de descentralización, se percibe principalmente un reforzamiento del poder central. Este se realizaría mediante la generación de un proceso de centralización del poder; mediante el debilitamiento del poder de los que pueden ser considerados como concurrentes y/o adversarios, o bien, por una combinación de los dos.

La consideración de algunos casos concretos es ilustrativa en relación a las tensas relaciones de poder que se generan en estos procesos.

Un ejemplo de tensión entre organizaciones es el caso boliviano. En el Libro Blanco (1987) (1) y luego en el Libro Rosado

(1988) (2) de la Reforma Educativa, el gobierno del M.N.R. boliviano propuso una reforma educativa para promover "la creación de una cultura nacional; es decir, promover la búsqueda de soluciones propias y genuinas a nuestros propios problemas, desde nuestros propios valores y con nuestros propios recursos". El eje instrumental de dicha reforma sería la descentralización educativa, tendiente hacia la regionalización del currículo y la participación de la comunidad en la tarea educativa. Otro eje sería el mejoramiento de la formación de los maestros mediante la creación de una Universidad Pedagógica que reemplazaría a las 30 escuelas normales existentes. Las organizaciones del magisterio interpretaron el proyecto de reforma de otra manera. La Confederación de Trabajadores Urbanos de la Educación (CTEUB) consideró la propuesta de descentralización como un intento de quebrar la hegemonía de la organización magisterial, y la propuesta de la Universidad Pedagógica como un intento de control ideológico central, el cual además buscaba disminuir la influencia en la formación de los maestros que la CTEUB ejercía a través de las escuelas normales. La Confederación manifestó además que ellos no habían sido consultados para la elaboración de la propuesta. Consecuentemente, se opusieron a ella y la propuesta no pudo ser implementada, al menos durante el gobierno MNR.

Un ejemplo de tensiones entre e intra organizaciones es el caso de México (3). En 1978, con la designación de un nuevo Secretario de Educación, se inicia en la Secretaría de Educación Pública (SEP) una reforma organizacional de descentralización. La propuesta adelantada por la fracción "tecnocrática" del PRI, ahora en la SEP, requería que algunos de los funcionarios "burócratas" fueran removidos de sus cargos. La propuesta además, contemplaba la desconcentración de funciones administrativas hacia los 31 Estados, transfiriéndose la negociación desde el nivel nacional al nivel estadual. Los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) vieron en esto un ataque a la unidad del sindicato y a su capacidad de negociación. Su reacción fue la de aliarse con el sector de "los burócratas" para ejercer la oposición a la política. Esta oposición frenó el proceso,... hasta que se generó un movimiento al interior del SNTE en contra de la autoridad central del sindicato. Este movimiento de contestación, que se extendió a lo largo del país, fue capitalizado, por la organización sindical rival, la Coordinación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE). Estimulada por apoyos recibidos del sector de los "tecnócratas", la CNTE logró beneficios sustanciales en las negociaciones para sus adherentes, y hacia 1981 ya tenía una capacidad de movilización e intervención en la política nacional -aun en contra del propio PRI-. Así, frente a los posibles resultados de la campaña presidencial y en los cuales el SNTE tiene un rol importante, el éxito logrado por la CNTE hizo que el sector "tecnócrata" tuviera que alinearse con la coalición gubernamental dominada por los "burócratas" y la propuesta de descentralización tuviera que renegociarse.

Los ejemplos de Bolivia y de México indican que, como se expresara en otra ocasión (4), las políticas del Estado, en particular las del sector social que incluyen en este caso las de descentralización, no son la expresión de una racionalidad técnica -como una lógica por sobre la sociedad- sino, más bien, devienen el resultado de complicados procesos de decisiones donde se entrecruzan los criterios técnicos y políticos de diversos agentes de fuera y de dentro del Estado, incluyendo en ellos la expresión de los intereses propios de la burocracia del aparato.

Otra línea de investigación conduciría a situar la interrogante en el ámbito de la crisis del Estado. El énfasis en esta agenda no radica tanto en los motivos que anuncia el poder central para descentralizar, sino que el acento se ubicaría en la debilidad global de las sociedades en la región y, en particular, en sus principales actores: el Estado y la sociedad civil. Uno de los aspectos de la debilidad del Estado resulta de la propia dinámica de su expansión, que lo ha conducido a cubrir funciones que no necesariamente le competen. El resultado de dicha expansión no se ha traducido en mayor poder, sino en una dilatación del mismo con pérdida de poder, en el sentido de pérdida de la capacidad de control de la acción que él pueda ejercer. Pero si el Estado se ha expandido, éste lo ha hecho porque la sociedad civil no ha tenido la capacidad de asumir la responsabilidad por acciones que le conciernen directamente así como no ha tenido la fuerza para establecer contrapoderes para delimitar las esferas de acción del Estado y limitar su crecimiento. Esto es aún más evidente en lo que respecta a sectores de la sociedad civil que se encuentran alejados del centro. Aunque de una tónica diferente a la expresada en los párrafos anteriores, para que el Estado recupere poder, aparece como condición necesaria, fortalecer los sectores de la sociedad civil, en particular sus sectores más débiles. Así al mismo tiempo el Estado estaría ejerciendo una de las funciones que se le asignan, es decir la búsqueda de la equidad mediante acciones de compensación.

Sin embargo, aun cuando este argumento parece ser válido a nivel lógico, en la práctica el grado de atomización, de informalidad, y de desarticulación que presentan algunas de las sociedades latinoamericanas ponen en duda la factibilidad de implementación de una estrategia de fortalecimiento ligado a la descentralización, porque se corre el riesgo de que frente a las deficiencias de gestión que se manifiestan, las escuelas con menos recursos queden abandonadas.

El otro área en la que se expresan consensos más bien formales, apunta al interrogante de por qué las autoridades de gobiernos de orientaciones político-ideológicas, sistemas económicos, tamaño y organización administrativa muy diferentes, deciden, en forma más o menos simultánea, implementar políticas de descentralización en sus países. La comprensión teórica actual acerca de la naturaleza de los procesos que están ocurriendo en las

sociedades latinoamericanas no está, al parecer, en condiciones de dar una explicación global a esta situación. Sin embargo, es posible abordar esta paradoja aparente por medio de dos pistas generales.

En una, de naturaleza conceptual y semántica, se sugiere que, para el presente estado de la situación, en realidad se trata sólo de un consenso aparente. Este "falso" consenso resultaría de la variedad en distintos significados, acciones y efectos que se reclaman del mismo término. Así, por ejemplo, en algunos autores (Rondinelli, Nellis, Cheema, 1983, Winkler, 1988), para los cuales predomina la perspectiva económica, el significado y lógica del proceso de descentralización reflejan un proceso que conduce a la individualización y la privatización, y donde el instrumento principal de descentralización es el mercado. En un contexto de penuria financiera, esta perspectiva es una tentación no declarada que pena a la mayoría de los procesos de descentralización educativa. De hecho, el único país que ha declarado inspirarse en ella y que ha tratado de estimular la privatización como parte de una política de descentralización ha sido Chile, a inicios de los 80, (aunque ésta fue de corta duración pues el proceso fue recuperado por los mecanismos de desconcentración y de centralización). En otra perspectiva, el significado y la lógica de la descentralización refleja un proceso de socialización y de participación, en el cual se enfatizan los aspectos de calidad de vida ligada a la identidad grupal, y en donde se privilegia a la relevancia cultural como el criterio dominante para la formulación de políticas y de administración educativa (Sander, 1988). Una forma concreta que asume esta perspectiva es el proceso de descentralización de Nicaragua, donde a nivel de establecimiento se han creado Consejos Consultivos. En ellos participan los distintos actores del sistema -estudiantes, padres, profesores, personal directivo- y tiene como función discutir las políticas educativas y diversificar el currículo, contenidos programáticos y metodologías (5). En estos dos casos, necesariamente simplificados, los puntos comunes parecerían radicar básicamente en los términos empleados.

La otra pista se sitúa en la internacionalización de los procesos. La tendencia hacia la internacionalización se proyecta desde hace ya varias décadas. Esta, sin embargo, se aceleró como consecuencia de la serie de crisis de los inicios de los 70 que obligó a los países del centro a reconsiderar críticamente sus estrategias nacionales de desarrollo, a proceder a la reconversión y reestructuración productiva, y a impulsarlos en una nueva dinámica de competitividad por los mercados internacionales. Acompañando este proceso, también cambiaron las estrategias de organismos de vocación internacional, como por ejemplo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Con atraso, y con menor amplitud, estos procesos se producen en los países de la región donde se observa que progresivamente están perdiendo posiciones en el mercado mundial. Sin embargo, lo más relevante para lo que nos

interesa, es que los países de la región se encuentran insertos, como actores no protagonistas, en el juego de las interdependencias internacionales. Si se cambia de escala para analizar la descentralización, se puede apreciar que en la práctica se está desarrollando un fuerte movimiento de concentración hacia los centros multipolares de poder internacional. En este proceso, las influencias son particularmente fuertes en el área del financiamiento y en el ámbito de la cultura.

El desarrollo impresionante de las nuevas tecnologías y de los medios de información y de comunicación, y el aumento de los viajes son algunos de los vehículos de una nueva cultura mundial. En algunos ámbitos ella es selectiva y en la cual participan los productores de la nueva cultura. Pero también masiva en cuanto que es capaz de proyectar y legitimar valores conceptos e ideas a nivel del planeta. La importancia y ubicuidad del tema de la descentralización podría ser interpretado como una prueba del dinamismo con el cual esta cultura funciona.

En el área del financiamiento, la nueva dinámica de competitividad requiere: a) la fluidez en los procesos de producción y comercialización, b) la apertura de barreras proteccionistas y c) la eliminación de obstáculos al libre juego del mercado. En breve, se requiere que a nivel del Estado nacional se proceda su desreglamentación, es decir que el Estado nacional centralizado se limite en algunas de sus funciones fundamentales, la de relaciones externas y la de la regulación financiera, y busque nuevas formas de organización en acorde con su poder centralizador disminuido. Además, el servicio de la deuda ha convertido a la región en exportadora de capital financiero. En su dimensión hacia adentro y más directamente ligado a la descentralización educativa, esto se traduce en que algunos autores (Hevia, Nuñez, 1989) sugieren que ésta es consecuencia de la renegociación de la deuda con el FMI el cual, entre otras, recomienda la disminución del gasto público, en definitiva, en educación y, por lo tanto, todos los países endeudados, sin distinción de ideología, tamaño, etc., estarían llevando a cabo procesos de descentralización educativa.

Para resumir, desde la perspectiva de los consensos, el análisis indica que, por una parte, aunque inspirados por los mas variados motivos, existe efectivamente un ambiente favorable para concebir planes de descentralización. Sin embargo, aún se requiere un esfuerzo teórico que permita integrar la multiplicidad de variables técnicas y políticas que intervienen en esta temática como parte de necesario desarrollo y clarificación conceptual. De otra manera prevalecerá una situación de ambigüedad, de conflictos de intereses y en la cual no existen criterios unívocos ni tampoco unanimidad acerca de la conveniencia de efectivamente implementar las políticas diseñadas. Del análisis aparece que uno de los "enjeux" centrales es el Estado Nacional, y que es precisamente en torno a él que se ha desarrollado una crítica, esta vez compartida.

II. LA CRITICA

Desde principios de siglo, cuando en los países de la región se opera un proceso de centralización política importante, la oferta educacional dejó de ser una actividad situada en los municipios como herencia de la tradición de los cabildos, para pasar a ser una función privilegiada del Estado. El desarrollo de la educación pasó a ser una función monopólica del Estado. Mas aún, el desarrollo educativo se articuló de tal manera con la dinámica del Estado que, a lo largo del siglo, se transformó en el instrumento principal para la constitución misma del Estado en sus distintas fases de Estado-nación y de Estado-planificador. En la construcción del Estado-nación, el aporte de la educación se realizó mediante la expansión de la cobertura del sistema educativo, la cual facilitó la incorporación progresiva de la población a la ciudadanía, a la nueva institucionalidad, es decir, a la adquisición de los códigos culturales básicos que forman las normas e identidades nacionales. En la estructuración del Estado - planificador, lo hizo mediante la formación y distribución de destrezas básicas necesarias para el proceso de industrialización. Se puede, entonces, percibir que la evolución del desarrollo de la educación ha estado íntimamente ligada a la evolución del Estado. Por ello, la crítica al desarrollo educacional se asocia a la crítica del Estado en su forma actual (6).

Esta crítica no deja de tener un elemento paradójico, ya que en los hechos la política educativa del Estado centralizado en América Latina ha tenido resultados positivos en la medida que ha permitido la incorporación masiva de la población al servicio educativo. En efecto, ya en 1950 la tasa bruta de escolarización a nivel primario en la región se situaba alrededor del 48%. Para 1987, 24 de los 27 países sobre los cuales Unesco dispone de estadísticas oficiales, declaran tener una tasa bruta de escolarización para el nivel primario de 95 % o más. Esto quiere decir que, a pesar de la llamada "explosión demográfica" que se verificó en el período y a pesar de la crisis financiera que afecta la región desde inicios de los 80, la oferta educativa administrada centralmente ha aumentado en tales magnitudes que hoy se puede decir que, salvo excepciones, todos los países de la región están en condiciones de acoger a los niños que aspiren entrar en el sistema educativo.

Que los sistemas educativos hayan logrado desarrollar una capacidad suficiente para acoger a todos los niños constituye un logro histórico cuya importancia debería ser señalada. A pesar de ello se tiende a generalizar el sentimiento de insatisfacción respecto del modelo de desarrollo seguido hasta ahora en la medida de que éste se encuentra limitado para enfrentar nuevas y crecientes exigencias que se le formulan en el área de la educación. A continuación se examinará, desde la óptica de lo

político, lo financiero y lo institucional lo que parece generar la principales fuentes de insatisfacción.

1. La primera fuente principal de insatisfacción manifiesta tiene que ver con el efecto democratizador que se ha esperado de las políticas educacionales. Al respecto es significativo recordar que las razones aducidas para impulsar el proceso de centralización educacional no estaban guiadas solamente por requerimientos de carácter geopolíticos vinculados con la unidad territorial nacional, sino que fueron primordialmente de inspiración y orientación democrática. Por ejemplo, el sentido de la argumentación que desarrollara en 1920 José Vasconcelos, intelectual revolucionario y primer Secretario de Educación de México, fue que frente a los escasos recursos de las instancias locales, le correspondía al Estado asumir la responsabilidad de asegurar la expansión de la oferta educacional gratuita, es decir, de democratizarla (7). Argumentaciones similares se desarrollaron en la mayoría de los países.

Como se anotó mas arriba, la expansión cuantitativa en la cobertura del sistema ha sido impresionante. Sin embargo, este logro se ha visto opacado por la incapacidad histórica que han demostrado las sociedades latinoamericanas para resolver en forma adecuada la cuestión de la exclusión social de los sectores marginales. En este sentido, el déficit acumulado de desigualdades sociales también pesa y se manifiesta en el ámbito del desarrollo educativo. Si bien, la posibilidad de acceso al establecimiento escolar se ha generalizado, el esfuerzo desplegado no ha sido suficiente para compensar las inequidades sociales, pues, la calidad de la educación ofrecida por los distintos establecimientos se distribuye de manera altamente desigual. En un extremo se encuentran establecimientos que concentran los déficits de materiales, equipamiento y maestros carentes de formación. En el otro se concentran los factores que inciden favorablemente en la calidad relativa del servicio educacional.

El efecto democratizador de la extensión de la cobertura ha sido limitado no sólo porque la oferta educacional no es de calidad similar, sino que también porque las desigualdades al interior de la sociedad parecerían ir en aumento. Tal parecería ser uno de los mensajes principales del análisis de estudios cuantitativos. Las estadísticas escolares reflejan esta situación en la cual el fracaso escolar, que se expresa en la repitencia, la deserción y la sobre-edad, se concentran principalmente en los sectores rurales y urbano marginales. Esta segmentación también se observa con claridad cuando se analiza, por ejemplo para Chile, la evolución en el tiempo de los resultados de las pruebas de la medición de los logros escolares.

2. Otra fuente de insatisfacción tiene su origen en la crisis del financiamiento de la educación. Durante la década de los 80, los presupuestos para la educación han cesado de crecer y en algunos casos se aprecia un descenso absoluto. Sin embargo, en forma paralela en los últimos años se evidencia que la educación ha ido ocupando un lugar cada vez más privilegiado en las estrategias individuales y colectivas de desarrollo. En realidad, la demanda ha experimentado lo que puede ser considerado como una doble explosión por la importancia con la cual se manifiesta. Por un lado se exige más educación, lo que implica aumentar el número de años que se espera permanecer dentro del sistema escolar regular. Esta aspiración se ve limitada, en parte, porque ella implica una mayor asignación de recursos financieros en un período de ajustes estructurales y de crisis financiera. Por otro lado la demanda se ha vuelto más heterogénea, en el sentido de que se exige de la oferta educacional una adaptación a las necesidades de las estrategias individuales y/o colectivas. Además de sus implicaciones financieras, esta aspiración tendería a ir en el sentido contrario a la función homogeneizadora y de identidad nacional explícitas en la política educacional del Estado.
3. Una tercera fuente de insatisfacción proviene de la ineficiencia en la capacidad de gestión por parte del sistema burocrático que se ha generado para hacer frente a los requerimientos de la expansión misma del sistema educacional. Al respecto convendría señalar tres aspectos: su tamaño, la concentración del poder político y la multiplicidad de sus estructuras.

El volúmen de personas empleadas por el sector educacional crece a medida que se expande el sistema. De hecho, por esta dinámica se han ido constituyendo macroestructuras administrativas, frecuentemente arcaicas, para administrar un volumen de efectivos que varía según los países, entre el 35 y el 50% del total de los efectivos del sector público. En 1985 los efectivos relacionados con la educación de primer y segundo grado en un país de la dimensión de Perú representaban aproximadamente 195.000 personas, para un total de 5.180.091 alumnos, mientras que en México esa cifra se acercaba a los 900.000, para un total de 21.673.265 alumnos.

Los estudios empíricos y teóricos de la sociología de las organizaciones (Crozier 1965, Sainseaulieu 1988) demuestran que el funcionamiento de estructuras reglamentadas, de dimensiones pequeñas, se obstaculiza por el llamado "factor humano" que genera dinámicas de grupos cuyas prácticas rápidamente entran en conflicto o se vuelven disfuncionales. Además de las dinámicas entre grupos, el fenómeno se vuelve más complejo en el sistema educativo, donde las estructuras burocráticas son considerablemente más numerosas, y donde la

multiplicación de reglamentaciones es mucho mayor. Frente a la acumulación de disposiciones "impersonales", el "factor humano" se defiende de ellas, retrotrayéndose.

La lógica misma del sistema burocrático en un Estado centralizado tiende a ubicar y legitimar la autoridad en la cúspide del sistema otorgándole la facultad de decisión y de regulación en las áreas sustantivas, administrativas y de asignación de recursos para el conjunto del sistema. Así, por una parte, los ministerios de educación normalmente presentan un panorama de estructuras altamente jerarquizadas donde la dinámica de la conducción y un conjunto muy importante de decisiones tiende a concentrarse (en ocasiones al punto de saturación) en el Ministro o Secretario de Educación y su entorno. Por otra parte, en la medida de que la autoridad es designada por el poder ejecutivo, el ejercicio del poder institucional conlleva una marcada dimensión política. De hecho, esta combinación constituye una mayor capacidad de imponer una acción. Sin embargo, en la práctica se observa una alta rotación de autoridades, lo cual se traduce en una secuencia de medidas adoptadas en las cuales unas anulan los efectos de las otras aun dentro de un mismo período gubernamental.

La multiplicidad de estructuras en cierta medida es un resultado de la situación anterior. Cuando se inicia una nueva administración es corriente que, con el propósito de ejercer su acción de una manera eficaz, se proceda a realizar reestructuraciones que permitan una distribución adecuada de líneas de comunicación y de ejecución afines con el pensamiento de las nuevas autoridades y/o a crear nuevas estructuras para responder a solicitudes de clientelas. La acumulación de reestructuraciones ha dado lugar a una organización caracterizada por la multiplicidad de estructuras. Así, por ejemplo, el Ministerio de Educación de Venezuela llegó a tener 34 direcciones centrales (8), y la SEP en México, 7 subsecretarías, 44 direcciones generales, 304 direcciones y 6 consejos (9). Además de constatar la multiplicidad de estructuras, cabe agregar que ellas están constituidas por unidades, cuyas funciones y responsabilidades no están siempre definidas con precisión. Frecuentemente, entre estas unidades, en la práctica se da un alto grado de duplicación de funciones que son fuente de lentitud en la administración y de disfunciones en la gestión del sistema.

Así, si se quiere mejorar el servicio educativo para el conjunto de la población y, al mismo tiempo, hacerlo en un período de austeridad presupuestaria, aparece como necesario el otorgarle una alta prioridad al mejoramiento de la gestión del sistema mediante la simplificación de estructuras, y la redefinición de funciones y responsabilidades del aparato central.

III. TIPOS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

Los procesos de desconcentración y de descentralización que se llevan a cabo en los sistemas educativos de América Latina, son contextualizados y deben ser percibidos como una respuesta a las insuficiencias para resolver los diversos problemas educacionales, que en distinto grado han demostrado poseer los Estados centralizados de la región. De esta manera, en tanto que solución a problemas, se puede percibir con claridad que la descentralización y la desconcentración no constituyen fines en sí mismos, sino que son procesos instrumentales para obtener logros en los áreas de lo político, lo económico, lo técnico-pedagógico y lo administrativo. En las políticas de descentralización se espera que, por el intermedio de estos procesos instrumentales, se logre en lo político una mayor participación y democracia; en lo económico, más recursos; en lo técnico-pedagógico, una mejor calidad, y en lo administrativo, una mayor eficiencia en los procesos educacionales. A través de este prisma se examinarán algunas dimensiones de la experiencia de descentralización educativa en la región.

Quizá convenga destacar que, a pesar del carácter centralizado del Estado, de todas maneras, a lo largo de este siglo siempre han existido algunas experiencias, más o menos aisladas, de descentralización. Sin embargo, en su forma más institucional, estos procesos se inician hacia la segunda mitad de los años 60 para luego generalizarse e intensificarse durante el transcurso de las décadas siguientes. En este período, el Proyecto Internacional de Regionalización Educativa, (1980) coordinado por OEA y en el cual participaron ocho países de la región, tuvo un papel importante en la extensión de estos procesos.

En la experiencia de América Latina comúnmente se distinguen dos procesos generales: la desconcentración y la descentralización, y tres modalidades que pueden adoptar estos procesos: la regionalización, la municipalización y la nuclearización.

En los términos en los cuales se expresa la política pública, las experiencias de los procesos de descentralización se presentan con un rasgo unidireccional y secuencial. Es decir, se trataría de un proceso que implicaría la transferencia de poderes del nivel central al nivel local, y ello en dos momentos; primero se pasaría a la desconcentración, para luego pasar a un segundo momento que sería el de descentralización. De hecho, la estrategia de implementación gradual del proceso está generalmente concebida de esta manera. Por ejemplo, la estrategia mexicana distingue cuatro fases en su esquema de descentralización hacia entidades federativas: la fase de delegación funcional (1978-1982), la fase de desconcentración administrativa (1982-1988), la fase de descentralización administrativa (1989-1994) y la fase de descentralización política (también a partir de 1989) (10). Esta

formulación de las estrategias de desconcentración y de descentralización en forma secuencial, refleja un proceso de implementación programada, pero también vehicula la idea de que la diferencia entre ambos conceptos radica en la diferencia de grados en un mismo continuum, y por lo tanto, tiende a mantener la ambigüedad en cuanto al significado y diferencia entre estos conceptos.

Por ello quizá sea de alguna utilidad el situarse con respecto a estos conceptos. En primer lugar, me parece que es ampliamente aceptado que los procesos de descentralización tienen tanto un significado finalista como un significado instrumental. Al inicio de esta exposición se hizo referencia a la dimensión finalista cuando nos referíamos al consenso utópico. Por su naturaleza consensual y utópica, con dimensiones de creencias personales, quizá no tenga mucho sentido extenderse sobre esta acepción. La complejidad del tema radica más bien en la dimensión instrumental de ellos. En este sentido, me siento interpretado por dos proposiciones de Sonia Barrios (en Senén) las que contemplan que: "a) el par centralización/descentralización está constituido por categorías instrumentales cuyo contenido progresista o conservador no es intrínseco a ellas sino que viene dado por las circunstancias históricas que rodean su implementación"; y, b) "... ambos esquemas tienen sus virtudes y limitaciones. De allí se desprende que el logro de determinados objetivos sociales requerirá siempre alcanzar un cierto equilibrio entre centralización y descentralización".

En segundo lugar, me parece que se puede avanzar algo más en la precisión de los conceptos de descentralización y de desconcentración, y en particular en la orientación de algunos autores (Caetano y otros, 1982) que señalan que la diferencia esencial entre ambos conceptos radica en que uno de ellos, la desconcentración, refleja procesos cuyo objetivo es el de asegurar la eficacia del poder central, mientras que el otro, la descentralización es un proceso que busca asegurar la eficacia del poder local (11). De esta manera la desconcentración refleja un movimiento cuyo sentido es de "arriba hacia abajo" mientras que la descentralización reflejaría el movimiento contrario de "abajo hacia arriba". Bajo esta perspectiva, con la salvedad de algunas pocas excepciones, hoy en día, prácticamente todos los procesos de descentralización educativa en América Latina son procesos de desconcentración. Lo cual, por cierto, no conlleva juicios de valor incorporados.

Lo anterior se comprende mejor cuando se vinculan los procesos de descentralización con las modalidades en que éstos se implementan. La primera modalidad indicada es la regionalización. La regionalización educacional es un fenómeno real en América Latina que está presente en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá, Perú y Venezuela. Aun cuando ella adopte modalidades diferentes, según si sus objetivos se refieran a formas de gobierno y administración

interior, o a la gestión educativa, o a la elaboración de programas, contenidos y metodologías, todas estas experiencias tienen en común el que se busque superar las inequidades en cuanto a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación mediante una redistribución horizontal del servicio educativo y asegurar una mayor pertinencia del proceso (12). Así, según los énfasis persisten diferentes interpretaciones acerca de la regionalización. Algunas autoras (Senén Gonzalez, 1989, Velázquez, 1989) ven en la regionalización un proceso de búsqueda de identidad cultural para la elaboración de contenidos y prácticas pedagógicas. Para Hevia (1989) la regionalización también puede ser percibida como un instrumento tecnocrático que emana de las Oficinas de Planificación Nacionales que persigue resolver problemas de un desarrollo nacional desequilibrado y compatibilizar los objetivos nacionales de desarrollo con los objetivos regionales.

La otra modalidad, la municipalización, en su expresión contemporánea como un paso hacia unidades más pequeñas, ha sido puesta en práctica en tres países: Brasil, Chile y Colombia. En Colombia, respaldado por las leyes N° 24 (1988) y 29 (1989) (13), se ha iniciado un proceso que pretende asegurar la participación de los alcaldes en el área del financiamiento, las construcciones escolares y la administración, y mas allá de la municipalidad, busca la participación de organizaciones de la comunidad. En los otros dos países, la municipalización de la educación fue propuesta desde 1967 en Brasil y 1979 en Chile por gobiernos autoritarios militares. En ellas se reproducen básicamente, esquemas organizacionales de tipo militar, y en los cuales prevalece una estricta separación entre las funciones de decisión y las de ejecución, y que por lo tanto, como se indicara más arriba, constituyen principalmente formas de desconcentración. Sin embargo, en Brasil, con el advenimiento de la democracia como forma de gobierno, la municipalización se ha mantenido como modalidad pero persigue objetivos de democratización, como lo indica la constitución aprobada en 1989. Por otra parte, para Chile, el impacto que ha tenido la municipalización ha sido de una naturaleza tal, que aun cuando técnicamente la municipalización podría ser percibida como deseable o perfeccionable, como por ejemplo buscando democratizar su funcionamiento por el intermedio de la elección popular de los alcaldes en vez de su designación, desde el punto de vista de los principales actores, los maestros y sus organizaciones tal alternativa es políticamente no viable para el período de transición de un sistema autoritario a un sistema democrático.

La tercera modalidad es la nuclearización. Por sus características, esta modalidad merece una consideración particular. Algunos autores (Cárdenas, 1978, Rivero, 1978, Lamarra 1987, 1989), ven en la nuclearización la más importante innovación educativa que ha aportado América Latina y como una estrategia y expresión coherente de organización descentralizada de la educación.

Originalmente, la nuclearización constituyó una respuesta de educadores del altiplano andino en los años 30, quienes para romper el aislamiento a que conducen las escuelas unidocentes buscaron crear lazos entre escuelas de un mismo distrito y seleccionaron una escuela para que sirviera de modelo y de centro de coordinación (Hevia, 1989). Hacia mediados de los 40, en Puno se crean los primeros Núcleos Escolares Campesinos que paulatinamente se fueron convirtiendo, al menos los núcleos centrales del distrito, en centros sociales y culturales de vinculación con la comunidad. Esta experiencia se abandonó a comienzos de los 60, agobiada por el peso de las imposiciones del sistema nacional. Ella fue retomada por el gobierno de Velasco Alvarado a inicios de los 70 bajo el nombre de Núcleos Educativos Comunales (NEC). Los 533 NECs pasaron a constituirse en la organización de base del sistema educativo peruano y se ordenaron en tres grandes grupos de asociación geográfica y ecológica: NECs de la costa, de la sierra y de la selva. Estos NECs fueron reemplazados a inicios de los 80, primero por un sistema de Supervisiones Educativas y luego, hacia 1985, por las Unidades de Servicios Educativos (USES). Sin embargo, antes de su supresión, la innovación había ya generado un modelo en el cual se pueden identificar como eje central a la participación, y que se expresa en: a) una nueva forma organizativa que concibe la escuela como una función de responsabilidad comunitaria; b) una nueva forma de articulación entre centros educacionales por medio de redes interconectadas; y c) una nueva forma planificación, en particular mediante la aplicación de la microplanificación participativa. Estas ideas se han extendido fuera de las fronteras peruanas y se aplican, con variantes, en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

IV. ¿QUE SE PUEDE CONCLUIR DE LAS EXPERIENCIAS?

Las dificultades que se evidencian tanto en la gestión de los sistemas como en los intentos de implementación de estrategias de desconcentración y descentralización testimonian sobre todo de la complejidad y variedad con que funcionan los procesos educativos. Complejidad que comparte con otros procesos sociales, pero que además se manifiesta por el lugar que ocupa la educación en las estrategias nacionales e individuales.

En las experiencias de descentralización en la región se puede detectar que además de la tendencia a la unidad expresada en un comienzo, de hecho están operando un conjunto de factores de distinta naturaleza que tienden hacia la centralización. Entre ellas se pueden distinguir factores que están ligados a la tradición centralista, o a la falta de tradición descentralizada. A esta tradición se le puede asociar la permanencia de modos de operación tipo "centro-periferia" en la cual se recurre al centro

para la resolución de conflictos locales o regionales; o para legitimar la introducción de contenidos en programas educacionales.

Otros factores están relacionados con la interacción del sistema con el sector externo y en el cual el Ministro representa el punto de entrada en las relaciones internacionales y a las exigencias de grupos nacionales, sociales o productivos. En ambos casos se requiere que el Ministro no pierda contacto y tenga el conocimiento suficiente de lo que ocurre para evaluar, orientar y defender su sector.

En el área del financiamiento también se refuerza esta tendencia. En él importa la estructura de los impuestos que históricamente tienden hacia el nivel nacional, y cuya reforma es posible pero no fácil; la negociación con los ministerios de Hacienda, la captación de recursos externos y su programación tienden también a realizarse centralmente; y aún de mayor importancia son las economías de escala que se pueden producir.

Sin embargo, al parecer los factores que tienen la incidencia mayor en la tendencia hacia el centro, son las organizaciones de carácter nacional, como lo son las tecno-burocracias, que ven su situación amenazada por la pérdida de poder y pérdida de empleo, y las organizaciones nacionales de los maestros, para quienes la negociación colectiva debe realizarse a nivel central.

Por último, dado el instrumental de los procesos, estas resistencias se verán fortalecidas mientras no hayan evidencias de que la descentralización es un instrumento apropiado para el logro de los objetivos designados. Vistos desde el prisma de lo político, lo económico, lo técnico-pedagógico y lo administrativo, las experiencias de América Latina arrojan por el momento una perspectiva poco clara.

Con respecto a una mayor eficiencia administrativa, la limitada y desigual distribución de capacidades de gestión requiere la puesta en marcha de programas de capacitación y, por lo tanto, se ven limitadas, en un comienzo, por criterios financieros. Con relación a lo técnico pedagógico, es cierto que un currículo con contenidos locales se vuelve más pertinente y facilita los procesos de aprendizaje; sin embargo, la multiplicación de programas locales requiere una articulación con el nivel nacional en proporciones a determinar, puesto que por sí mismo él no conduce ni a la unidad nacional, ni al acceso de los conocimientos universales relacionados con el desarrollo de la ciencia y, por el contrario, tiende a limitar la movilidad del educando fijándolo a su cultura local. En el campo económico, las experiencias de descentralización indican que no sólo no se han aumentado los recursos financieros disponibles para la educación, sino que la situación se ha agravado con la desresponsabilización por parte del organismo central. Pero, por otra parte, sí hay muestras de que la comunidad ha aportado recursos adicionales en el área de la

construcción y mantenimiento de establecimientos escolares. Finalmente, en el terreno político, la aspiración de mayor participación es todavía y en general una aspiración no resuelta en la mayoría de los casos, puesto que los procesos de desconcentración parecen más bien fortalecer los "caciquismos" locales, en la medida de que allí se reproducen las prácticas de las relaciones tradicionales de centro-periferia.

En el ámbito educacional, como lo señalan MacGinn & Street, hay varios casos que ejemplifican la situación en la cual las políticas de descentralización no siempre aumentan la eficiencia administrativa, ni, ni la eficacia, ni la participación local, y que por el contrario hasta ahora hay pocas pruebas evidentes de que las políticas de descentralización puedan funcionar(14). Sobre la base de la mayoría de los resultados, lo lógico sería concluir que es necesario orientar los esfuerzos para mejorar la oferta educativa por otros medios. Sin embargo, la existencia de algunos casos exitosos como los de la provincia de San Luis, en Argentina, o lo que fueron los NECs en un momento, permiten esperar que las promesas, aunque en un terreno más realista, puedan materializarse.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Libro Blanco de la Reforma de la Educación. Ministerio de Educación y Cultura. MEC. La Paz, 1987.
- (2) Libro Rosado de la Reforma de la Educación. Ministerio de Educación y Cultura. MEC. La Paz, 1988.
- (3) MacGinn, Noel y Susan Street. Descentralización educacional: ¿política nacional o lucha de facciones?. En: "La Educación", Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, N°99, 1986. OEA, Washington, USA. pp.35 a 39.
- (4) Casassus, Juan. Estado y Educación en América Latina. En: "Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina", PIIE, Santiago de Chile, 1989. p.21.
- (5) Ver: Síntesis del debate. En: "Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina", PIIE, Santiago de Chile, 1989. pp.127 y 128.
- (6) Casassus, Juan. Op. Cit.
- (7) Ornelas, Carlos. La descentralización de la educación en México. En: "Perspectivas", N°65. Unesco, París, 1988.
- (8) Silva, Carlos Rafael. Características, estrategias y alternativas para enfrentar la crisis de la educación: el caso venezolano. En: "Crisis financiera de la educación en América Latina". CINTERPLAN, Venezuela, 1977. p. 177.
- (9) Ornelas, Carlos. Op. Cit.
- (10) Vanscoit, Pablo. Hacia un nuevo esquema de descentralización educativa en México. Ponencia a la IV Reunión Técnica de REPLAD de Unesco/OREALC. SEP. Quito, 1989.
- (11) Caetano, M.; J.P. Martins Barata; M. Ceu Estêves; V. Pessoa. Regionalizacao e poder local. Lisboa, IED, 1982. En: "La gestión de la educación a nivel local". Unesco, ED/EPP, 1988, París.
- (12) Ver: "La Educación".
- (13) Zapata, Guillermo y Walter Lara. Estado actual y perspectivas de la planeación y administración de la educación en Colombia. Ponencia a la IV Reunión Técnica de REPLAD de Unesco/OREALC. Ministerio de Educación Nacional y Universidad del Valle. Quito, 1989. pp. 19 y 20.
- (14) MacGinn Noel y Susan Street. Op. Cit.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Faletto, Enzo. Una discusión sobre la crisis del Estado se puede encontrar en: La especificidad del Estado en América Latina. En: Revista de la Cepal N°38. Santiago, Chile, 1989.
- Hevia, Ricardo. La política de descentralización de los sistemas de educación básica y media en América Latina. Estado del Arte. (Borrador de la primera versión, 1989)
- Hevia, Ricardo e Iván Núñez. Crisis en la relación centralismo descentralización educacional en América latina. En: "Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina", PIIE, Santiago de Chile, 1989.
- McGinn, Noel y Susan Street. Descentralización educacional: ¿política nacional o lucha de facciones?. En: "La Educación", Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, N°99, 1986. OEA, Washington.
- Ornelas, Carlos. La descentralización de la educación en México. En: "Perspectivas" N°65. Unesco, Paris, 1988.
- Rondinelli, Dennis A.; John R. Nellis; Shabbir G. Cheema. Decentralization in developing countries. A review of recent experiences. The World Bank. Staff Working Papers. Number 581. Washington D.C., 1983.
- Sainsaulieu, Renaud. Sociologie de l'Organization et de l'Entreprise. Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques et Dalloz. Paris, 1987.
- Silva, Carlos Rafael. Características, estrategias y alternativas para enfrentar la crisis de la educación, el caso Venezolano. En: "Crisis financiera de la educación en América Latina". CINTERPLAN, Venezuela, 1987. p. 177
- Tedesco, Juan Carlos. El rol del Estado en la Educación. En: "Perspectivas" N°XIX:4, 1989, pp.489 al 511.
- Weiler, Hans. Education and Power: The politics of educational decentralization in comparative perspective. Mimeo, 1989.
- Winkler, Donald R. Decentralization in Education: An Economic Perspective. The World Bank. Washington D.C. 1988.

HACIA LA MUNICIPALIZACION DE LA EDUCACION EN COLOMBIA

Jorge Vivas Reyna
Rodrigo Parra Sandoval *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

INTRODUCCION

En desarrollo de la descentralización administrativa, política y fiscal puesta en marcha en Colombia en 1983, la ley 29 de 1989 dió un paso adicional en el proceso de municipalización de la educación primaria y secundaria. La principal bondad de esta última ley es que traslada en forma efectiva a los municipios la administración del servicio educativa, ya que los anteriores solamente les otorgaban funciones con respecto a la construcción y dotación de las instalaciones físicas requeridas.

Dada la reciente expedición de la ley 29, el proceso de municipalización en referencia todavía se encuentra en su fase de reglamentación. Esto significa que aún no ha transcurrido un tiempo suficientemente largo como para realizar una evaluación de sus resultados. Por ello, el objetivo de este trabajo es el de presentar el contexto general político-administrativo dentro del cual tiene lugar la municipalización de la educación en Colombia y, sobre todo, hacer un primer planteamiento sobre los sectores de la población en los cuales este proceso debe poner el énfasis, en función de objetivos de desarrollo social e integración cultural.

Con dicho propósito, el documento que aquí se presenta está dividido en cinco secciones. Las cuatro primeras se refieren al proceso de descentralización que se está llevando a cabo en Colombia, y en la última a la municipalización de la educación y sus alternativas más promisorias.

I. LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA: CONCEPTO, ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS

Antes de iniciar el desarrollo del documento propiamente dicho, es conveniente hacer una breve descripción del concepto de descentralización, presentar algunos de los antecedentes más relevantes del debate que sobre el particular ha tenido lugar en Colombia, y señalar los instrumentos más importantes, de tipo legal, utilizados en el caso colombiano para llevarla a cabo.

A. Desconcentración y Descentralización

En Colombia como en otros países, al concepto de descentralización le han sido asignados diferentes significados. En este sentido el mismo ha sido empleado indistintamente para referirse a situaciones en las que el Gobierno nacional cumple sus funciones en las diferentes regiones del país, mediante agentes y funcionarios suyos localizados en ellas, o las delega en agencias especializadas, generalmente adscritas a los Ministerios, o en los niveles seccionales y locales del gobierno.

Sin embargo, a diferencia de lo indicado en el párrafo anterior en que la delegación de funciones y responsabilidades responde sencillamente a actos administrativos mediante los cuales se procura mejorar la prestación de los servicios públicos o el desempeño de algunas funciones especializadas del Estado, el concepto de descentralización tiene un conjunto de características que van más allá del ámbito estrictamente administrativo, las cuales dan una connotación particular a la organización del Estado. En este sentido, con fines únicamente ilustrativos, es conveniente hacer explícita la diferencia existente entre los conceptos de desconcentración administrativa y descentralización.

1. Desconcentración

Hay desconcentración administrativa cuando la nación atiende el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios que están a su cargo, por medio de funcionarios y agentes suyos ubicados en las distintas regiones del país. Dicho de otra manera, la nación desempeña sus funciones y responsabilidades no solamente en la capital de la República, sino también en las localidades ubicadas fuera de su inmediato vecindario. Cuando se desconcentra simplemente se hace uso de un mecanismo administrativo que se considera más expedito para llevar a cabo una actividad, pero las funciones y los servicios siguen siendo responsabilidad de la nación, y en ningún caso municipales o departamentales lo mismo que los funcionarios que se encargan de su administración.

Por último, dentro de este concepto las entidades territoriales no son consideradas como entidades dotadas de capacidad y de personería para cumplir unas funciones sino como simples lugares de trabajo.

2. Descentralización

A diferencia de la desconcentración, la descentralización consiste en asignar o atribuir a las entidades territoriales, que en el caso colombiano se denominan municipios en el nivel local, y departamentos, intendencias y comisarias en el nivel seccional, la responsabilidad de ejercer unas funciones (por ejemplo el control de precios), prestar unos servicios (por ejemplo los de acueducto y alcantarillado y recolección de basuras) o ejecutar unas obras (por ejemplo construir escuelas, puestos de salud o caminos de penetración). Para el desempeño de estas funciones se les asignan los recursos necesarios (por ejemplo el impuesto predial, el impuesto al consumo de licores, o se les transfieren recursos de recaudo nacional como el IVA) y se les dota de autoridades propias (consejo, asamblea, alcalde, gobernador) que a nombre de la respectiva comunidad se encargan del cumplimiento de todas las tareas administrativas para el logro de sus objetivos.

El marco normativo de la descentralización y los alcances de la misma lo determinan la Constitución y la ley. Teniendo en cuenta que la descentralización no significa autonomía absoluta, dicho marco normativo suele prever los mecanismos e instrumentos de control de las autoridades nacionales sobre las departamentales y de éstas sobre las municipales. Este control se ejerce, en los casos que señale la ley, unas veces sobre los actos y otras sobre las personas, y es lo que se conoce con el nombre de tutela administrativa.

B. Antecedentes

En Colombia el debate sobre la descentralización no es nuevo. En su versión más lejana se remonta al problema del centralismo y el federalismo que tuvo enfrentado al país a lo largo del siglo XIX hasta 1886. Durante este periodo, varias de las instituciones políticas fueron de orientación moderadamente federalistas y otras fuertemente centralistas, hasta llegar a la de 1863 que fue de corte netamente federalista. En el año 1886 se promulgó una nueva Constitución política, de orientación centralista, la cual, con algunas reformas, es la que aún hoy rige el país.

Dicha Constitución ha sufrido varias reformas a través del tiempo. Entre ellas, las más relevantes son las de 1910, 1936, 1945, 1957, 1968 y 1986. Sin embargo, desde el punto de vista de la administración departamental y municipal, las modificaciones más importantes son las introducidas en 1910, 1968 y 1986. Durante los años 1976 y 1977 hubo un intenso debate sobre la descentralización con motivo de la creación de la "Pequeña Constituyente", la cual fue aprobada por el Congreso de la República y posteriormente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

En 1910 se consagró la autonomía administrativa de los departamentos, que había desaparecido en 1886. La reforma de 1968, institucionalizó la planificación económica y delegó en los gobernadores la dirección y coordinación de los servicios nacionales que se presentan en el ámbito de los departamentos; además, les delegó la iniciativa en materia de gasto público y sobre la estructura y funcionamiento de la administración. Así mismo, instauró el Situado Fiscal. Por otra parte, y de gran relevancia para la reforma legislativa reciente de los municipios, autorizó la creación de Áreas Metropolitanas y las Asociaciones de Municipios, así como las Juntas Administradoras Locales. La última reforma constitucional, la de 1986, fortalece la autonomía administrativa en el aspecto político que, sin duda alguna, conllevan la elección popular de alcaldes y la consulta popular.

Desde el punto de vista fiscal, el cambio más importante introducido en la Constitución de 1886 fue la subordinación de las facultades tributarias de las regiones a la legislación nacional.

De esta manera los departamentos y municipios no han tenido autonomía fiscal durante un siglo, porque la creación de impuestos por parte suya está supeditada a la autorización del Congreso de la República que la concede mediante Ley en la que a veces se señala la tarifa del tributo.

A raíz de la reforma de 1910 y de la promulgación de algunas normas orientadas a fortalecer las finanzas regionales, entre las cuales cabe destacar la introducción del impuesto a la cerveza de 1923, hubo un corto periodo durante el cual los ingresos tributarios de la nación, los departamentos y los municipios se distribuían en forma equilibrada y equitativa. Sin embargo, esa situación se deterioró progresivamente en las últimas décadas hasta llegar al punto en que en 1978, la nación recauda cerca del 80% de los ingresos tributarios totales. En la actualidad, ésta última continúa recaudando la mayor parte de los impuestos, y transfiere parte de sus ingresos a los departamentos y municipios para financiar el faltante de recursos fiscales de estos niveles.

C. Instrumentos

De la revisión de los conceptos de descentralización y de los antecedentes que el proceso que actualmente se lleva a cabo en el país, se concluye, como se verá a lo largo de este texto, que el ejecutivo y el legislador diseñaron un novedoso proceso de descentralización apoyados principalmente en las normas de la Constitución política vigente, utilizando el recurso de la reforma de ésta, únicamente con el fin de darle fuerza política a la descentralización administrativa de los municipios. Al otorgar la independencia necesaria a los gobiernos locales, no cabe duda de que la redefinición de funciones introducida en la estructura político-administrativa del país va más allá de la desconcentración de funciones para convertirse en una real descentralización de funciones y responsabilidades.

Debe destacarse que todo el proceso de descentralización adoptado tiene un marcado sabor municipalista, es decir, que las principales Leyes y Decretos adoptados se refieren principal y fundamentalmente a los aspectos políticos, fiscales y administrativos de las comunidades locales. Realmente las reformas tienen una incidencia menor en la vida de las entidades territoriales seccionales, lo cual obviamente deberá ser subsanado por el legislador en un futuro.

Desde el punto de vista fiscal, no se resuelve el problema relacionado con la mayor capacidad de recaudo del Gobierno nacional. Sin embargo, a través del instrumento legislativo se fortalecen los tributos locales y, además, se emplea de manera real el concepto fiscal de transferencia para robustecer los presupuestos locales. En este sentido, el recurso originado en los ingresos corrientes de la nación y trasladado a los municipios,

pierde el carácter discrecional de las apropiaciones del Presupuesto Nacional y se asemeja al de un tributo recaudado localmente.

II. OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Cualquier intento de descentralización debe entenderse en términos relativos ya que en la práctica no existen Estados totalmente centralizados o totalmente descentralizados. Aún más importante, cuando se inician dos procesos de descentralización en dos países, el punto de partida no necesariamente es el mismo, y, por tanto, los alcances de uno y otro tampoco serán iguales. Esto sencillamente para poner énfasis en la relatividad que caracteriza a los procesos de descentralización, y en la cautela que es conveniente tener cuando se comparan procesos de esta naturaleza. Cada proceso de descentralización tiene sus rasgos particulares.

En el caso colombiano la descentralización reviste características especiales, en la medida en que su estructura final no es el resultado de una decisión única sino el producto de un conjunto sucesivo de decisiones de orden político y administrativo adoptadas en el periodo 1983-1989. No obstante, el conjunto de ellas adoptado, como se verá a lo largo de este documento, constituye un todo coherente y armónico que conforma lo que aquí se denomina descentralización administrativa, política, fiscal y de la planificación regional.

Por supuesto, lo anterior en manera alguna significa que el proceso de descentralización indicado sea un resultado no programado. Contrariamente a ello, lo que muestra el conjunto final de normas adoptadas es la presencia de una clara concepción teórica, ajustada a las realidades y tradiciones colombianas, del significado de la administración descentralizada del Estado y de sus implicaciones financieras, económicas, sociales y políticas. En este sentido, aunque no existe un documento oficial en el que se recojan de forma explícita los objetivos señalados al proceso de descentralización, los mismos están implícitos en su marco normativo y surgen en forma directa del análisis global del mismo.

Como se mencionó atrás, el marco normativo de la descentralización es amplio y abarca instrumentos de tipo administrativo, político, fiscal y de planificación. Son tan específicos estos instrumentos que su análisis conduce a pensar que ellos individualmente son los objetivos de la descentralización. No obstante, estos son solamente instrumentos de unos propósitos más globales y de mayor trascendencia. En estos términos, se puede hablar de un objetivo directo de la descentralización y de un conjunto de objetivos indirectos.

A. Objetivo directo

De acuerdo con el Marco Normativo, el objetivo directo de la administración descentralizada del Estado en Colombia, es el de redefinir las funciones de la división político-administrativa del país para lograr la adecuada satisfacción de las necesidades de la población, y para permitir y garantizar la participación amplia de los ciudadanos y de las comunidades organizadas en las decisiones fundamentales de la vida municipal. Dicha participación se cristaliza en la elección directa de sus autoridades máximas, en la identificación de las necesidades básicas colectivas, en la determinación del orden de prelación en que las mismas deben ser satisfechas, en la ejecución de actividades y proyectos gubernamentales de beneficio común, en la dirección de las empresas de servicios locales y en el control directo de la eficiencia, eficacia y honestidad con que se administran las entidades y los recursos del Estado.

De acuerdo con este objetivo, el punto de convergencia de la descentralización adoptada es la ubicación en el municipio de la responsabilidad plena de la administración de un conjunto de funciones y servicios básicos, económicos y sociales, que hasta el momento venían siendo diseñados, financiados y prestados directamente por entidades de orden nacional o por los departamentos por delegación de la nación. Lo importante de dicha convergencia es que la misma fue prevista y desarrollada por dos decisiones sustantivas que respectivamente cobijan aspectos administrativos y fiscales y sin las cuales el objetivo directo de la descentralización habría perdido significado y trascendencia.

El aspecto político del nivel municipal es un ingrediente indispensable de la descentralización porque a través de él se materializa, ante la comunidad, la responsabilidad de las personas que se encargan, por elección o por designación, de la administración de los servicios y las funciones que la ley asigna a los municipios. Cuando un alcalde es elegido por votación popular directa y, además, sus funciones en materia de prestación de servicios a la comunidad están claramente definidas, sus deberes y compromisos y los de los colaboradores que él designa no se pueden diluir, como ocurre en el régimen administrativo centralizado, trasladando la responsabilidad de las demandas sociales no satisfechas a esferas jerárquicamente superiores de la administración pública.

La descentralización fiscal es el complemento natural de la autonomía política del municipio. Esto es así porque mientras la administración de éste último dependa de fuentes externas de financiamiento discrecionales para llevar a cabo sus funciones, dicha autonomía será relativa y la responsabilidad de la administración siempre será diluible.

Hasta aquí el objetivo directo general de la descentralización. Pero además, es un hecho que por su modalidad y características la descentralización en referencia ofrece un importante potencial, el cual, debidamente orientado y canalizado, tendrá grandes repercusiones en el país. Al desarrollo de dicho potencial se refieren los objetivos indirectos de la descentralización.

B. Objetivos indirectos

Los objetivos indirectos en manera alguna son menos importantes que el objetivo directo. Estos se pueden sintetizar en objetivos económicos, sociales y de desarrollo regional. En sentido estricto, pueden considerarse como el propósito último de cualquier proceso de descentralización. En este documento se los considera indirectas por razones de orden práctico. En efecto, aunque no cabe duda de que ellos siempre estuvieron presentes en la mente del ejecutivo y del legislador, el objetivo directo de la descentralización se cristaliza mediante la aplicación de las leyes y decretos correspondientes, en tanto que los segundos son un resultado y su obtención, en gran parte, depende de la forma como se lleve a la práctica el primero.

1. Objetivos económicos

Los objetivos económicos se refieren a los beneficios que se derivan de la descentralización originados en una mayor disponibilidad de recursos fiscales para inversión por parte de los municipios, el monto adicional de inversión resultante de la mayor capacidad de endeudamiento de estas entidades territoriales, y de la distribución proporcional de los recursos de inversión entre la ciudad y el campo. También se derivan de la programación más detallada de las inversiones y su más eficiente ejecución, de la mayor eficacia en la administración de los servicios públicos, del fortalecimiento de la capacidad local para formular planes de desarrollo y ejecutarlos, y de las posibilidades que ofrecen las asociaciones de municipios y de departamentos, para realizar proyectos conjuntos en función de metas comunes y de objetivos de desarrollo regional.

Si se utilizan adecuadamente cada uno de los instrumentos de fomento local y regional que ofrece la descentralización, es evidente que los objetivos económicos se reflejarán principalmente en la obtención de una distribución geográfica más equilibrada de la actividad económica, el logro de una tasa anual de crecimiento del PIB menos vulnerable a las fluctuaciones de las actividades económicas regionales, la obtención de una tasa de ocupación de la población más asociada a la actividad económica local y, probablemente, en el largo plazo, y dentro de cierto rango, una tasa más estable de crecimiento del PIB.

2. Objetivos sociales

Los objetivos sociales están relacionados con la obtención de los objetivos económicos y específicamente se refieren al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este objetivo estaría representado en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos de la población (agua potable, salud, educación, alcantarillado, recreación), el mejoramiento del nivel y la distribución del ingreso, y el logro de mejores y más estables posibilidades de empleo productivo.

3. Objetivos de desarrollo regional

Los objetivos de desarrollo regional están íntimamente ligados a los dos anteriores. Sin embargo, éstos son una forma explícita de propiciar la utilización plena del potencial económico y social de la descentralización.

En tal sentido, los objetivos en referencia corresponden a la necesidad de aprovechar la vocación de las regiones y su homogeneidad socioeconómica, las economías de escalas de proyectos que benefician a varias comunidades, y las externalidades de la actividad económica de las regiones más avanzadas. Así mismo, se refieren al propósito de reducir los desequilibrios geográficos en el nivel y distribución del ingreso y, en forma más general, las disparidades existentes en la calidad de vida entre las distintas regiones del país.

En efecto, la descentralización otorga autonomía y recursos fiscales a los municipios y, en este sentido, les permite orientar individualmente sus inversiones y la forma de satisfacer sus necesidades de infraestructura física y de servicios sociales básicos. Ello, sin embargo, significa la atomización, necesaria e inevitable, de una proporción importante de los recursos de inversión del país, lo cual, inicialmente, puede reducir el impacto potencial de dichos recursos en la tasa anual de crecimiento económico - incremento sostenido de la capacidad productiva de la economía. Este hecho que evidentemente podría considerarse como un aspecto negativo de la descentralización deja de serlo si se tiene en cuenta que en el mediano y largo plazos, ésta debe crear condiciones para aprovechar en mejor forma el potencial económico de las diferentes regiones del país y que, en el corto plazo, las entidades territoriales municipales están en capacidad, por iniciativa propia, de asociarse para utilizar sus recursos en proyectos de inversión en beneficio común. Esta posibilidad reduce el riesgo de la disminución del potencial económico de los recursos de inversión de los municipios. De allí, entre otras cosas, la importancia de los objetivos de desarrollo regional de la descentralización.

III. LOS ALCANCES ESPECÍFICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Una vez descritos los objetivos de la descentralización corresponde ahora examinar los alcances específicos de cada uno de sus componentes. La importancia de realizar este examen consiste en que permite contrastar el objetivo directo fundamental de la descentralización con la solidez de los instrumentos y mecanismos diseñados para su obtención, e identificar aquellos aspectos de los mismos que requieren de un especial esfuerzo cooperativo por parte del Estado y de la sociedad y sus instituciones para darle fuerza operativa.

Desde el punto de vista formal, los círculos académicos y gubernamentales identifican la reforma municipal y la redefinición de las funciones de la estructura político-administrativa del país, como la descentralización administrativa, política y fiscal. No obstante ello, en este documento se hace referencia además, a la descentralización de la planificación. Esto por tres razones. Primera, porque al igual que cada uno de los otros componentes de la descentralización, la planificación regional recibió un tratamiento normativo especial articulado a las nuevas funciones asignadas al municipio y al departamento; segundo, porque los consejos regionales de planificación económica y social dispondrán de recursos financieros importantes, los cuales deberán asignarse a proyectos de impacto regional; y tercera, porque según la constitución política, las regiones de planificación no sustituyen a las unidades político-administrativas departamentales, intendenciales y comisariales, sino que establecen una demarcación del territorio nacional para una finalidad específica cual es la de la planificación y el desarrollo económico y social.

A. Aspectos administrativos

La descentralización administrativa se refiere al conjunto de cambios introducidos por el legislador y el ejecutivo en las normas que rigen la organización y el funcionamiento de los municipios, los departamentos y las intendencias y comisarías.

Las normas básicas relativas a este aspecto de la descentralización son las Leyes 22a. de 1985 y 3a, y 11a. de 1986 y los Decretos 1222, 1333 y 470 de 1986 y 77, 78, 80 y 81 de 1987. Mediante este conjunto de normas se adecúan las instituciones jurídico-administrativas de las entidades territoriales en función de los requisitos de la autonomía local. Al respecto cabe añadir que los Decretos 1222 y 1333 de 1986 codifican, para los municipios y los departamentos, las normas constitucionales relativas a su organización y funcionamiento y las disposiciones legales sobre las mismas materias, vigentes hasta abril de 1986.

Son varios los aspectos que en general identifican la redefinición de funciones de los diferentes niveles que componen la estructura administrativa del país. Sin embargo, no es del caso entrar a estudiar el significado específico de cada uno de dichos cambios, los cuales se encuentran en las leyes y decretos correspondientes. Por ello, aquí se hace referencia solamente al nuevo papel asignado al municipio y al departamento en la estructura administrativa del Estado; así como a las funciones y servicios que antes atendía la nación, y que en adelante serán de la responsabilidad exclusiva de los municipios.

1. El municipio

La modalidad de descentralización adoptada en el país es fundamentalmente de carácter municipal. Esto significa que el municipio se convierte en la célula básica de la estructura del Estado en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de los servicios básicos que requiere la comunidad. Entre los aspectos relativos a la gestión municipal que fueron redefinidos, es conveniente destacar los contenidos en las disposiciones sobre:

- a. La modernización de los reglamentos que gobiernan las entidades descentralizadas.
- b. El nuevo régimen para los contratos que celebren el municipio y sus entidades descentralizadas.
- c. Supresión de las autorizaciones previas o aprobaciones posteriores de autoridades departamentales o nacionales respecto a las operaciones de crédito interno que se celebran con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia bancaria.
- d. El nuevo régimen para los servidores públicos locales.
- e. La posibilidad de desconcentrar funciones municipales mediante la creación de divisiones administrativas.
- f. La planeación integral del desarrollo económico y social de los municipios.
- g. Las adiciones al régimen presupuestario, y
- h. El programa municipal de inversiones.

1.1. Las funciones específicas de los municipios

A partir de 1987 se inicia un proceso, que deberá concluir en 1992 a lo largo del cual los municipios asumen la plena

responsabilidad de la administración de un conjunto de servicios sociales y económicos, que hasta el momento también eran función de la nación. Esta asignación de funciones y responsabilidades tiene el propósito de contribuir a mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura de los servicios básicos del Estado, estimular el acercamiento del ciudadano a dichos servicios y hacerlo más responsable del gobierno del municipio, y facilitar la vigilancia y control por parte de los usuarios de los servicios que reciben.

Las funciones que progresivamente pasan a ser responsabilidad de los municipios son:

- a. Los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado.
- b. La construcción de obras civiles y la operación y mantenimiento de centros, puestos de salud y hospitales locales, y las inversiones en dotación básica, la operación y mantenimiento de los centros de bienestar al anciano
- c. La construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y de recreación.
- d. La prestación de los servicios de extensión rural y asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores.
- e. La adjudicación de baldíos nacionales, en aquellos municipios en que el Incora delegue esta función.
- f. La formulación, y confinación con el DRI, de programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Estos programas deberían ser incluidos en los planes integrales de desarrollo de los municipios.
- g. La construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- h. La instalación de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.
- i. La adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales, sin perjuicio de las actividades que otras entidades e incluso personas privadas realicen en los municipios.
- j. La cofinanciación con el Instituto de Crédito Territorial de programas y de urbanización.

- k. La administración y operación de puertos y muelles fluviales, con las excepciones que prevé la ley.
- l. El otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, y para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultante de los mismos.
- m. La administración de todas las actividades relacionadas con la operación del transporte público urbano y suburbano, de pasajeros y mixto. Y
- n. Mediante la ley 29 de 1989 (febrero), se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y a los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la carrera administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes. Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon.

El conjunto de funciones que la Ley asigna a los Municipios les confiere a éstos el control efectivo sobre la casi totalidad de las actividades básicas que afectan la vida cotidiana de sus habitantes. A diferencia de lo que hasta hoy significa el manejo centralizado de la administración del Estado, en el futuro inmediato las administraciones municipales deberán responder directamente ante sus comunidades por el buen, regular o mal desempeño de las funciones que asumen.

Por la naturaleza y amplitud de dichas funciones, es urgente un cambio radical en la práctica administrativa municipal. También se requiere de un esfuerzo sin precedentes, de coordinación y de cooperación técnica especializada de las reparticiones correspondientes del nivel nacional del Estado. A este respecto, aunque resulte paradójico, no cabe duda de que parte del éxito del proceso de descentralización dependerá del buen desempeño que, en el mismo, tenga el "Centro".

1.2. Comunas y corregimientos

Las comunas y los corregimientos son subdivisiones territoriales de los municipios, urbanas y rurales respectivamente. Su objetivo es el de facilitar la administración y la prestación

de los servicios a cargo de los municipios mediante la desconcentración de sus funciones. También permiten una relación más cercana y las personas que los administran. Las comunas no podrán tener menos de 10.000 habitantes.

La administración de las comunas y los corregimientos estará a cargo de una junta administradora local cuyas principales funciones son:

- a. Cumplir por delegación del Concejo Municipal, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción.
- b. Obtener la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para su ámbito territorial;
- c. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales dentro de su jurisdicción.

1.3. La participación comunitaria

La participación comunitaria es un instrumento político y administrativo que permite a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios a cargo de los municipios intervenir en el manejo de éstos.

Desde el punto de vista administrativo, el propósito de la participación comunitaria es permitir a las Juntas de Acción Comunal, a las Sociedades de Mejoras y Ornato y a las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y usuarios, vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de éstos últimos.

La participación en referencia se formaliza mediante convenios que se celebran entre los municipios y sus entidades descentralizadas y dichas juntas y organizaciones. Los alcances de este instrumento son tan amplios que dan la posibilidad de confiar a la entidad contratista la recaudación y el manejo e inversión de determinadas contribuciones y tasas.

2. El Departamento

Dentro de la estructura administrativa del Estado, el departamento deja de ser un ente sin funciones precisas y pasa a desempeñar aquellas que son esenciales para el desarrollo regional y local.

En este sentido, la redefinición de las funciones de estas entidades territoriales parte de la base de que la existencia de los departamentos es necesaria, y que aunque en algunos casos sus

orígenes no se han sustentado en razones plenamente justificadas, todos han terminado convirtiéndose en realidad más o menos sólida desde los puntos de vista geográfico, económico, social, político y cultural. De allí su importancia para el desarrollo regional y local, en el contexto de la descentralización.

En concordancia con lo anterior se introdujeron algunos cambios en las normas sobre la administración departamental con el fin de adecuarlas al menos en sus aspectos básicos, a sus nuevas funciones y a las normas sobre administración municipal. Si bien es cierto que el alcance de estos cambios no es tan amplio como el de los introducidos al municipio, también es cierto que sus funciones no son tan complejas como las del nivel municipal; y, por ahora, son suficientes para que ellos desempeñen el papel técnico y administrativo que les asigna la Constitución y la Ley. Entre las modificaciones más importantes a las normas en referencia se pueden mencionar las que corresponden a:

- a. Las funciones administrativas y técnicas de los departamentos.
- b. Los convenios interdepartamentales.
- c. Los contratos de crédito interno; y
- d. La administración de personal.

Las nuevas funciones de los departamentos

Como ya se indicó, las nuevas funciones de los departamentos se concentran en los aspectos técnicos y administrativos del desarrollo regional y local. En este sentido, éstos deben cumplir una función que hasta ahora solamente se ha atendido en forma parcial y esporádica en el país, y no propiamente por los departamentos.

El fortalecimiento de las funciones técnicas y administrativas de estas entidades es una consecuencia directa de la redefinición de las funciones administrativas y ejecutivas de los municipios. El departamento se convierte en instancia coordinadora por excelencia en el nivel regional y en el ente canalizador y multiplicador de la asesoría y la cooperación técnica que debe fluir de la nación hacia los municipios. En este sentido, las funciones administrativas y técnicas del nivel seccional son complementarias de las que se corresponden a las entidades municipales.

Las principales funciones de los departamentos se pueden resumir así:

- a. Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos.
- b. Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación.
- c. Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.
- d. Prestar asistencia administrativa, y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalan.
- e. Dar concepto favorable sobre el proyecto anual de presupuesto de los municipios de su jurisdicción. Y
- f. Vigilar la ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

B. Aspectos políticos

Tal vez uno de los componentes más importantes de la descentralización es el que se refiere a sus aspectos políticos. De hecho estos aspectos son parte sustantiva del objetivo directo de la misma. Sin embargo, se puede afirmar que hasta ahora este es el componente menos analizado de todo el proceso.

El conjunto de reformas de carácter político adoptadas en relación con la redefinición de las funciones del municipio, representan cambios sustantivos en sus tradiciones políticas. Estos cambios, debidamente encauzados y apoyados, deberán reflejarse paulatinamente en la modernización de las actitudes políticas de la sociedad civil, en la integración de las comunidades locales en torno a objetivos colectivos y en función de la satisfacción de sus necesidades básicas, en el fortalecimiento de las tradiciones y valores culturales regionales y en la consolidación de las instituciones sociales.

La reforma política de los municipios está contenida principalmente en las disposiciones sobre:

- a. La elección popular de alcaldes.
- b. La consulta popular.
- c. Las juntas administradoras locales.

d. La participación comunitaria.

Evidentemente, el objetivo del conjunto de instrumentos que hacen parte de este aspecto de la descentralización es el de propiciar la participación ciudadana directa y efectiva en las decisiones fundamentales de los municipios, y en la administración, prestación y control de ciertos servicios básicos a cargo de los mismos.

La elección popular de los alcaldes desencadena e induce el proceso de participación ciudadana en la medida en que éstos son los funcionarios de más alto nivel del Estado, con responsabilidad inmediata ante la comunidad de la gestión del municipio y de la prestación satisfactoria de los servicios de su competencia.

La importancia de las juntas administradoras locales como instrumentos de participación radica en el hecho de que al menos una tercera parte de sus miembros deben ser elegidos por votación directa de los ciudadanos, desempeñan funciones administrativas específicas por delegación de los concejos municipales, y constituyen una instancia aún más cercana entre la administración y la comunidad.

La participación comunitaria toma por lo menos dos formas. Una puede ser la de los contratos que celebren los municipios con organizaciones comunitarias para la prestación de determinados servicios. Otra, la que se realiza a través de la participación de las juntas de usuarios de servicios en las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales. Esta es una forma de administración y control de la gestión de dichas entidades, y una manera de hacer conscientes a las comunidades de las limitaciones que tienen las entidades encargadas de la prestación de los servicios locales y, por tanto, de la importancia de establecer un orden de relaciones en la satisfacción de las necesidades de la población. Más importante aún, es el puente entre la comunidad y sus necesidades, y las entidades encargadas de proveer los servicios básicos sociales.

C. Aspectos fiscales

El complemento esencial de todo proceso de descentralización política y administrativa es la adecuada disponibilidad de recursos fiscales. La revisión de las experiencias de descentralización de otros países muestra que cuando éstas han fracasado, ello se ha debido a la falta de claridad sobre los recursos fiscales con que se apoya el traslado de funciones de un nivel administrativo a otro.

En el caso colombiano con antelación a la redefinición de las funciones de los municipios, se hicieron previsiones sobre el

origen y el monto básico aproximado de recursos fiscales destinados a apoyar la prestación descentralizada de servicios. Estas previsiones se concretaron en dos etapas, las cuales corresponden respectivamente al fortalecimiento directo de los principales tributos municipales y departamentos y al incremento de la cesión del Impuesto al Valor Agregado -IVA- a los municipios. La primera respondió al propósito de mejorar las rentas de recaudo directo de las entidades territoriales municipales y departamentales; y la segunda, a la necesidad de proveer con recursos adicionales de recaudo nacional a los municipios más pequeños.

Por tanto, lo relevante del conjunto de recursos que alimentan el proceso de descentralización es que son explícitamente determinados por la Ley, pertenecen a entidades territoriales y se distribuyen entre los municipios con base en criterios precisos. En síntesis, la descentralización política y administrativa está respaldada por un flujo no discrecional y relativamente abundante de recursos fiscales.

IV. APOYO INSTITUCIONAL AL PROCESO

Una vez señalados los objetivos de la descentralización, examinados los alcances específicos de la misma, y analizadas sus implicaciones financieras, económicas, sociales y políticas, no queda duda alguna de que el país se encuentra en los comienzos de la reforma política y administrativa más importante del Estado emprendida durante el presente siglo.

Ante esta realidad el interrogante obvio que surge inmediatamente es:

¿Se encuentran administrativa y técnicamente preparados los municipios del país para asumir en forma eficiente y eficaz las nuevas funciones que les han sido asignadas?

A. Los municipios

La información más reciente disponible y los análisis más rigurosos de la misma muestran la gran heterogeneidad que se registra en el grado de desarrollo de la red de municipios colombianos, y desde luego en su capacidad económica, fiscal, administrativa y técnica. Por ello, es evidente que el apoyo institucional que requieren estas entidades territoriales también es diferenciado.

Sin embargo, si a manera de aproximación a la magnitud del problema que la nación y las instituciones sociales deben afrontar en forma inmediata, se utilizan los resultados de un primer trabajo en el cual se clasifican un total de 989 municipios de los 1.050

existentes en el país, se deduce que el esfuerzo por realizar es gigantesco.

En efecto, al clasificar dichos municipios, en cuatro estratos, a saber, estrato algo, estrato medio, estrato bajo y estrato bajo-bajo, en resumen, se encuentra que el estrato alto está integrado por 37 municipios, la mayoría de los cuales son capitales de departamento; en el estrato medio hay 106; en el estrato bajo 360; y en el bajo-bajo, sinónimo de aislamiento y de pobreza, 486 municipios. En otros términos, esta clasificación significa que en los dos estratos más bajos están comprendidos 846 (85,5%) municipios y el 43,1% de la población del país. En función del apoyo institucional básico requerido, esto quiere decir que aún si se supone que los municipios de los estratos medio y alto no son sujetos de acciones de apoyo, por lo menos el 85% de estas entidades territoriales deberían recibirlo.

En síntesis, las pocas cifras empleadas en esta sección muestran no solamente la heterogeneidad de la red de municipios, sino también la necesidad que tienen la mayoría de ellos de recibir apoyo institucional en sus aspectos técnicos y administrativos.

Cuadro N° IV - 1

Clasificación por estratos de los municipios colombianos

	Estrato Alto	Estrato Medio	Estrato Bajo	Estrato Bajo-bajo	TOTAL
Población	13.084.466	2.353.200	6.502.320	5.243.940	
% Población	48.1%	8.6%	23.9%	19.2%	
N° Municipios	37	106	360	486	989
% Municipios	3.7%	10.7%	36.4%	49.1%	

Fuente: Cárdenas J.H. "La clasificación Municipal...Op. Cit"p.14

V. HACIA LA MUNICIPALIZACION DE LA EDUCACION

La diferenciación y heterogeneidad municipal, la existencia de un proceso de desarrollo desigual de las regiones, y las características propias del proceso de urbanización de la sociedad colombiana, sirven de base para proyectar la relación entre escuela y nueva vida municipal. Habría que incluir aquí también la idea de una diferenciación cultural de las regiones que componen el país y, al tiempo, la interacción entre el desarrollo económico y los cambios culturales: tanto las fuerzas que preservan la cultura local como las que desintegran y la convierten en satélites del desarrollo. Este concepto se convierte en primordial para comprender las culturas populares y el conocimiento popular, hechos fundamentales para comenzar a estudiar el papel de la escuela en los municipios.

El proceso de desarrollo ha llevado a la conformación, consecuentemente, de una gran variedad de municipios. Esa gran variedad, si se intenta organizarla para lograr una comprensión útil, puede clasificarse en tres grandes grupos en relación a ese mismo proceso de desarrollo:

- a) Los grupos urbanos integrados que conforman el centro del desarrollo y la modernización y donde se ubican fundamentalmente los sectores altos, medios y obreros de la sociedad. En ellos la escuela se constituye en una institución más o menos adaptada y coherente con la cultura de esos grupos.
- b) Los grupos marginales urbanos donde la escuela entra en conflicto con la cultura popular y con el conocimiento popular, con formas no "integradas" de trabajo y de relación con la economía integrada.
- c) Los grupos rurales y campesinos con formas culturales y conocimientos populares que entran fuertemente en contraste con el conocimiento escolar.

Parece entonces de particular importancia enfocar el estudio de la escuela en los dos últimos grupos (marginales, urbanos y rurales) puesto que serían los que tendrían más dificultades de funcionamiento eficaz al trabajar en circunstancias de divergencia cultural y de situaciones económicas de desventaja. Allí la escuela como la conocemos ahora tendría que reflexionar seriamente sus funciones, su naturaleza, sus problemas pedagógicos y de organización social escolar o lo que en otros términos podría denominarse "la cultura escolar". A proponer algunas áreas de reflexión sobre estos temas se dedicará la parte final de este trabajo.

A. La escuela en el mundo rural

La escuela rural se transforma en un elemento de modernización, en cuanto es portadora de una manera de pensar que encarna la visión del mundo, las formas de pensamiento propias de la concepción modernizante. La política educativa del Estado, la producción industrial, los nuevos grupos humanos que nacen con la modernización como las clases medias urbanas, los cambios en la organización familiar, la ciencia y la tecnología y, sobretodo, la ampliación de la visión del mundo que transforma la noción de comunidad en la que vive el campesino, llevan a la escuela a ser portadora de la idea de nación.

La escuela rural se convierte entonces en un vehículo homogeneizador de la cultura rural, al superimponer a la forma de vida existente en el campo la visión de lo moderno a través de su forma de pensamiento que es más abstracta, que representa el pensamiento científico y racional que es portadora la institución escolar. Este pensamiento y estas formas de organización social se han asentado primeramente en las áreas urbanas (por lo menos en algunos segmentos de las áreas urbanas), y la escuela, al llevarlo al campo, está también produciendo un proceso de urbanización cultural. Los maestros en cuanto son originarios de la ciudad, o han sido formados por la escuela normal o la facultad de educación en la cultura urbana, sirven de transmisores de esa cultura.

Dos fenómenos de importancia del papel del maestro (y la escuela) se derivan de esta función:

a) La escuela y los maestros, al jugar el papel de urbanizadores, preparan tanto la comprensión del mundo social que está más allá de los límites de la comunidad, y facilitan, al proporcionar estos elementos de comprensión de la cultura urbana los procesos migratorios campo-ciudad. Se convierten, pues, en facilitadores de la migración interna.

b) La escuela, como ente portador de elementos culturales y de conocimiento, como agente urbanizador y modernizador, es un elemento extraño a la cultura rural, particularmente a la cultura campesina, donde predomina la comunidad y donde la organización social se basa en las relaciones primarias, cara a cara, y donde se lleva a cabo una sola forma de socialización primaria como forma fundamental de sentido de la vida social. Sobre esa comunidad entra a operar la escuela, que es portadora de nuevos elementos de socialización y de relaciones sociales.

Esta situación produce de una u otra forma un choque cultural. Cuando la escuela logra éxito en su tarea genera un tipo particular de conflicto, que se expresa centralmente en dos instancias: en la relación maestro-alumno, que constituye el primer momento en que los dos mundos culturales entran en contacto, y en la relación hijos-padres, donde repercuten los resultados de la eficiencia

escolar. Entre más eficiente sea la escuela para llevar sus formas de pensamiento y su cultura, más posibilidades existen de que se genere el segundo tipo de conflicto. Es decir, que la escuela en las áreas rurales, con más énfasis entre más campesinas sean las comunidades, es un elemento generador de conflicto. Este hecho tiene una particular importancia pedagógica para el logro de la eficacia escolar en áreas rurales.

Las relaciones entre la comunidad rural, especialmente la comunidad campesina, y la escuela tienen su punto de partida en las diferentes formas de socialización del hombre, que ambas representan. En las áreas rurales la comunidad y la familia son las encargadas de llevar a cabo la socialización primaria de las nuevas generaciones, mientras que la escuela representa una instancia socializadora de otro tipo, externa a la comunidad, denominada secundaria. En el encuentro de esas dos vías educativas se genera una serie de procesos que resulta de interés discutir.

Cada contexto social distribuye formas de conocimiento diferentes según sus características culturales y según la naturaleza de su sistema productivo. La comunidad campesina socializa en un conocimiento local, en las conductas y técnicas requeridas por el medio, en relaciones sociales personales, da una visión práctica y entrena en formas concretas de pensamiento fundamentalmente. En contraste, el conocimiento que distribuye la escuela es más cosmopolita, más abstracto y urbano, representa formas de relación social impersonales y lleva incluidas rupturas de las concepciones del tiempo y el espacio. En estas circunstancias, el trabajo de la escuela rural se enfrenta a dificultades muy grandes, que plantean desafíos especiales al maestro.

¿Cómo entretrejer estas dos formas de ver el mundo, la que representa la socialización primaria de la comunidad campesina y la que porta la escuela? Dos asuntos de central importancia se plantean allí para el entendimiento de la práctica pedagógica: el primero tiene que ver con la necesidad de comprensión por parte del maestro de la cultura campesina (o rural en sus diversas modalidades), y el segundo con una actitud pedagógica básica que informe su trabajo cotidiano.

La capacidad del maestro para comprender las culturas rurales (un maestro formado en la tradición urbana) lleva a pensar en la importancia y la naturaleza de la formación en ciencias sociales. La enseñanza de las ciencias sociales a los maestros debería salir de su orientación conceptualista, de diccionario, y convertirse en una disciplina que permita entender los fenómenos fundamentales de la vida social, cambiante en cada contexto, una disciplina que una su estructura teórica y su aplicación a la comprensión de los mundos sociales y culturales colombianos, es decir, un conocimiento aplicable y diseñado para la necesidades de la vida magisterial.

La actitud pedagógica fundamental se refiere al intento de utilizar el conocimiento de la cultura comunitaria en su trabajo como maestro, de enraizar el conocimiento escolar con el conocimiento comunitario, la socialización primaria y la secundaria, la "afectividad" como una forma de entender y unir mundos diferentes. Esta forma de ver la actividad escolar implica, por supuesto, un alto grado de creatividad por parte del docente y se constituye en un elemento central de la formación y la capacitación de los maestros colombianos.

Esta función docente de entrelazar mundos diversos por medio de la práctica docente, de enseñar el contenido cultural y cognoscitivo de otros mundos, de ser agente de interculturación, convierte al maestro en un actor fundamental en la generación de valores en la sociedad. En este sentido, su papel en la creación de climas de convivencia, de respeto por los demás, no como una prédica sino como una práctica en el aula y en la comunidad rural, se convierte en una de sus funciones fundamentales. En efecto, desde las raíces mismas del cómo se conoce, nace una actitud y un valor sobre el cómo se valora y cómo se vive. En una sociedad altamente conflictiva y violenta, con contextos sociales muy diferenciados, la habilidad para convivir y respetar las diferencias culturales y sociales étnicas y de desarrollo, de puntos de vista e ideologías, se coloca en el centro de las prioridades valorativas, como base para la constitución de la vida democrática. Si el conocimiento tiene un carácter autoritario cabe esperarse que la intransigencia social surja también.

La dificultad, entonces, de llevar a cabo una educación que transmita valores que lleven a aceptar y convivir con la diversidad humana, social, cultural y de tiempos históricos que coexisten en el país, estriba en que esos valores no se transmiten o se crean solamente a nivel verbal, de exposición, sino que su génesis yace más profundamente en la forma como se conoce. Un conocimiento que en la práctica es autoritaria, que pregona en la escuela una sola visión del mundo social o natural, un concepto de ciencia estático y dogmático, de saber ya hecho y no cambiante, lleva a concebir el mundo de igual manera y, por lo tanto, a la intransigencia. Esta forma de entender la vida social conduce no solamente a socializar al estudiante en una visión autoritaria, sino también a inducir dificultades para participar en los cambios acelerados del mundo contemporáneo. Es, consecuentemente, ineficaz socialmente. La escuela se convierte en esta manera en una institución sólo válida dentro de sí misma y sin relación con la vida, en una sociedad que se urbaniza, que se moderniza y que es influenciada por los medios de comunicación que acortan las distancias y pone en contacto tiempos históricos que coexisten en una estructura social.

Para llevar a cabo su tarea, la escuela rural cuenta con una herramienta única: el currículo. Esta herramienta debe ser manejada por los maestros moldeándola, adaptándola de tal manera que su uso sea socialmente relevante para contextos sociales muy

diferentes. Fundamentalmente es una herramienta pensada desde un criterio y una mentalidad urbanas, y su uso en contextos diferentes al urbano implica una alta dosis de creatividad. La creatividad pedagógica se convierte así en una habilidad necesaria en la práctica docente.

La creatividad es el elemento esencial de la calidad de la educación.

El desarrollo de la habilidad para crear se convierte en la piedra de toque de la educación colombiana, tanto para alumnos como para maestros. Contra ella conspiran las formas educativas que se basan en un concepto incompleto de lo que es la calidad escolar. Generalmente se piensa que la calidad de la educación es un fenómeno mensurable por medio de indicadores como el equipamiento físico de los establecimientos, la escolaridad de los profesores, las pruebas de rendimiento escolar. Esta concepción se refiere solamente a un aspecto, el aspecto interno al sistema educativo, y no tiene en cuenta lo que podría denominarse eficiencia social del proceso educativo. La eficiencia social atañe a lo que la educación puede brindarle al hombre colombiano para hacer frente a la vida en sociedad, a su capacidad de reflexión, de creatividad para comprender el mundo en que vive, participar realmente, tomar decisiones y ser actor de su propio destino, para crear empleo en vez de buscarlo.

En últimas la calidad de la educación se refiere no solamente al rendimiento escolar, fenómeno interno al mundo académico, sino también a dos hechos de la mayor importancia: la generación de valores sobre la convivencia en medio de la diferencia social como base de la vida democrática; y la habilidad para unir la teoría y la práctica en el trabajo escolar, el conocimiento que ofrece la escuela y su aplicación, su utilización, a la vida.

La unión entre teoría y práctica en el trabajo educativo presupone un alto grado de creatividad pedagógica y constituye el mejor antídoto contra el autoritarismo pedagógico, contra el memorismo como forma de enseñar y de evaluar, contra la esterilidad de la escuela. La generación de esta habilidad en los docentes implica reformas fundamentales en la manera como se forma y se capacitan los maestros. Además del enorme paso que significa desde el punto de vista del conocimiento el abandonar una práctica repetitiva, memorística, de la docencia hacia una actividad creativa entre maestros y alumnos, del enorme esfuerzo que implicaría esta transformación, es necesario mencionar tres fenómenos de fundamental importancia, que operan alrededor de la calidad de la educación y que influyen en su destino: la cultura escolar, la esquizofrenia escolar y la pedagogía de la desesperanza.

La escuela, la unidad educativa, puede pensarse como una institución social es la unidad constitutiva de la estructura

social donde se generan las normas, los valores, los status-roles y se dan las relaciones sociales básicas de poder y autoridad. Allí se hace presente también el proceso de socialización secundaria y se genera una visión del mundo, sobre la que se asentará la conducta del hombre en sociedad. De allí surge la importancia de la cultura escolar, el mundo social en que se mueve la actividad educativa, tanto para la formación del hombre colombiano como para la comprensión de la calidad y eficacia social de la educación.

En este punto aparece nuevamente la importancia de la escuela como institución urbanizadora y la diferencia (en términos de esta función y del trabajo pedagógico) entre la escuela que trabaja en áreas urbanas y rurales. En la ciudad (y particularmente en las zonas más urbanizadas de la ciudad) existe una mayor coherencia entre la cultura urbana y la cultura escolar. El trabajo pedagógico, por lo tanto, se realiza entre dos culturas con bases fundamentalmente integradas y el capital cultural (conocimientos, familiaridad con libros y otros elementos que utiliza la escuela, pensamiento abstracto, etc.) que aportan los estudiantes hace más expedita la relación entre esas dos culturas. En cambio, en las áreas rurales (y en las zonas marginales de las grandes ciudades) las dos culturas se hallan a mayor distancia y, en algunos casos, existen muy pocas zonas de superimposición. El trabajo pedagógico es aquí diferente y plantea desafíos más grandes, implica el conocimiento y manejo por parte de los maestros de dos culturas muy diferentes, cuya vinculación genera dificultades especiales. Adquieren aquí renovada importancia algunos fenómenos planteados como la "afectividad" y la concepción amplia de la calidad de la educación.

La institución educativa como generadora de cultura tiende a conformar una red de status-roles, normas y valores, formas de conducta que constituyen el tejido en el cual se da el proceso de socialización secundaria. Esa cultura escolar define los papeles del maestro, el maestro ideal o deseable, sus funciones, su conducta, los términos de su conocimiento y las formas aceptables de su trabajo. Igualmente sucede con los estudiantes, a los que marca normas de disciplina, forma de trabajo, valores que debe internalizar y expresar en su conducta, sistemas de evaluación.

La ejecución de estos modelos no es, sin embargo, un camino sin obstáculos. Tienden también a formarse en la actividad humana institucional procesos de oposición a lo definido institucionalmente, situaciones conflictivas derivadas de la imposición de la cultura escolar. Todo grupo humano lleva a cabo procesos de este tipo. Sin embargo, si este proceso se agudiza, la supervivencia de la institución puede ponerse en peligro en lo que se refiere al cumplimiento de sus metas.

La sociología ha planteado la existencia de dos caras de toda institución que pueden denominarse, como en la práctica teatral,

región anterior y posterior, o escena y trasescena. En la escena se ejercita la cultura escolar aceptada y en la trasescena la contracultura escolar. Tal vez el fenómeno más notable de la escuela colombiana, de la que no es excepción la escuela rural, sea la tendencia a la agudización del conflicto entre las dos regiones institucionales. Se ha llegado a la práctica de lo que podría denominarse esquizofrenia escolar.

La esquizofrenia escolar implica un conflicto muy agudo entre la región anterior y la posterior, una separación acentuada entre lo que se dice y lo que se hace, entre la definición teórica del papel del maestro y la práctica docente, entre las normas y valores que rigen la institución y la conducta colectiva real de sus miembros. Esta esquizofrenia tiene consecuencias de primer orden para la calidad de la educación, por cuanto ella se encuentra en síntesis la trama sociopedagógica que ahoga la posibilidad de la creatividad.

Dos fenómenos de sustancial importancia se derivan de la presencia de la esquizofrenia escolar, ambos de la más alta relevancia para el entendimiento del trabajo y la formación del maestro rural: la naturaleza de la relación teoría-práctica y la ya mencionada pedagogía de la desesperanza. Ambos tienen que ver con la calidad de la educación, con la diversidad de contextos sociales en que trabaja el maestro, operando en términos generales, el uno como causa y el otro como consecuencia, pero los dos como elementos que contribuyen eficazmente a rebajar la calidad de la educación en Colombia y, muy especialmente, en las áreas más deprimidas económicamente y, particularmente, en las zonas rurales y urbanas marginales.

La desesperanza pedagógica en estos términos implica una sensación, un complejo de actitudes y conductas docentes por parte de maestros, alumnos y padres de familia, cuyo centro es la percepción de la ineficacia social de la educación escolar para el progreso material de los alumnos en el futuro. La pérdida, dentro de esta percepción, de eficacia social, de utilidad del conocimiento escolar en la vida, afecta la motivación y la creatividad pedagógica y lleva a una sensación de impotencia que en la práctica se traduce en un tratamiento paternalista, en la pérdida de tiempo escolar, en la disminución de las exigencias curriculares, en el cambio de aprendizaje por afectividad (entendida en el sentido tradicional de la palabra).

Este fenómeno no es meramente individual sino que genera una cultura escolar desesperanzada en los profesores. Esta situación hace pensar nuevamente en la importancia de una cultura escolar (hecho que forma buscar formas de capacitación que contrarresten este tipo de cultura e induzcan nuevas maneras de ver la eficacia social de la educación), y de la unión entre teoría y práctica que incrementen la creatividad docente como camino para solucionar la desesperanza. Podría pensarse en una capacitación de los maestros

en la escuela, puesto que la cultura escolar es un fenómeno grupal que nace de la práctica docente y su solución debe hacerse de acuerdo a estas mismas circunstancias. Esta capacitación podría también pensarse de acuerdo con los requerimientos que cada contexto social le hace a la escuela, a sus características específicas. Se llegaría así a una capacitación diseñada para contextos rurales, marginales urbanos, etc. El fenómeno de la creatividad, de la unión entre teoría y práctica, en cambio, implica una reforma de la política de formación de los nuevos maestros, por una parte, y la capacitación de los maestros en ejercicio, por otra. La pedagogía de la desesperanza es una forma de la práctica docente generada por las circunstancias que viven el país y la educación, y ambos fenómenos deben tenerse en cuenta para buscar su solución en los municipios del país.

B. La escuela en barrios marginales urbanos

Además de los aspectos mencionados para la educación rural, la escuela en barrios marginales urbanos muestra aspectos específicos que es conveniente discutir así sea inicialmente. Es importante destacar el estudio de estos aspectos porque pueden aparecer enmascarados por la naturaleza urbana de esta escuela. No obstante parece que la marginalidad influye notablemente en la cultura escolar y transforma algunos de sus modos de organización, valores y conductas de sus actores.

Un primer fenómeno es lo que se ha denominado "Pedagogía de la desesperanza" definido por una serie de actitudes y conductas pedagógicas que se desarrollan en áreas marginales urbanas debido a la conjunción de dos hechos: 1) la presencia de circunstancias muy adversas para la escuela y compuesta por una doble marginalidad, económica por un lado, y educativa, por otro, situación que priva a los alumnos y a los padres del "capital cultural" previo a la escuela y que facilita el trabajo pedagógico. 2) La poca capacidad de la generalidad de los maestros para ser creativos (unir teoría y práctica) que hace su labor mucho más difícil en un medio que no favorece en nada el trabajo escolar y que no parece ofrecer por medio de la educación posibilidades claras de movilidad social para los alumnos. Esta situación desanima a los maestros y los lleva a adoptar una actitud desesperanzada con respecto a su trabajo y, como consecuencia, a rebajar la calidad de su práctica docente. Cómo se lleva a cabo este proceso, qué valores y actitudes se crean, como se manifiesta específicamente en el Ecuador, ¿qué se puede hacer para prevenirlo cuando se forma o se capacita maestros?

Una manera concreta en que este fenómeno denominado pedagogía de la desesperanza se manifiesta es la disminución significativa de tiempo real que los maestros dedican a los alumnos. Para niños de barrios marginales esto puede ser crucial porque su posibilidad

de "modernización" escolar depende en buena parte del tiempo (y la calidad) de la exposición al pensamiento escolar.

Dado que la escuela ha estado en América Latina dentro de los parámetros de los grupos medios y altos urbanos, aparece como importante en zonas marginales la comprensión de la cultura marginal y del saber que en ella se ha desarrollado y que los niños aprenden en lugar del "capital cultural" que espera la escuela. Cómo puede trabajar la escuela. ¿Cómo puede trabajar la escuela contando, asimilando, integrando, el saber popular?

Un elemento de ese saber popular que el niño lleva a la escuela es la experiencia laboral, generalmente presente en alguna forma y expresión en la infancia de la marginalidad. El conocimiento de las formas y significados de ese saber puede ser empleado para integrarlo al saber escolar, lo que permitiría, a su vez, disminuir tanto la naturaleza abstracta de las ciencias sociales u otras disciplinas en que se pueda utilizar, como la separación entre teoría y práctica en el trabajo pedagógico. Pero, en general, los estudios realizados hasta ahora muestran que los maestros no se preocupan por el trabajo de sus estudiantes y no saben que semejante cosa suceda. Un estudio del trabajo de los estudiantes y sus circunstancias familiares y económicas, de las relaciones laborales que implica, de su repercusión en el tiempo del niño y de sus posibilidades pedagógicas para la escuela, sería de gran utilidad.

Un elemento cultural muy visible puede servir de ejemplo para observar la interacción "no ortodoxa" entre la escuela y la cultura marginal: la ausencia de espacios de juego (debido al trabajo infantil y a la hostilidad del ambiente comunitario hace que la escuela tome un sentido no planeado pero perfectamente utilizable: la escuela puede convertirse para los padres en un sitio donde dejar los hijos mientras trabajan y para los niños en un "Espacio de Infancia". El juego y la seguridad pueden definir la escuela para los niños y el maestro puede emplear este sentido de la escuela para su trabajo pedagógico. En qué consiste este sentido de la escuela para la cultura urbana es algo que debe ser investigado juiciosamente. Cabe también preguntarse si, teniendo en cuenta la existencia de una cultura escolar radicalmente diferente en las áreas marginales urbanas no se podría pensar en que la capacitación debería tener en cuenta este hecho y llevarse a cabo dentro y entre las escuelas ubicadas en poblaciones marginales con el objeto de trabajar precisamente estos fenómenos in situ.

POLITICAS ESTATALES Y PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION
Y REGIONALIZACION EDUCATIVA: UN ESTUDIO DE CASOS EN
TRES PROVINCIAS ARGENTINAS

Silvia N. de Senén Gonzalez *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

PROLOGO

Desde el Consejo Federal de Inversiones he sido testigo y protagonista activa de numerosas acciones realizadas en el ámbito provincial que formaron parte de programas de descentralización y regionalización educativa.

Elaborar este documento fue recopilar y analizar información dispersa, pero también poner orden en la memoria, retomar el hilo de discusiones mantenidas con colegas y funcionarios de las provincias, revivir procesos y reconstruir escenarios donde transcurrieron las acciones. En ese proceso fue de vital importancia el diálogo con Mirta Velázquez, eficaz colaboradora de muchos de esos emprendimientos.

El Consejo fue desde 1985 un ámbito dinámico de trabajo con las provincias en la temática de educación y, a través del Programa de Desarrollo Social y Educación, de una propuesta que encontró eco en las administraciones provinciales: la descentralización y regionalización de los servicios educativos.

El documento se inicia aclarando la cuestión conceptual en torno a la descentralización y la regionalización, y su correlato espacial. En el segundo capítulo se revisan algunas hipótesis sobre la burocracia y las políticas del estado, se alude al significado de la descentralización en sus diferentes alcances, y se retoman algunos supuestos que servirán de marco para el análisis.

La tercera sección está dedicada a describir los elementos centrales de tres experiencias provinciales: objetivos, alcance, diagnóstico, conceptualización, estrategias de implementación, bases legales, actores sociales y estatales que intervienen en los procesos, tradiciones políticas del lugar.

La cuarta sección establece comparaciones entre los tres casos analizando diferencias y similitudes en la ejecución de los programas, en las relaciones entre los actores sociales, en los énfasis puestos entre centralización-descentralización y entre ésta y la regionalización.

Por último, se indican algunas reflexiones acerca de las condiciones que harían más viable esta estrategia de largo alcance que es la descentralización, a partir de las experiencias provinciales.

Agradezco a Mirta Velázquez sus aportes y a Ana Vitar sus atinados comentarios.

I. A MODO DE ESCLARECIMIENTO

La problemática de la descentralización gubernamental lleva algunos años instalada en el debate de varias disciplinas: la sociología, la ciencia política, la planificación, la administración.

Como todo campo de convergencia y cruce de disciplinas, los enfoques varían según la perspectiva ocupada por el especialista. De este modo, las contribuciones académicas y empíricas van agregando elementos, dimensiones y variables de análisis: que a la vez que lo enriquecen, introducen nuevas incógnitas y cuestionamientos.

Además, nuestro pensamiento evoluciona, cambia, introduce mayor complejidad, afina el análisis.

Trataremos de esclarecer el aspecto conceptual de la descentralización en el campo educativo como paso previo y necesario para encarar el estudio del caso que presentamos.

Con frecuencia en el campo de la política educativa se mencionan la descentralización y la regionalización como procesos semejantes e intercambiables. A menudo también se indica la nuclearización^{1/} como sinónimo o se la vincula en un mismo nivel de conceptualización.

Nosotros mismos, en un documento elaborado en 1986 utilizamos esta modalidad conceptual en paralelo (Senén González, 1987), sin profundizar en sus significados específicos.

Otros autores han avanzado en la conceptualización (Fernández Lamarra y Vitar, 1989) y señalan la inevitable convergencia de una en la otra.

Sin embargo, a medida que observamos en Argentina el desarrollo de procesos de implementación de programas de descentralización y regionalización y reflexionamos sobre su

^{1/} Dos de los casos que se presentan se refieren a la nuclearización como forma de organizar la participación y el intercambio entre escuelas aisladas y dispersas. Los núcleos educativos son un instrumento para las políticas de descentralización y favorecen las acciones de regionalización al establecer contactos permanentes y fluidos entre unidades escolares que afrontan problemas similares. La nuclearización puede adoptar mecanismos para promover la participación de docentes, no docentes y miembros de la comunidad o puede limitarse a realizar intercambios limitados con base en jerarquías fuertemente concentradas.

encuadre conceptual, hemos llegado a afinar más el análisis y a tratar de captar los matices y especificidades de cada una.

La **descentralización**, como transferencia o delegación de atribuciones / autoridad / poder desde un nivel gubernamental a otro, tiene un encuadre administrativo. Se ubica en la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia organizacional, otorgando cierta autonomía a un ente administrativo localizado en una unidad territorial delimitada.

Ahora bien, este proceso tiene un neto carácter político-administrativo: afecta la estructura organizativa del sistema educativo, modifica procedimientos y circuitos de tramitación, redefine y reorienta los flujos de información, incorpora a miembros de la comunidad en la toma de decisiones. Pero ¿cuál es su reflejo sobre los aspectos sustantivos de la educación: las prácticas pedagógicas, el proceso de enseñanza-aprendizaje? El proceso paralelo, pero íntimamente ligado al anterior, que da contenido y sustento a la descentralización administrativa es la regionalización. Una autora (Mirta Velázquez, 1989) reflexiona que "es preferible, tal vez, reservar **regionalización** para designar los procesos mediante los cuales se busca definir, con estrategias de investigación diagnóstica, la identidad cultural de las comunidades en torno a la escuela. Esto es, haciendo pie en la unidad escolar y a través de la población docente y discente, de los padres y de las instituciones intermedias con las que se traba relación".

Agrega la autora que "pensar en la regionalización de la educación implica aquí, partir de la identidad social, política, cultural y económica de las comunidades y, desde allí, plantear las posibilidades y limitaciones del conocimiento y de la acción humana hacia marcos geográficos, poblacionales y culturales a la par más comprensivos y más extensos".

En esta perspectiva que compartimos, ¿cuál es el punto de convergencia, complementación y realimentación entre descentralización y regionalización? Entendemos que es en el espacio geográfico donde se cruzan ambas. El ámbito territorial - región, zona, distrito, localidad-- opera como continente de este doble proceso, de esta "intersección inevitable" (Boisier, 1987) entre la descentralización político-administrativa y la regionalización de contenidos y prácticas pedagógicas. Es en el territorio donde transcurre la vida de las comunidades, se desarrolla la cultura, se genera la producción, se fijan los límites del poder político. La vida fluye en este área delimitada, homogénea o no, que se construye para articular una política educativa descentralizada. Ya que ese ámbito es una construcción social, la enumeración de criterios y condiciones para su delimitación podría ser muy amplia. Pero seguramente incluye los siguientes: responde a criterios de selección establecidos por los niveles políticos, escapa generalmente de los límites formales que delimitan las jurisdicciones políticas, incluye siempre los rasgos

culturales de la comunidad y las características geográficas. Justamente por su carácter de construcción social un espacio regional es distinto a otro, y esto le da un cierto rasgo de autonomía.

Sobre el espacio regional se ejercen otras presiones. Las políticas nacionales, sociales y económicas, atraviesan el territorio, lo superan en aras de regular u orientar procesos que inciden de diversas formas sobre el comportamiento de los agentes económicos. Esto nos indica que hay una permanente tensión entre políticas nacionales y su impacto a nivel regional (ver Senén González, 1987) que debe ser incorporada al análisis y evaluación de las políticas públicas, en nuestro caso, las del sector educación.

II. POLITICAS PUBLICAS, DESCENTRALIZACIÓN Y BUROCRACIA

Siguiendo a Oszlak (Oszlak, 1980) afirmamos que "formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del estado". Se trata de un complejo e intrincado proceso alrededor del cual se teje la trama de relaciones que vincula al estado con la sociedad. Nos interesa destacar en este plano la intervención de actores sociales y estatales que "toman posición" frente a cuestiones problemáticas que plantea el desarrollo de la sociedad (idem). Al considerar las políticas públicas del sector educación será necesario verificar quiénes son los actores sociales y quiénes los actores estatales que intervienen, qué roles juegan y qué tipo de relaciones entablan tomando como eje las políticas de descentralización y regionalización.

Destacamos el interés que presenta en el caso argentino estudiar el papel de las burocracias educativas, en especial los estratos intermedios (supervisores, directores, altos funcionarios de carrera), que debido a los criterios vigentes, de permanencia, y antigüedad tienen continuidad a lo largo de varias gestiones ministeriales. En términos de Oszlak (idem) "la materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar "derechos adquiridos", modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas" (idem p. 17).

Esta caracterización del papel de la burocracia estatal frente a proyectos de cambio será de aplicación en el análisis de la política de descentralización educativa en el caso argentino.

En relación a la ambigüedad y multiplicidad de significados de la descentralización, consideramos conveniente seguir a Sonia Barrios (Barrios, 1984) tomando sus dos proposiciones centrales:

- 1) ... "el par centralización/descentralización está constituido por categorías instrumentales cuyo contenido progresista o conservador no es intrínseco a ellas sino que viene dado por las circunstancias históricas que rodean su implementación".
- 2) ... "ambos esquemas tienen sus virtudes y limitaciones. De allí se desprende que el logro de determinados objetivos sociales requerirá siempre alcanzar un cierto equilibrio entre centralización y descentralización".

En la línea de considerar e interpretar la existencia de diferentes formas y grados de centralización y descentralización, que coexisten y se combinan en el ámbito público, nos parece interesante comentar dos hipótesis de Noel Mc Ginn y Susan Street (1986).

En dicho artículo los autores enfocan el concepto de centralización-descentralización en términos de las relaciones de poder de grupos y organizaciones frente al estado. En ese sentido, plantean dos hipótesis que pueden ser de aplicación al análisis del caso argentino, que complementan la visión de Oszlak sobre el fenómeno burocrático.

La primera se refiere a que "las políticas de descentralización son promovidas por algunos grupos y resistidas por otros", en tanto consideran los autores que "la política del gobierno" es el resultado de la lucha intraburocrática. Los grupos que constituyen los actores estatales no conforman una unidad monolítica, sino que están fragmentados, enfrentados en muchos casos, participando de proyectos políticos diferentes y hasta contrapuestos. Se verá que el accionar de estos grupos frente a las políticas/programas de descentralización es de muy diverso sentido.

La segunda hipótesis trata de dar respuesta a una pregunta clave: ¿por qué los gobiernos buscan la descentralización? ¿por qué insisten en esta política? Según Mc Ginn y Street "algunos grupos que están en los gobiernos insisten en el fomento de políticas de descentralización porque sus intereses se benefician o se beneficiarían al reducir el poder de otros grupos que también están en el gobierno o se ubican en la sociedad general". Entendemos que este razonamiento tiene un carácter reduccionista, ya que simplifica los objetivos políticos del grupo gobernante a cuestiones de interés grupal, o corporativo, dejando de lado el marco más amplio de la ideología, los valores y las propuestas netamente políticas.

Como producto de la observación de varias experiencias en Argentina, nos parece necesario considerar como factor importante las modalidades que adquiere la implementación de los programas y proyectos de descentralización en términos de las tradiciones y costumbres políticas del grupo que conduce la educación. Interesa su vinculación con la máxima autoridad política de la provincia, el gobernador, ya que en la Argentina, país federal, hay ciertas tradiciones ligadas a la historia de la provincia y a la trayectoria de los partidos políticos que muestran modos peculiares de encarar la gestión pública.

En el caso de las políticas educativas que se analizan, esos rasgos se expresan de varias maneras: modos de transmitir las decisiones, permeabilidad o rigidez para fomentar la participación, permisividad o dureza frente al disenso, firmeza o flexibilidad en el desarrollo de las estrategias políticas.

Estimamos que esos rasgos han tenido fuerte influencia en el desarrollo alcanzado por los diferentes programas de descentralización y regionalización.

Existen distintos alcances y modalidades de la descentralización gubernamental, que consideramos precisos y claramente definidos en las seis categorías que propone Sonia Barrios (Barrios, d.p.170/1). La autora se refiere a (1) descentralización administrativa o desconcentración, cuando una unidad políticamente independiente delega alguno de sus poderes a un agente ubicado en un nivel subordinado dentro de la misma organización; (2) descentralización política o devolución, cuando una unidad transfiere a otro nivel gubernamental gran parte de sus atribuciones, gozando éste de una relativa autonomía respecto del nivel central; (3) delegación a agencias autónomas, es el traspaso de bienes y/o servicios a entes públicos o semi-públicos de carácter autónomo; (4) delegación a organizaciones paralelas o desburocratización, implica transferir a entes corporativos (religiosos, sindicales, profesionales) funciones ejercidas anteriormente por el sector público; (5) autogestión o cogestión, implica la incorporación de los trabajadores en los procesos decisorios de una empresa o ente público.

Las formas que adoptan los programas que analizaremos se ubican en la "descentralización política o devolución".

III. PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Estudio de casos de las provincias de San Luis, Neuquén y Jujuy

"AQUI NO VALEN DOTORES
SOLO VALE LA ESPERIENCIA,
AQUI VERAN SU INOCENCIA
ESOS QUE TODO LO SABEN
PORQUE ESTO TIENE OTRA LLAVE
Y EL GAUCHO TIENE SU CENCIA"

LA VUELTA DE MARTIN FIERRO
José Hernández

La República Argentina tiene un sistema federal de gobierno. El manejo político y administrativo de la educación se realiza de manera conjunta entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y, en algunos casos excepcionales como el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno municipal. Existe pues "una estructura compleja que dificulta grandemente su gestión ya que incluye el orden federal o nacional, veintidós jurisdicciones provinciales, un territorio nacional y una municipalidad" (Aguerrondo, 1988). El mismo estudio señala que "a grandes rasgos puede decirse que la casi totalidad de los niveles primario y preprimario (97%) están en manos de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires; que el nivel medio y superior no-universitario (formación docente) depende aproximadamente en un 40% del orden nacional y en un 60% de las demás jurisdicciones; y, finalmente, que todas las universidades, excepto una, responden al orden nacional" (idem, p.3). Existen escuelas de todos los niveles y universidades en manos del sector privado.

Los tres casos que presentamos se refieren a programas de descentralización educativa puestos en práctica por los gobiernos provinciales, a partir de la recuperación de las instituciones democráticas en diciembre de 1983. Si bien existen algunas otras experiencias en esa dirección consideramos que los programas desarrollados por los gobiernos de las provincias de San Luis, Neuquén y Jujuy son los más acabados y abarcativos, y permiten visualizar en toda su complejidad la política de descentralización y sus consecuencias.

La información disponible sobre cada experiencia es variada y heterogénea; la cantidad y calidad de la misma difiere según los casos.

No obstante, hemos tratado de considerar categorías similares a fin de hacer comparable el análisis. Las mismas se refieren a

los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas de descentralización y/o los actores que intervienen.

El programa de regionalización y nuclearización de la provincia de San Luis

Por decreto 846 de abril de 1984, el Poder Ejecutivo Provincial creó y delimitó seis Regiones de Educación y Cultura con cabeceras en San Luis (capital), Villa Mercedes, Nueva Galia, Concarán, Paso Grande y Luján (ver mapa adjunto). Tal medida perseguía los siguientes propósitos:

- " - Integrar la educación a la cultura para procurar la total formación de nuestros comprovincianos.
- Desconcentrar la conducción educativa para aumentar la eficiencia del sistema.
- Efectivizar la participación de la comunidad en todos los hechos educativos y culturales."

Los objetivos planteados inicialmente para el "Programa especial n° 1, Regionalización y nuclearización del sistema educativo provincial en los niveles inicial y primario" (Plan Trienal, 84/87, p.63) eran los siguientes:

- " - Lograr la democracia participativa en la dinámica institucional,
- Organizar el sistema educativo provincial acorde a las necesidades regionales de servicios educativos,
- Mejorar el funcionamiento de los distintos organismos de conducción educativa y gestión administrativa,
- Lograr la desconcentración y descentralización del sistema administrativo, a fin de delegar funciones,
- Mejorar la coordinación, comunicación y funcionamiento de los organismos de conducción educativa con las distintas unidades operativas,
- Solucionar la problemática del aislamiento y desactualización de los docentes,
- Mejorar las funciones de supervisión tanto en la cantidad como en la calidad de la asistencia técnica,
- Asegurar la óptima utilización de las instalaciones y equipos educativos, así como de aquellos que, en dicho territorio, posean potencial educativo,

- Promover la microplanificación para un adecuado tratamiento de la problemática regional,
- Promover una efectiva interacción entre instituciones y medio social, a fin de mejorar la calidad del proceso educativo en cada región,
- Propiciar la cooperación y la participación familiar y comunitaria en la educación, a través de las instituciones educativas, y de las distintas organizaciones libres del pueblo de la región."

Un documento publicado por la Subsecretaría de Educación y Cultura de la provincia en abril de 1986 señala que "la regionalización marcará el camino para que la educación de San Luis se transforme en un instrumento que colabore en formar una conciencia provincial y nacional, creativa, libre sin servidumbres, dentro de una total participación, solidaridad, responsabilidad y justicia social." En el mismo informe se define la regionalización como "un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación" que no es un fin en si mismo, sino que "...constituye una opción política y una estrategia eficaz para mejorar la eficiencia y la eficacia interna y externa del sistema educativo." Se entiende la regionalización educativa como "un proceso social tendiente a lograr un mayor equilibrio de los aspectos sociales, económicos y culturales y la mejor integración y desarrollo armónico de cada región dentro del contexto provincial...".

Esto implica que un año y medio más tarde, el programa ha sido extendido a todos los niveles del sistema educativo y se han reformulado algunos objetivos en función de principios democratizadores.

Por ejemplo, se señala la promoción de metodologías participativas para lograr el protagonismo de la comunidad y la planificación del curriculum a partir de las características de la región y conforme al avance de la ciencia, la tecnología y la cultura.

Uno de los objetivos hace hincapié en la promoción del desarrollo económico y social de las comunidades que integran las regiones educativas.

La flexibilidad para discutir y revisar el programa inicial, reformulado y mejorando la propuesta, ampliando su alcance y contenidos, es una característica del equipo técnico y de las autoridades políticas que llevaron adelante -y llevan aún- esta política de descentralización y regionalización.

¿Cuál fue el diagnóstico del sistema educativo provincial que sirvió como punto de partida para formular un programa de regionalización y nuclearización educativa?

Puede resumirse en los siguientes temas:

- El sistema educativo favorece la desigualdad social y regional en el acceso y permanencia en los distintos niveles educacionales.
- Falta de relación de la educación con el sistema económico en lo que se refiere a necesidades tecnológicas, en la concepción tradicionalista del proceso de enseñanza-aprendizaje y en una estructura institucional caduca para el logro de los objetivos propuestos.
- Rigidez del sistema educativo para acompañar los nuevos requerimientos sociales, inhibir la participación de la comunidad y no utilizar sus recursos potenciales.
- El aparato administrativo ha desarrollado un proceso de creciente rigidez y concentración burocrática que dificulta la gestión. Esta marcada centralización fue heredada de la estructura organizativa nacional (Plan Trienal, p. 5 a 7).

¿Cuáles son las bases legales que fundamentan la formulación e implementación del programa?^{2/}

Ya se hizo mención del decreto 846 de abril de 1984: El Plan Trienal de Educación para el período 1984-1987 incluía como Programa Especial I la regionalización y nuclearización del sistema educativo provincial en los niveles inicial y primario que preveía los objetivos y un conjunto de proyectos para desarrollar la propuesta.

Por último, la Constitución Provincial, reformada en 1986, establece en el artículo 75: "Se establece la regionalización y descentralización en la conducción, organización y administración del sistema educativo a fin de adecuar su labor a las exigencias del desarrollo cultural, social y económico de cada región de la Provincia y la integración de los niveles de conducción central, regional y local con la participación de docentes, no docentes, padres, alumnos y miembros de la comunidad". De este modo, queda plasmado en el capítulo dedicado a la cultura y educación de la ley

^{2/} En esta mención se excluyen las normas de menor jerarquía como resoluciones y disposiciones ministeriales.

fundamental de San Luis la obligación de reorganizar el sistema bajo una forma descentralizada.

La propuesta del Programa Especial I formulado a fines de 1984 como se vió limitaba el alcance de la regionalización al nivel inicial y primario. Sin embargo, ya en 1985, este criterio se revisa y se incluye el nivel medio y el terciario no universitario, dándole al programa un carácter integral.

La política educativa pone énfasis en los aspectos organizativos de la descentralización. El segundo objetivo del Plan Trienal de Educación del gobierno de San Luis dispone: "lograr la reestructuración del sistema educativo regionalizando su organización y administración para favorecer una mejor distribución de los recursos e instrumentos para la consecución de los objetivos de la educación".

Entre las siete políticas y estrategias definidas en relación con el Programa Especial I, seis se refieren a aspectos de organización y administración de diverso alcance y una sola indica que "se tenderá a la regionalización de la currícula y del perfeccionamiento docente".

¿Cuál fue la estrategia de implementación del Programa Especial I?

Como vimos el programa se amplió y se convirtió en el punto estratégico de la política educativa provincial. Veremos que la conducción educativa desplegó un abanico de estrategias que incluyen: asistencia técnica externa, sensibilidad y capacitación de niveles intermedios de gestión, creación de una Comisión ad-hoc con participación de representantes de los organismos de conducción, reformas de estructuras orgánicas.

Trataremos de sintetizar estas estrategias para describir las alternativas de la política de regionalización educativa, tal como la encaró el gobierno de San Luis.

A partir de la decisión de crear las seis regiones educativas, se formula el Programa Especial I en 1985, y se comienza a trabajar con los docentes de toda la provincia en tareas de sensibilización y reflexión sobre la problemática en jornadas, encuentros regionales y reuniones de trabajo con supervisores y personal técnico.

A mediados de 1985 el Consejo Provincial de Educación designa por el sistema de compulsa a los supervisores con asiento en tres de las regiones educativas. Esta decisión pone fin a la tradición de localizar a todos los supervisores en la capital de la provincia para, desde allí, partir a cumplir su función en el interior del territorio.

Ese mismo año la Subsecretaría de Educación y Cultura solicita y obtiene la cooperación del Consejo Federal de Inversiones, que^{3/} se mantendrá activa y acompañará el desarrollo del programa hasta 1987.

Tres especialistas del primer nivel en planeamiento, administración y curriculum colaboraron activamente con el equipo técnico provincial en trabajos de asesoramiento, en el entrenamiento de los técnicos provinciales y en la capacitación de los docentes y supervisores. Si bien este apoyo se prestó en forma discontinua y con frecuencias dispares, constituyó un singular soporte y estímulo para los funcionarios provinciales. Las reuniones y viajes de trabajo en San Luis conformaron un ámbito de discusión y reflexión que permitió evaluar sobre la marcha los pasos que se iban dando, medir sus consecuencias y riesgos y prevenir posibles desvíos o realizar ajustes.

A fines de 1985 todos los supervisores participan de un seminario de perfeccionamiento sobre aspectos conceptuales, organizativos y de relaciones con la comunidad para la regionalización y nuclearización. Los especialistas del CFI se desempeñaron como formadores de este grupo, contando con la colaboración de los técnicos de la Dirección Provincial de Planeamiento y Acción Educativa (DIPLAE).

En ese mismo año se crea la Comisión de Regionalización de los Servicios en el ámbito de la Subsecretaría de Educación y Cultura.

Esta Comisión integrada por técnicos del Consejo Provincial de Educación y de la Dirección Provincial de Planeamiento y Acción Educativa y por supervisores del nivel primario tuvo un destacado papel en el desarrollo del programa. Se convirtió en ámbito de discusión y trabajo, aconsejando a las autoridades superiores acerca de modalidades de trabajo, evaluando y revisando la propuesta programática, y fue adecuando los tiempos de la implementación. Esta fue gradual:

- En marzo de 1986 se organiza la Región IV, con sede en Concarán, poniendo en marcha la Oficina Regional y dos Núcleos Educativos Comunitarios (NEC).

^{3/} El Consejo Federal de Inversiones -CFI- es un organismo integrado por las 22 provincias, el municipio de la ciudad de Buenos Aires y el territorio de Tierra del Fuego creado en 1959, que financian las jurisdicciones en cifras proporcionales al monto de la coparticipación que reciben. Desarrolla tareas de asistencia técnica, investigación y capacitación con sentido solidario llegando a todos los estados miembros en un plano de igualdad.

- En junio de ese año se pone en marcha la Región VI con sede en Luján y en septiembre, la Región II con cabecera en Villa Mercedes.
- Al año siguiente se conforman las Regiones V de la Toma y I, San Luis (Capital).
- Por fin en 1988, se instala la delegación regional en la Región III con sede en Nueva Galia.

Cabe señalar que el diseño organizativo establece tres niveles de conducción: central, regional y nuclear (ver Anexo).

En el ámbito regional el delegado es designado directamente por el Poder Ejecutivo a propuesta de la máxima autoridad del sector educación, debiendo ser un profesional en educación con capacidad de conducción, en lo posible de la región, y con residencia en la misma.

A nivel nuclear, el director del núcleo es un supervisor con residencia en la zona, o un director de escuela de cualquier nivel. El diseño prevé la conformación de organizaciones de base en cada escuela de docentes, no docentes, alumnos, padres de alumnos, instituciones inherentes a la escuela y organizaciones de la comunidad.

La integración del cuerpo de delegados regionales fue paulatina, ya que por tratarse de designaciones políticas de fuerte repercusión local debían evaluarse e implementarse con sumo cuidado.

En cuanto a las organizaciones del nivel nuclear, su implementación fue gradual, no llegando a instalarse la totalidad de las mismas, y enfrentando dificultades para su funcionamiento, muchas de ellas derivadas de la falta de ejercicio previo de la participación social y política por parte de los actores del proceso de descentralización y regionalización.

En cuanto al nivel central, es importante destacar que el programa de regionalización se llevó a cabo con transformaciones necesarias y también graduales de las estructuras centrales de conducción y administración.

El hecho más importante fue la disolución del antiguo Consejo General de Educación, cuyas funciones fueron absorbidas en parte por las regiones y núcleos educativos y en parte trasvasadas al flamante Ministerio de Educación y Cultura (creado luego de la reforma constitucional de 1986).

Este proceso generó fuertes resistencias y demandó una transición prolongada durante la cual las direcciones del Consejo se fueron vaciando de contenido mientras las regiones y los núcleos

incorporaban nuevas funciones y generaban nuevos circuitos administrativos.

En este trabajoso periodo un mismo funcionario (la Subsecretaría de Educación) llegó a concentrar -por breve tiempo- funciones simultáneas de director de nivel, vocal y presidente del Consejo.

El objeto de este documento nos impide entrar con mayor grado de detalle en la rica experiencia de la provincia de San Luis, información que puede encontrarse en varios informes (Santágata, 1987; Provincia de San Luis, 1986, Boletín RAIC-REPLAD 1987). Sin embargo, es conveniente hacer algunos comentarios a la luz de las observaciones realizadas y de discusiones mantenidas con funcionarios y técnicos provinciales.

La marcha del programa presenta diferentes grados de avance en las distintas regiones. Estas diferencias son atribuibles principalmente a dos factores:

- 1) el momento de la puesta en marcha del programa en cada región, que influye sobre los niveles de organización y participación;
- 2) las características del contexto socio-cultural y socio-económico de cada región y de las poblaciones involucradas.

En cuanto a los aspectos que requieren mayor ajuste para fortalecer el programa, pueden mencionarse:

- en el campo político, necesidad de acuerdos y compromisos con autoridades gubernamentales para garantizar los recursos necesarios a disposición de las regiones (vehículos, equipamiento, presupuesto, etc.).
- en el campo organizacional, establecer canales de comunicación y coordinación tanto horizontales como verticales que vinculen las instancias de conducción y representación de los distintos estamentos de manera fluida y no burocrática entre los tres niveles (central, regional y nuclear). También pueden mencionarse los esfuerzos para adecuar la nueva estructura del Ministerio a las necesidades de una conducción y administración descentralizada.
- en el campo técnico-pedagógico, avanzar en el desarrollo de nuevos lineamientos curriculares en forma integrada con el proceso de descentralización para dar sentido a la regionalización. Otro aspecto crítico es la reformulación de planes de estudio de formación docente y actividades de capacitación permanente a nivel central y nuclear.

¿Qué actores estatales propusieron y promovieron la política de descentralización y regionalización y quiénes se opusieron o resistieron?

Es difícil recomponer este cuadro, en especial cuando no se cuenta con un estudio evaluativo realizado al efecto. No obstante, nos aventuramos a dibujar en base a nuestro conocimiento y experiencia algunos trazos de ese cuadro.

El grupo que inicialmente propuso la política y la formuló estaba integrado por el titular de la Subsecretaría de Educación (previo a la reforma ministerial) y la directora y algunos técnicos integrantes de la DIPLAE. Un grupo reducido, pero con fuerte peso político y solvencia técnica, que logró el apoyo del gobernador de la provincia para llevar adelante el programa. Este apoyo se manifestó de diversas formas: presencia personal en la apertura de cursos y ceremonias públicas, refuerzo del presupuesto educativo, reiteradas menciones al programa en reportajes y entrevistas en medios masivos de difusión.

Las resistencias iniciales provenían de la burocracia preexistente, en especial el cuerpo de supervisores instalado en la capital provincial. Este grupo desconfiaba de cualquier innovación, y temía ser desplazado frente a la creación de nuevos cargos de carácter "político" (jefes o delegados regionales) y no "de carrera". La solución que aplicó el equipo político fue considerar al supervisor como director del núcleo. Pero, como de acuerdo con las normas vigentes, ninguno de ellos podía ser obligado a radicarse en las sedes de los núcleos en el interior de la provincia, se utilizó la compulsa como alternativa para el traslado voluntario. Más tarde, el llamado a concurso para cubrir cargos se haría con nombramiento en la región respectiva.

No obstante, sería erróneo suponer que los supervisores actuaban como un bloque monolítico. La mayoría adhería a las posiciones de la resistencia. Pero hubo un grupo reducido que apoyó entusiastamente la nueva propuesta educativa y contribuyó a su implementación. Existió otro grupo también minoritario que permaneció indiferente, escudado en una pretendida neutralidad y que trató de no asumir protagonismos.

Cuando se instala el gobierno democrático en diciembre de 1988, el Consejo Provincial de Educación era el órgano que administraba las escuelas primarias provinciales. Constituía una estructura burocrática, con grandes vacíos normativos y organizativos, escasa cantidad de personal profesional o técnico capacitado, altamente centralizado en sus decisiones y en su modus operandi. La conducción colegiada del Consejo y sus cuadros jerárquicos opusieron fuerte resistencia al programa que amenazaba debilitar su papel de intermediación administrativa. Para neutralizar esta resistencia se utilizaron varias estrategias desde la conducción central: incorporar miembros de las estructura

técnica del Consejo en la Comisión de Regionalización, no cubrir cargos de conducción que quedaban vacantes (vocalías del cuerpo colegiado, por ejemplo).

En el caso que nos ocupa, el proceso paulatino entre el desarrollo del programa de regionalización y la creación y organización del ministerio que trajo aparejada la disolución del Consejo permitió en parte neutralizar las resistencias y avanzar en el terreno operativo.

¿Qué actores sociales se vieron comprometidos con el programa?

La participación de padres y miembros de organizaciones comunitarias que estaba prevista en el esquema de organización, se fue dando lentamente y con grados desiguales de intensidad. El nivel de desarrollo de la región y la trama de relaciones sociales vigentes fueron conformando elementos facilitadores u obstaculizadores de ese proceso. Por información recogida en la provincia, algunos intendentes de localidades, organizaciones intermedias y empresas encontraron modos de participación. Esta últimas, localizadas en parques industriales, aportaron productos manufacturados (telas, hilos) para ser trabajados en actividades escolares. Algunos intendentes se hicieron cargo o compartieron tareas de apoyo y asistencia a los escolares (atención de comedor escolar, compra de alimentos, traslado de alumnos).

El Plan Educativo Provincial de la Provincia de Neuquén

El documento preliminar del Plan Educativo Provincial (PEP) fue presentado a la comunidad educativa de la provincia en el mes de febrero de 1984, sólo dos meses después de la instalación del gobierno constitucional. Tal como se anuncia en la primera hoja, se abrió con él "una instancia de deliberaciones que tiende a cambiar no sólo la estructura y funcionamiento del sistema educativo sino también aspectos sustantivos de su orientación y práctica pedagógica". Se calculó en cuatro años el plazo de implementación de la propuesta.

El objetivo general que se define para el sistema educativo provincial (S.E.P.), "en cuanto componente de una política social global, deberá ser el de contribuir a mejorar las condiciones de vida de toda la población, poniendo especial énfasis por un lado, en los sectores más carenciados y por otro en la juventud, en cuanto depositaria del futuro de la provincia en el marco de una sociedad democrática". Para lograrlo plantea dos políticas: la democratización de la educación y la vinculación de la educación al proceso de desarrollo provincial. La estrategia para lograrlas es el modelo de nuclearización que, acompañado por un proceso de microplanificación, se presenta como "una de las formas

organizativas más idóneas para mejorar el funcionamiento del sistema e incidir decisivamente en la comunidad local".

Más adelante, el documento se refiere a los procesos de integración y articulación dentro y fuera el SEP, que "deberían estar acompañados de una organización regionalizada de las actividades, consolidando una verdadera descentralización técnica, administrativa y docente a través de una progresiva delegación de responsabilidades".

El PEP contiene una propuesta educativa abarcativa, de notable riqueza conceptual, en la cual ocupa un lugar destacado la regionalización.

Esta se define como la adecuación del proceso de enseñanza-aprendizaje al marco local, de acuerdo con las condiciones concretas a través de las cuales se manifiestan las demandas, las necesidades de la comunidad. "También puede definirse como un proceso de planificación e implementación de un servicio o de una oferta educativa que dentro de un marco de política educativa nacional responde a los requerimientos de formación de una determinada unidad poblacional" (PEP, p.39). Por ello, "la regionalización supone una participación permanente dentro y fuera del aula, en la escuela, en el distrito y en el Consejo Provincial de Educación, tal como lo establece la Constitución Provincial".

¿Cuál es el diagnóstico del sistema educativo provincial que sirvió como punto de partida para formular el PEP?

Puede sintetizarse así:

- Demanda explosiva por educación, acorde con la tasa de crecimiento de la población.
- Modelo autoritario impuesto en todo el país y, por distintas vías, impuesto al sistema educativo provincial.
- Altos índices de desgranamiento.
- Gran cantidad de escuelas aisladas entre sí.
- En la zona urbana, escuelas que se desempeñan aisladamente y escasez de recursos humanos y materiales.
- Currículos únicos, uniformes y mesocráticos.

- Avances desiguales e insuficientes en la nuclearización a partir del programa E.M.E.R. (expansión y mejoramiento de la educación rural).^{4/}

¿Qué bases legales sustentan la formulación del PEP?

La resolución 0295 tomada por el Consejo Provincial de Educación en febrero de 1984 aprueba el Documento Preliminar, que constituye el punto de partida para la elaboración del Documento Base que ordena la implementación del PEP. En relación a este documento, en febrero de 1986 se presenta una versión preliminar, que no llega a ser aprobada definitivamente por las autoridades.

Sin embargo, el 24 de noviembre de 1987, tres años más tarde de la decisión oficial, y ya instaladas las nuevas autoridades de la provincia surgidas de comicios donde vuelve a triunfar el Movimiento Popular Neuquino, la legislatura sanciona la ley 1733, que se transcribe a continuación:

"ART. 1°: Adóptase el Plan Educativo Provincial en el ámbito de la provincia de Neuquén, cuyos contenidos e implementación se establecerán a través del Ministerio de Educación y Cultura.

ART. 2°: Fíjanse como pautas políticas y objetivos del Plan Educativo Provincial los siguientes:

I. Políticas

- a) Democratizar la educación.
- b) Vincular la educación al proceso de desarrollo provincial.

^{4/} Un antecedente destacado de la política de descentralización que a partir de 1984 encaró el Consejo Provincial de Educación es este programa, que la provincia comienza a aplicar en 1979 con financiamiento del estado argentino y del Banco Interamericano de Desarrollo. El modelo de núcleo educativo se aplica en seis áreas de la provincia y comprende el 40% de la matrícula rural. Cada área conforma un distrito integrado por una escuela núcleo, dotada de equipamiento especial, vinculada con varias escuelas satélites con las que comparte el uso de estos equipos. Cada distrito constituye una unidad administrativa y pedagógica, encabezada por un director acompañado de una Junta de Coordinación, poniéndose el acento en la eficiencia organizativa y excluyendo la participación comunitaria. Para ejecutarlo se crea una Unidad Ejecutora dependiente de la presidencia del Consejo Provincial de Educación. La rica experiencia adquirida por este equipo técnico fue valorizada por las nuevas autoridades y quien era director de la Unidad pasa a desempeñarse entre 1984 y 1986 como Director de Planeamiento Educativo de la nueva gestión.

II. Objetivos

- a) Mejorar la calidad de la educación.
- b) Efectivizar la regionalización y la descentralización de la administración, la conducción y ejecución del proceso educativo.

ART. 3°: Comuníquese la Poder Ejecutivo."

¿Cuál fue la estrategia para poner en marcha el PEP en toda la provincia?

Mediante el recurso de caminar la provincia y transitar por cada localidad difundiendo la propuesta, las máximas autoridades lograron volcar el interés de los docentes y miembros de la comunidad hacia el proyecto educativo contenido en el Plan.

El modelo que se adoptó para la implementación fue "la ejecución simultánea en todo el ámbito territorial y en todos los niveles de enseñanza, proponiendo asimismo idéntica modalidad para todos los distritos" (Vales, 1988).

Desde el inicio, las tareas se orientan a la organización de las formas de conducción y funcionamiento de los distritos educativos, encauzando la participación de docentes, directivos y miembros de la comunidad. Esas acciones contaron con el apoyo técnico de la Dirección de Planeamiento Educativo, que se movilizó por los pueblos de la provincia estimulando a docentes y padres para participar en las reuniones constitutivas de la nueva organización.

La organización por Distritos Educativos puso en funcionamiento un complejo mecanismo de conducción que comienza por la conformación de una Junta Ejecutiva y una Junta de Coordinación en cada uno de ellos, integradas por representantes de docentes, padres y alumnos.

Inicialmente se ordenó el territorio en 30 distritos, pero en función del incremento de la matrícula, del número de establecimientos y de la incorporación de nuevos docentes, se fueron dividiendo hasta llegar a 43 en 1987. No obstante, un documento oficial difundido a mediados de 1988 señala que "es importante destacar que en la actualidad, en la mayoría de los distritos educativos, no están organizadas todas las estructuras de base, aspecto muy importante a tener en cuenta ya que, son la instancia articuladora, representativa y de defensa de los intereses locales y los agentes responsables de poner en funcionamiento al distrito educativo" (Evolución del Plan Educativo Provincial, p.6).

Las modificaciones a nivel distrital no fueron acompañadas por cambios correlativos en la estructura orgánica del Consejo

Provincial de Educación. No obstante, esta situación de inadecuación entre el nivel central y el descentralizado, preocupaba a las autoridades. En septiembre de 1986 el Consejo dispuso formar una comisión a fin de "realizar un análisis descriptivo y crítico de la actual estructura orgánica y de funcionamiento del Consejo Provincial de Educación y la consecuente elaboración de propuestas alternativas" (Resolución N° 1323).

Las recomendaciones de esta Comisión tendían a redefinir y replantear las atribuciones delegadas a distintos niveles jerárquicos y a crear un escalón intermedio de gestión a nivel zonal para coordinar tareas entre los distritos.

La situación organizacional se complicó aun más a fines de 1987 al sancionarse la ley 1734 de nueva organización ministerial que incluyó la creación del Ministerio de Educación y Cultura, del cual pasó a depender el Consejo Provincial de Educación.

La convivencia entre el flamante ministerio, el viejo Consejo y los nuevos distritos educativos estuvo signada por tensiones, reacomodamientos y luchas por recuperar espacios perdidos.

Un coletazo de esos remezones fue la decisión del ministerio, a fines de 1988, de reglamentar la organización de los distritos simplificando las estructuras de participación y constituyendo mecanismos indirectos de elección de representantes de las distintas estructuras de base (docentes, directivos, no docentes, alumnos, padres y comunidad) (Resolución 00137/88). La norma dispone también en cada distrito el trabajo por programas o proyectos que sintetizen y articulen las tareas técnico-pedagógicas de las unidades escolares.

Otras medidas también muestran la decisión del ministerio de reordenar las funciones dispersas y cumplir un papel conductor. Se dispuso la creación de delegaciones zonales para cumplir funciones administrativas y contables y relevar a los distritos de esas tareas. Los delegados fueron designados por el ministerio a fines de 1988.

En esa misma línea, se creó la Dirección de Relaciones con los Distritos, cuya misión es articular y coordinar los vínculos de los distritos entre sí y con el ámbito ministerial.

¿Qué obstáculos y problemas enfrentó la implementación del proyecto educativo descentralizado?

En el caso de Neuquén disponemos de una serie de estudios evaluativos realizados por consultores externos a la provincia y por los propios organismos provinciales.

Esa información permite identificar los problemas que se presentaron en materia de participación, organización y desarrollo curricular.

En relación al primer tema, debe señalarse la gigantesca tarea de llevar adelante en toda la provincia un proyecto educativo de vanguardia que requería un alto grado de participación en una sociedad que salía de ocho años de dictadura militar.

Un documento crítico elaborado a fines de 1986 por la Dirección General de Planeamiento e Investigación Educativo del Consejo Provincial de Educación (Planificación Anual, 1987) se refiere a "la participación defraudada en todos los ámbitos". Se señala que desde la conducción se pidió una participación formal, que no provocó los cambios pretendidos ya que "pocos fueron los organismos (del nivel central) que escucharon y menos los que actuaron". En el nivel de ejecución, no se encontraron los recursos metodológicos para aprovechar los esfuerzos desplegados. "El aprendizaje implica el cambio a la convivencia y acción en el pluralismo de ideas, se convirtió simplemente en reuniones híbridas y desgastantes".

Este documento hace hincapié en algunos problemas vinculados a la organización de los cuerpos de conducción del sistema.

El principal, la inadecuación de la estructura orgánica vigente para sostener un proyecto educativo de vanguardia, tanto en lo pedagógico como en lo administrativo (id. p.3), con las secuelas previsibles: deficientes vías de comunicación, aparición de feudos y formas unipersonales de autoridad, dilución de responsabilidades, paternalismo en las relaciones personales, aislamiento entre los niveles de conducción, las estructuras intermedias y los grupos de base.

El funcionamiento de los distritos educativos -aún en forma provisoria- sin una simultánea readecuación del nivel central, o sea, de la estructura organizativa del Consejo de Educación, se convirtió en una fuente de graves problemas. Se provocó así "un desfasaje entre la descentralización operada a nivel distrital en vistas a la nuclearización definida por el PEP y la concentración de funciones y atribuciones en las instancias centrales del Consejo Provincial de Educación" (Bonifacio, 1988). Esta brecha se acentuó al no crearse desde el inicio estructuras intermedias entre el nivel central y los distritos que pudieran articular demandas y resolver problemas con mayor coherencia y en forma más agregada.

Un elemento adicional que complicó la situación desde la perspectiva organizacional fue la creación del ministerio, que contribuyó a conformar otro grupo de poder que terciará entre los existentes, buscando la "consolidación definitiva del PEP", mediante una nueva estrategia, a partir de simplificar las

estructuras de participación en los distritos y devolver a los supervisores parte de su antigua influencia.

En el aspecto curricular un documento provincial afirma que "se utilizan bases curriculares sustentadas en otros modelos educativos totalmente opuestos al que deriva del actual momento histórico" (Planificación Anual, p.8). En síntesis, "bases bajadas desde un organismo central donde la regionalización se da por el descarte y no por generación de planes desde cada distrito" (idem, p.8).

El desfase entre la propuesta educativa renovadora y los métodos de enseñanza desarticulados se pone de relieve: "hay grupos formados para el desarrollo curricular. Y no se respetan. Las direcciones generan sus currículas propias. Luego, todos reclaman la articulación entre niveles" (idem, p.6).

¿Qué actores estatales propusieron y promovieron la propuesta de descentralización y regionalización y quiénes se opusieron o resistieron?

Ya hemos mencionado el rol de difusor y promotor del PEP que cumplió el gobernador de la provincia. Dueño de un liderazgo perdurable, en 1988 accedía por tercera vez a la máxima responsabilidad política de la provincia. De hondo arraigo en la población, su presencia y su prédica convalidaron la nueva propuesta educativa. Su estilo directo, de contacto personal con la gente con rasgos paternalistas, promovió adhesiones en la comunidad.

El entonces presidente del Consejo Provincial de Educación, lo fue hasta 1986, tuvo papel protagónico en la redacción del Documento Preliminar y en la elaboración de la estrategia para difundir e implementar la propuesta educativa.

Junto a él, trabajó un equipo coordinado por el titular de la Dirección de Planeamiento Educativo, quien como ya se mencionó, aportó su experiencia como responsable del programa EMER. Los técnicos, de variada extracción política, asumieron un fuerte compromiso en favor del nuevo proyecto educativo.

Según algunos observadores, el gremio de docentes provinciales se constituyó al principio de la gestión en uno de los principales apoyos de la nueva política educativa. Al parecer, esa adhesión comenzó a debilitarse cuando se plantearon conflictos por incrementos salariales.

La huella duradera que marca el PEP en la educación provincial indica que algunos sectores de los docentes y miembros de la comunidad apoyaron fuertemente la propuesta transformadora. Ese apoyo no puede cuantificarse, pero es significativa la sanción en 1987 de una ley provincial (la N° 1733) ratificando los objetivos

del Plan. Habían pasado cuatro años desde su inicio, y una nueva gestión de gobierno se acababa de hacer cargo de sus funciones. Si bien se trata del mismo partido político, esta etapa convocaba a nuevas figuras a la gestión pública.

La oposición a la propuesta educativa parece provenir de las estructuras preexistentes, en especial el cuerpo de supervisores y los cuadros medios y superiores del Consejo Provincial de Educación.

El rechazo de los supervisores parece haber sido simultáneo con el debilitamiento de su rol, frente al surgimiento del Coordinador pedagógico del distrito que, prácticamente, cumplía idénticas funciones.

Una evaluación externa (Bonifacio, p.37) registra la percepción de los supervisores acerca de los principales obstáculos que afrontan: desdibujamiento de su función a partir del PEP, tiempo excesivo dedicado a tramitaciones administrativas, superposiciones con los coordinadores pedagógicos de los distritos, falta de recursos para supervisar (movilidad y viáticos), intromisiones de la Dirección de Planeamiento Educativo.

Los supervisores, principal nexos con el cuerpo directivo central, establecieron fuertes lazos con los titulares de las áreas de apoyo y sustantivas del Consejo Provincial de Educación tejiendo una firme trama que reforzó el funcionamiento tradicionalmente centralizado y centralista del Consejo. Las consecuencias fueron el cierre de canales de comunicación e información hacia distritos educativos. Y un sistema educativo con un funcionamiento esquizofrénico y operando dos lógicas distintas: el nivel central, con una racionalidad burocrática y volcado hacia el logro de sus propios fines de subsistencia y un nivel destrital, operando los objetivos de la propuesta educativa en pos de una mayor participación pero sin posibilidad de realimentarse para concretarla.

La coincidencia de objetivos de los grupos burocráticos reforzó el aislamiento en que operaron durante mucho tiempo los dos niveles del sistema y esterilizó en parte los esfuerzos que desplegaron los docentes y los miembros de la comunidad.

La pertenencia política de los actores es otro elemento para ilustrar la lucha entre distintos grupos de la burocracia. Mucho de esos supervisores y las jefaturas del nivel central adherían al partido de gobierno, pero pertenecían a distintas líneas internas, con lealtades hacia diferentes referentes políticos.

El interés de la propuesta educativa que el Movimiento Popular Neuquino ofreció a la provincia puede medirse en el hecho de que cinco años después, el proyecto concita fuertes lealtades y adhesiones, como también rechazos.

El proyecto de regionalización y descentralización de los servicios educativos de la provincia de Jujuy

En 1986 el Consejo General de Educación, organismo autónomo que administra en la provincia la educación preprimaria y primaria, aprobó el proyecto de "Regionalización y descentralización de los servicios educativos".

Este proyecto se inserta en lineamientos de la política educativa provincial tendientes a reafirmar los valores regionales, integrar escuela y comunidad a través de Consejos consultivos y elevar la formación moral y profesional del docente.

El proyecto plantea los siguientes objetivos:

- Aplicar operativamente criterios de conducción centralizada y ejecución descentralizada.
- Organizar la supervisión y administración educativa en los niveles central, zonal y nuclear.
- Asegurar núcleos operativos en zonas que atienden regularmente las necesidades técnicas y comunitarias de la totalidad de las escuelas que lo conforman.
- Reorientar la planificación educativa en función de un enfoque de microplanificación que atiende a las necesidades y potenciales de las regiones y la comunidad.
- Adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento de las escuelas a los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad.
- Promover, impulsar y orientar acciones de desarrollo educativo en cada nivel a partir del trabajo organizado, la coordinación intersectorial y disponibilidades de recursos del medio.
- Ofrecer al personal docente que trabaja en área lejana a los centros urbanos estímulos y apoyos técnicos que garanticen su superación profesional.
- Promover la carrera del docente del interior al facilitarle sedes de supervisión que posibiliten su acceso sin exigir traslados de núcleos familiares a la ciudad Capital.

Puede advertirse la correspondencia que existe entre las políticas y los objetivos planteados.

El proyecto define a la región como una unidad territorial con condiciones naturales, sociales, culturales y económicas homogéneas. Claro que esta unidad no coincide necesariamente con los límites de las divisiones políticas departamentales. La

provincia posee cuatro regiones naturales bien diferenciadas y de gran extensión.

La regionalización educativa se define como un proceso social tendiente a lograr mayor equilibrio de los aspectos sociales, económicos y culturales y la mejor integración y desarrollo armónico de cada región dentro del contexto provincial.

Destacamos en este caso la referencia a la regionalización, como elemento compensador de las desigualdades, ya que algunas críticas se centran precisamente en que tendría el efecto opuesto.

Asimismo, cabe mencionar en la definición el objetivo del desarrollo regional, que no siempre es tenido en cuenta en los proyectos educativos. En este caso, la regionalización educativa es percibida como factor que contribuye al desarrollo e integración en lo social, lo cultural y lo productivo.

¿Cuál es el diagnóstico que sirvió como punto de partida para la propuesta educativa?

El Consejo General de Educación, aún contando con escasos recursos técnicos, elaboró un cuidadoso diagnóstico de situación que permitió identificar tres tipos de problemas: técnico-pedagógicos, orgánico-administrativos y comunitarios, partiendo de la situación de centralización de los servicios y del aislamiento de las unidades educativas entre sí.

En relación a los de índole técnico-pedagógica, los problemas más significativos giran alrededor del empobrecimiento de la actividad profesional docente, derivada del aislamiento y la distancia, que dificulta el contacto y las oportunidades de capacitación. La localización de los supervisores en la ciudad capital se menciona como un factor que impide el asesoramiento técnico pedagógico adecuado y permanente. El traslado permanente del personal docente a fin de acercarse a los centros urbanos más poblados, motivado por la falta de incentivo y por la existencia de una norma legal que lo posibilita, es un factor de inestabilidad, pues crea una rotación constante de maestros.

La centralización de los trámites administrativos en la ciudad capital, donde está la sede del Consejo, provoca permanentes traslados y viajes de directores y docentes a fin de complementar las gestiones. Esta situación descarga sobre los supervisores una masa de tareas administrativas, ya que usualmente sirven como gestores de los docentes en la sede central.

Se registran inconvenientes en el pago de los sueldos (demoras, errores en las liquidaciones, etc.) así como serios defasajes en el funcionamiento y administración de los comedores instalados en las escuelas.

Hay un exceso de información administrativa en el nivel central que no alcanza a ser elaborada y procesada.

El presupuesto define centralizadamente el gasto, de manera que no se puede trabajar por regiones ni por proyectos.

Las relaciones con la comunidad carecen de una base común de detección de necesidades y canalización de demandas. La población tiene una actitud pasiva e inmovilizada. Cada región tiene su cultura propia que está ausente del curriculum y de las prácticas pedagógicas de la región.

En esta tarea de diagnóstico tuvo gran importancia el apoyo técnico otorgado por el Consejo Federal de Inversiones, organismo interprovincial de cooperación y asistencia ya mencionado.

¿Qué bases legales sirven de sustento a este proyecto educativo?

En varias oportunidades los autores del proyecto se refieren al cuello de botella que significan las normas vigentes para la implementación de innovaciones. "El inconveniente que se puede visualizar se desprende de la inflexibilidad y caducidad del marco legal vigente" (Teruel, 1987). Tanto en el tema de personal docente como de traslados y asignación presupuestaria, las normas existentes constituyen un obstáculo para poner en marcha nuevas modalidades de acción.

La Constitución provincial, reformada en octubre de 1986, incorpora dos referencias a la descentralización y la regionalización.

En el capítulo 3, Organización de la educación, el artículo 67 referido a "Principios y orientaciones" indica en el punto 7: "El Estado organizará el sistema educativo de acuerdo con las características geográficas, sociales y económicas de las distintas regiones de la provincia".

El capítulo cuatro, Gobierno de la Educación, en el artículo 68 dedicado a los organismos de conducción expresa: "La provincia organizará el gobierno de la educación en todos sus niveles y modalidades mediante la creación de organismos descentralizados, conforme a la ley orgánica de la educación, teniendo en cuenta una conveniente y adecuada regionalización".

Debe interpretarse que los convencionales constituyentes incorporaron a la ley magna una fuerte preocupación existente en la comunidad educativa, referida al tema que nos ocupa. De este modo, la propuesta de la conducción educativa del Consejo encontró un canal adecuado para plasmar sus ideas centrales de transformación del sistema.

¿Qué alcance tuvo la implementación del proyecto?

La historia de la puesta en marcha y del desarrollo de la propuesta de regionalización educativa está vinculada con los avatares de la conducción del Consejo General de Educación.

Al asumir las autoridades constitucionales de la provincia, en diciembre de 1983, el gobernador de Jujuy designó a una docente de gran iniciativa y prestigio en la provincia como presidente del cuerpo colegiado. El ente, si bien es autónomo, tiene dependencia jerárquica con la Subsecretaría de Educación, que administra las escuelas secundarias y los institutos de nivel terciario, y además cuenta con equipos técnicos y competencias en temas de planeamiento, información, arquitectura, etc. No obstante, estos equipos fueron excluidos de las tareas de apoyo técnico por su identificación con esquemas educativos obsoletos y autoritarios y porque no se clarificaron debidamente las vinculaciones entre el Consejo y la Subsecretaría.

La elaboración del proyecto fue producto de una intensa labor encarada por asesores de la presidencia del Consejo y apoyada por técnicos del Consejo Federal de Inversiones, ya mencionado. Dos especialistas en planeamiento educativo del C.F.I. intervinieron en la discusión de las ideas generadoras de la propuesta, tuvieron a su cargo tareas de sensibilización de funcionarios y participaron en la redacción de los documentos de base.

El proyecto planteó la modificación del sistema educativo de nivel pre-primario, sobre los cuáles tiene competencia el Consejo General de Educación.

Un documento elaborado por un técnico provincial (Teruel, 1987) explica que "no abarca la totalidad del sistema, dado que no hubo decisión política para que se incorporen en el trabajo los niveles medio y superior".

La puesta en marcha tomó la forma de una experiencia piloto, iniciada a mediados de 1987 en la región de San Pedro de Jujuy, una de las seis zonas en que se subdividió la provincia.

Retomando el documento recién mencionado, explica que "el primer paso había estado dado en el llamamiento a concurso para cubrir cargos de Inspectores Técnicos de Zona con residencia en las distintas regiones". Esta decisión puso fin a un sistema centralizado de supervisión con sede en la Capital de la provincia, y permitió a los nuevos inspectores residir cerca de las escuelas que debían visitar y supervisar.

Inmediatamente después de que los inspectores tomaron posesión de sus cargos, "comenzó el trabajo en la zona de San Pedro, con tareas de perfeccionamiento dirigidas sobre todo al cambio de actitud y llevadas a cabo con personal docente y miembros de las

organizaciones docentes de la zona". En esa tarea de capacitación tuvo papel destacado un equipo de docentes del Consejo Federal de Inversiones, quienes transmitieron los conceptos centrales de la propuesta y discutieron las ventajas y obstáculos para su implementación.

Pero el proyecto sufrió duro traspié en septiembre de 1987 cuando la presidente del Consejo renuncia por desinteligencias con la conducción educativa. Junto con ella se fueron algunos asesores que habían contribuido a dar forma y contenido a la propuesta. La iniciativa prosiguió en la región piloto, pero no avanzó en otras zonas y la dispersión del equipo político-técnico significó un retroceso para la política emprendida.

Pero los avatares de la política local llevaron nuevamente a la presidencia del Consejo a quien había sido entusiasta inspiradora y ejecutora de la política de regionalización educativa. Durante nueve meses de 1988, la gestión vuelve a concentrar esfuerzos en llevar adelante el proceso de regionalización, poniendo énfasis en los aspectos curriculares. Las energías están centradas en convencer a las comunidades de que son capaces de hacer y crear en íntimo contacto con los docentes y la escuela. La búsqueda de participación adquirió diversas formas: libre acceso de la comunidad a la escuela, elaboración de proyectos conjunto para emprender actividades productivas de subsistencia, incorporación al curriculum de tradiciones regionales.

Respecto de la participación, la entonces presidenta del Consejo General de Educación respondió en un reportaje (Diario Pregón, febrero de 1988) "Con seguridad, no fue un discurso, fue el medio que nos permitió organizarnos como comunidad educativa comprendida con la realidad e hizo que la educación, desde sus más altas autoridades, practiquen la participación como proceso integrador, liberador, permanente, vivencial y trascendente, que abarca no sólo las acciones que se cumplen en la escuela, sino también aquellas que se realizan en familia, en las instituciones sociales y en la comunidad toda".

¿Qué dificultades y logros tuvo el proyecto?

Si bien no se ha efectuado un estudio de evaluación de la aplicación azarosa y discontinua de este proyecto, hay elementos que permiten identificar algunos avances.

El trabajo intersectorial con otras áreas del quehacer social e interinstitucional con entidades del ámbito público y privado: "para atacar los problemas que sufren nuestros niños y afectan el proceso educativo, rompimos el cerco hermético de la educación, pudimos integrar programas y acciones de bien social con la Iglesia, con el departamento de Acción Social, con Minoridad y

Familia, con la Secretaría de Deportes y otros; experiencias que el tiempo y la madurez social lograrán interpretar" (Pregón idem).

Las articulaciones con otros niveles de educación: a través de convenios con la Universidad Nacional de Jujuy y sus facultades para promover acciones de cooperación horizontal, favorecer estudios e investigaciones que esclarezcan la formación docente y la función de la educación.

La integración al sistema educativo de experiencias como el programa EMER, ya mencionado, que promovía una nuclearización selectiva de algunas escuelas rurales.

La formación docente, impulsando desde los institutos la definición de un maestro regional, su formación a través de contenidos curriculares que impulsen un nuevo docente de características inéditas.

Con serias dificultades de equipamiento, recurriendo a contactos no oficiales en algunos casos, las Delegaciones Regionales se fueron constituyendo con la desconcentración de algunas funciones: administración de fondos para comedores escolares, representaciones de la junta de coordinación docente, inscripción de personal, algunas designaciones por tiempos limitados, etc.

¿Qué actores se movilizaron a favor del proyecto?

En provincia de Jujuy, el proyecto de regionalización significó una verdadera revolución educativa, capaz de movilizar a los docentes y transmitir energías a la comunidad.

El grupo propulsor integrado por la presidente del Consejo y asesores, tuvo a su favor la seriedad del trabajo técnico del equipo, potenciado por el apoyo del Consejo Federal de Inversiones y el liderazgo emanado de aquella figura carismática. Su estilo de gestión la llevó a transitar por la provincia visitando todas las escuelas, incluso las más alejadas donde jamás había llegado un personaje de tanta jerarquía. Las visitas tenían un carácter operativo, ya que, acompañada por la Secretaría del Consejo y los supervisores, se tomaban decisiones administrativas que se concretaban de inmediato.

El gobernador de la provincia autorizó y avaló la experiencia, pero no hubo un apoyo explícito como en los casos de San Luis y Neuquén.

La comunidad, sobre todo en el ámbito rural, adoptó como propios algunos aspectos de la propuesta, en especial, la elaboración de proyectos con docentes y en la escuela.

Un documento ya mencionado (Teruel, 1987) señala que "hay que hacer notar el gran consenso que tiene esta propuesta en las estructuras de base, lo que quedó manifestado en las conclusiones de la Asamblea Provincial del Congreso Pedagógico^{5/}".

Docentes y directores participaron con entusiasmo de las tareas de capacitación, discutieron sus posibilidades y modalidades de relación de la escuela con la comunidad. Esta no fue "incorporada" sino definida a partir del Programa de Regionalización.

Siguiendo en parte el esquema de trabajo alrededor de la generación de proyectos viables, la capacitación de los supervisores y docentes, fue dando forma real a un nuevo concepto de participación en la gestión educativa: las comunidades encontraron nuevos estímulos de articulación de acciones de organización y desarrollo en torno a la escuela y con apoyo de todos los partidos políticos.

¿Qué actores obstacularizaron o se opusieron a la propuesta?

La discontinuidad en la implementación del proyecto estuvo vinculada a la resistencia que opusieron algunos grupos con poder dentro de la estructura del sistema educativo. Los supervisores, en especial los más antiguos, levantaron una barrera contra esta innovación que amenazaba con cercenar el poder que ejercían tradicionalmente desde la sede del Consejo General de Educación. Los miembros de carrera que ocupaban cargos administrativos en el Consejo pusieron trabas al avance de las medidas que revertían la tendencia secular al centralismo. La misma actitud tuvieron algunos vocales que integraron el cuerpo colegiado del Consejo.

Por último, pero no menos importante, algunos sectores de la Iglesia Católica, muy poderosos en la provincia, acostumbrados a tener fuerte influencia en las decisiones del quehacer educativo, atacaron o restaron su apoyo para la viabilización, sobre todo, de proyectos autogestivos bajo pretexto de "falta de orden" y de desconocimiento de la propuesta.

^{5/} Por ley del Congreso Nacional se convocó a una asamblea para definir el perfil de la educación argentina. Se buscaba ampliar la participación, organizando reuniones por localidad, luego por provincias y por último se hizo la asamblea nacional el Córdoba, a principios de 1988.

IV. UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

"MENOS LOS PELIGROS TEME
QUIEN MAS VECES LOS VENCIO"

MARTIN FIERRO
José Hernández

La descripción de los procesos de descentralización y regionalización realizada en las páginas precedentes ha puesto el énfasis en algunos elementos que habremos de retomar en los párrafos siguientes a efectos de hacer un análisis comparativo de los tres casos.

1. Reiterando una de las proposiciones de Sonia Barrios acerca del carácter conservador o progresista de las propuestas de centralización/descentralización, vemos que los tres proyectos han sido formulados por conducciones educativas surgidas en el contexto de la democracia recuperada por los argentinos en diciembre de 1983. En los tres casos, se trata de proyectos que buscan transformar las modalidades de conducción y organización establecidas y se proponen generar y consolidar mecanismos de participación de la comunidad educativa y de otros estamentos sociales. En este sentido, las tres buscan alterar relaciones de poder consolidadas que son muy fuertes en la estructura del sistema educativo, en especial, porque cuentan con apoyos en el ámbito político y en ciertos sectores conservadores de la sociedad civil. El contexto histórico en las tres provincias y los contenidos de las propuestas permiten calificar los programas como progresistas, con una visión renovada de la educación y una estrategia orientada sinceramente a producir modificaciones en el corto plazo.

2. Las tres propuestas entienden a la descentralización y regionalización educativa como una estrategia de transformación y como una opción política, no como un fin en si misma. Esta concepción de la política educativa implica que la descentralización y la regionalización no se agotan en si mismas sino que son factores desencadenantes de un proceso de cambio en el sistema educativo que abarca un conjunto de elementos (planeamiento, perfeccionamiento docente, administración) a los que impregna de sus contenidos y estrategias.

3. Cabe hacer notar que en todos los diagnósticos hay una toma de conciencia previa de la centralización (Palma, 1983) y la convicción de la descentralización como propuesta superadora.

Incluso, la existencia en esas provincias del proyecto EMER, ya mencionado, que propone una organización nuclearizada de escuelas rurales sin participación, y con objetivos volcados a la eficiencia y optimización de recursos, implicó una profunda transformación conceptual al volcarse en las nuevas propuestas durante la gestión democrática. En el caso de Neuquén, la Unidad Ejecutora del EMER sirvió como estructura para planificar y elaborar los documentos e instrumentar las acciones iniciales del Plan Educativo Provincial. En Jujuy, los recursos existentes del proyecto EMER (docentes especializados en educación rural, equipamiento, innovaciones curriculares) fueron aplicados al proyecto de regionalización e integrados al conjunto del sistema.

4. ¿Qué ocurrió durante la implementación de la propuesta? En los tres casos hemos tratado de identificar elementos del contexto político que marcan diferentes alternativas y estrategias en la puesta en marcha de los procesos descritos. Hemos apreciado que en Neuquén al inicio y en Jujuy se utilizó un estilo político directo de contacto personal entre autoridades y comunidad. En San Luis la relación parece haber sido más indirecta, mediatizada por los técnicos y por una actitud expectante de la comunidad. Si bien las alternativas seguidas por el desarrollo del proyecto han sido diferentes en cada provincia podría decirse que la acción y la participación han sido más perdurables donde existió un estilo político más directo y de acercamiento personal entre autoridades y pueblo.

5. ¿Cuál es el marco de las políticas nacionales y provinciales en materia de descentralización? Este es otro factor de coincidencia entre los tres casos analizados. Ni a nivel nacional ni provincial existieron políticas globales explícitas orientadas a la descentralización. No hubo otro sector en la administración provincial que encarara orientaciones de este estilo. Sólo en Neuquén existieron acciones de promoción de los municipios, de fortalecimiento de su capacidad de gestión. De modo que puede decirse que el sector educación asumió por sí mismo la responsabilidad de avanzar en esta temática. Si bien es cierto que Argentina, en algunos sectores hay un discurso federalista y descentralizador, no es menos cierto que en los hechos las políticas económicas y sociales tienen fuertes rasgos centralistas.

Las autoridades del sector educación en las tres provincias iniciaron un camino lleno de obstáculos hacia la descentralización y transitaron solos por esa vía. La falta de un marco de políticas públicas explícitas a nivel nacional y provincial debe tomarse como una dificultad adicional en el sendero que tuvieron que recorrer y que aún recorren. Seguramente, de haber existido una situación opuesta, el desarrollo de los proyectos provinciales hubiera encontrado un respaldo político a nivel nacional y provincial que facilitara la acción.

6. Hay coincidencia entre las provincias de San Luis y Jujuy en el sentido de que las reformas a la Constitución provincial incorporaron la temática de la regionalización cuando ya estaban los proyectos en marcha. Si bien no se fijan plazos para avanzar, es probable que la existencia del marco jurídico contribuya a plasmar en acciones las propuestas educativas. No obstante cabe señalar una vez más que en todos los casos se mencionó la incongruencia entre las normas jurídicas, su inflexibilidad y los proyectos de cambio. Dejando de lado la Constitución, existen otras regulaciones de menor nivel que operan como limitante de las políticas: normas sobre personal y presupuesto, traslados docentes, licencias. Las referidas al personal se consideran como "derechos adquiridos" por los docentes y traban la posibilidad de su reforma o flexibilización.

7. Los tres casos difieren en cuanto a la forma en que fue implementado el proyecto. Jujuy utilizó la técnica del caso piloto, San Luis aplicó gradualmente las reformas y Neuquén lo hizo de una sola vez y en toda la provincia. Estas diferencias obedecen a distintas lecturas de la realidad social y educativa y a las circunstancias políticas cambiantes que afrontó cada conducción. Parecería que en esta cuestión no hay recetas posibles. Los ritmos estarán impuestos por consideraciones políticas antes que técnicas: el nivel de organización de la sociedad, la correlación de las fuerzas sociales existentes en los espacios regionales, las luchas internas del partido de gobierno.

8. Habitualmente se asegura que el gran déficit de los programas sociales es su falta de evaluación. La lección que queda es que siempre se está empezando, no se aprende de la experiencia. En algunos casos los gobiernos cambian antes de que termine la ejecución de los programas. ¿Qué ocurrió en los casos que se realizan?

Las tres situaciones difieren. Según la documentación consultada, en la provincia de Neuquén hubo varios documentos elaborados por equipos técnicos del Consejo Provincial de Educación que sirvieron para realimentar distintas etapas del desarrollo del Plan Educativo Provincial. También se encontraron dos estudios de consultores externos (Bonifacio, 1988 y Vales, 1988) que contienen elementos de evaluaciones hechas al cabo de años de marcha del proyecto. El primero de estos trabajos sirvió como base para tomar decisiones en cuanto a la reformulación de las formas de organización y conducción de los distritos y del nivel central y en relación a la instalación de instancias intermedias de gestión.

La provincia de San Luis planteó al Consejo Federal de Inversiones apoyo para la evaluación del proyecto, y, si bien se prepararon las encuestas para hacer una amplia consulta a los sectores involucrados, las tareas de campo se fueron demorando por

circunstancias varias: falta de recursos, huelgas docentes, tareas imprevistas de los técnicos. El resultado, fue que no se hizo el estudio empírico que se había programado. Esto no significa que no hubiera instancias de evaluación. Las reuniones de la Comisión de Regionalización servían como "termómetro" para analizar las alternativas del programa. En los encuentros de los niveles políticos se analizaba cuidadosamente la marcha de la experiencia.

El caso de Jujuy, el desarrollo del proyecto de descentralización dependió siempre de un reducido núcleo de técnicos entusiastas y su carácter discontinuo implicó concentrar los esfuerzos disponibles para ejecutar y difundir la propuesta. El tiempo no alcanzó en los breves periodos de implementación para encarar estudios que tienen un tiempo largo de maduración y ejecución.

9. Hemos analizado en los tres casos las resistencias opuestas por los sectores que representan la burocracia tradicional del sistema educativo, y aún las influencias de las luchas internas entre fracciones de esos grupos tradicionales. Tal como dice Oszlak, buscar la congruencia entre proyecto político y aparato administrativo contribuye a generar resistencias, y promover conductas que "tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas".

En el caso de Neuquén, pudo apreciarse cómo los supervisores y los titulares de direcciones del nivel central vieron desdibujadas sus funciones al establecerse en los distritos figuras de conducción y coordinación que se superponían o entrecruzaban con las suyas. La respuesta de los funcionarios se tradujo en resistencias, obstrucción de canales habituales de comunicación, creación de nuevos flujos y redes de información que se comportan como circuitos paralelos, y no se realimentan como sería necesario.

La mayor parte de los supervisores de San Luis, funcionarios de línea y miembros del cuerpo colegiado del Consejo Provincial de Educación reaccionaron oponiendo obstáculos y demorando las acciones emprendidas por la conducción política.

En Jujuy, el peso de la implementación del proyecto recayó en figuras nuevas dentro del sistema: la conducción política del Consejo General de Educación y su equipo de asesores. El aparato administrativo y técnico desconfiaba de la propuesta y, si bien se replegó temporariamente, al cambiar la figura de conducción volvió a ocupar el espacio que tenía anteriormente.

Pero los conflictos no surgieron sólo en relación con estructuras preexistentes. La creación de nuevas organizaciones (Ministerio de Cultura y Educación en Neuquén y San Luis) fue también una fuente de reacomodamientos y negociaciones. En el momento de formular los proyectos, la autoridad superior del

sistema en las tres provincias era el Consejo Provincial o General de Educación, de modo que la estructura tradicional era el aparato administrativo del Consejo. En el caso de San Luis, la creación del Ministerio de Cultura y Educación provocó la disolución del Consejo, en función de la nueva Constitución que así lo disponía. En este caso se verifica cómo las funciones de la antigua estructura fueron absorbidas por los entes descentralizados (núcleos y delegaciones zonales) en un proceso lento que no estuvo exento de tensiones y conflictos.

La creación en 1987 del Ministerio de Cultura y Educación en Neuquén fue posterior a la puesta en marcha del Plan Educativo Provincial y significó crear un ámbito con independencia de acción que se interponía en la relación conflictiva entre distritos y Consejo Provincial de Educación que se arrastraba desde 1984. Frente a las nuevas figuras de conducción surgidas en los distritos y a la estructura tradicional del Consejo, se erigió el flamante Ministerio una estructura en construcción, con escaso personal y buena competencia técnica, que fue ocupando espacios de coordinación e intermediación y tejiendo una trama de relaciones para articular y dar sentido a los elementos "esquizofrénicos" de la organización del sistema, ya mencionados.

10. Un elemento que consideramos clave se refiere a los mecanismos de participación previstos y puestos en marcha en los proyectos provinciales.

Los tres casos prevén formas organizativas distintas, y en algunos casos (Neuquén) fueron modificadas con el correr del tiempo. La convocatoria incluye en todos los casos a docentes, no docentes, alumnos, padres y miembros de la comunidad. Varía la cantidad de integrantes, el tipo de organización (Juntas, Consejos Directivos, Unidades, delegaciones) y las formas de acceso a los cargos (elecciones por voto directo, elecciones en asambleas, designación de autoridad superior, elección por los pares).

En el caso de San Luis, el proceso de elección para integrar las unidades coordinadoras parece haber estado cuidadosamente pautado y orientado desde el nivel central. No hubo lugar para la improvisación pero tampoco para la variación o el ajuste y adecuación a las diferentes y cambiantes condiciones de las regiones.

En Neuquén, la información disponible indica que los mecanismos de participación se fueron integrando en base a una normativa amplia, que servía de guía, pero que dejaba abierta la posibilidad de adaptaciones. El proceso fue desencadenado por impulsos del nivel central pero parece haber llegado rápidamente a adoptar un carácter autónomo y particularizado con funcionamientos variables de un distrito a otro.

En Jujuy, no se avanzó demasiado hacia la constitución de los Consejos Nucleares, pero estaba prevista la elección de un director por sus pares de las escuelas del núcleo.

11. Al plantear la diferencia entre descentralización y regionalización debemos establecer cuánto de una y de otra hubo en cada provincia.

El desarrollo de los proyectos de Neuquén y San Luis muestran como prioritaria la acción en el campo político-administrativo y organizativo. Parecería que los esfuerzos iniciales se centraron en dotar a los distritos y regiones de sus cuerpos directivos y de conducción, buscando una efectiva participación de docentes, alumnos, padres y comunidad.

El énfasis estuvo puesto en la descentralización, antes que en la regionalización. En efecto las propuestas de innovación curricular hechas desde el nivel central fueron en los dos casos posteriores al inicio del proyecto. En San Luis recién en 1987 se inician algunas acciones aisladas sobre renovación curricular. En Neuquén, en 1988 hubo una propuesta oficial efectivizada por la Dirección de Planeamiento que planteó el tema del conocimiento en la escuela y fue discutida con los supervisores de toda la provincia.

A pesar de esto, fueron muchas las propuestas parciales a nivel de escuela, núcleo o distrito que propusieron modificaciones en las prácticas pedagógicas y en los contenidos, encarándolos con sentido regional. En Neuquén las Jornadas sobre ciencias sociales permitieron conocer en un evento organizado a fines de 1988 por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Cultura y Educación más de 300 iniciativas de docentes de nivel primario y medio tendientes a mejorar la enseñanza-aprendizaje de esas disciplinas. En San Luis, muchos de los proyectos elaborados en el marco de los núcleos educativos estaban destinados al mismo fin.

Podría decirse que, si bien los programas de descentralización pusieron el acento y la prioridad en los aspectos político-administrativos, crearon un clima que permitió avanzar también hacia innovaciones en las prácticas y contenidos pedagógicos. En esos casos, las propuestas hechas desde el nivel central en materia curricular fueron posteriores a las iniciativas de las unidades descentralizadas.

En Jujuy se planteó un modelo inverso. Dado que el desarrollo de las políticas de descentralización y regionalización dependía sobre todo del ímpetu y dinamismo de la autoridad política máxima del Consejo y de un reducido grupo de asesores, el énfasis se puso en la regionalización de los contenidos y en la formulación de proyectos para fortalecer vínculos ya existentes entre la escuela y la comunidad. Quizás esta estrategia evitaba el choque directo

con las estructuras tradicionales de poder del sistema y permitía concretar acciones en aquellas regiones y escuelas donde la propuesta podía encontrar mayores apoyos. La implementación de proyectos curriculares y productivos, el énfasis en lo pedagógico y en lo comunitario caracterizan la experiencia de Jujuy.

12. Tanto Sonia Barrios como Mc Ginn y Street presentan la descentralización como contraparte de otro fenómeno: la centralización. Mencionan el par descentralización/centralización como dos caras de un mismo proceso. Interesa entonces tratar de evaluar cuánto de una y de otra permanecen en los casos analizados.

Recordemos que los diagnósticos realizados en las tres provincias toman como punto de arranque para impulsar las transformaciones al excesivo centralismo vigente en la conducción, organización y funcionamiento de los sistemas provinciales. Esto implica la toma de conciencia de la centralización como factor causante de una visión jerarquizada, verticalista y excluyente de la educación.

El centralismo se presenta como un factor que históricamente ha estado presente en las relaciones entre la nación argentina y las provincias, y que se reproduce al interior de las jurisdicciones entre la ciudad capital y el resto del territorio. Esa característica imprime su sello a los procesos técnico-pedagógicos, administrativos y a las relaciones entre los docentes y entre éstos y la comunidad.

De modo que la base sobre la que comienzan a transitar los proyectos transformadores tiene un sesgo fuertemente centralizador.

Los proyectos buscan limitar ese rasgo, y balancearlo introduciendo elementos de organización y administración descentralizados. Es imposible pues que ellos se propongan torcer la historia y dar vuelta 180 grados una relación plasmada a lo largo de un siglo. Más bien, plantean la búsqueda de un equilibrio que permita disminuir la centralización incorporando mecanismos descentralizados. Entonces, ¿cuánto de una y de otra admiten las propuestas? ¿cuánto de una y de otra queda en los casos que analizamos? ¿qué factores o procesos se descentralizan y cuáles permanecen intocables?

En los tres casos, las propuestas tienen su origen en iniciativas del poder político, y son enunciadas al poco tiempo de hacerse cargo de sus funciones en el sistema educativo, en un país que salía de ocho años de inmovilismo y dictadura.

Una propuesta descentralizadora, planteada desde el nivel central, pero en el momento en que la conducción aún no ha sufrido desgastes importantes, o sea, en la plenitud de su poder.

La descentralización abarca la gestión de las unidades escolares, en sus aspectos asistenciales (comedor escolar), técnico-pedagógicos (perfeccionamiento docente), administrativos (decisiones de menor jerarquía vinculadas a designaciones y licencias del personal docente, recopilación de información sobre contabilidad y rendiciones de cuentas, optimización en el uso de recursos materiales) y socio-comunitarios (relaciones y proyectos con la comunidad).

El planeamiento se mantuvo organizado centralmente, pero operando en las regiones a través de asistencia técnica móvil. Los técnicos se identificaron con los proyectos y su acción sirvió de estímulo y soporte en la etapa de implementación.

Como vemos, una gama sumamente amplia de funciones. Sin embargo, en ningún caso se descentralizó la gestión presupuestaria que guardan celosamente los niveles centrales. Solo Neuquén avanzó hacia la distribución de ciertos recursos en los distritos, pero la experiencia fue evaluada negativamente. En todos los casos el nivel central resguardó para sí la decisión sobre el presupuesto, quizás, a la espera de evaluar los resultados de la primera etapa de implementación. Quizás para mantener en sus manos el instrumento de control por excelencia.

Puede apreciarse que, aún cuando la marcha de los proyectos hubiera tenido un éxito total, el límite a la descentralización que impuso el nivel central se planteó en la programación y distribución de los recursos presupuestarios.

Otras disposiciones referidas al personal (sueldos, sumarios, licencias prolongadas) también se mantuvieron centralizadas, quizás por tratarse de normas sobre las cuales es conveniente mostrar una unidad conceptual y un carácter universalista en su aplicación.

En relación al manejo técnico-pedagógico y a la formación docente, los sistemas provinciales mantuvieron situaciones duales: existía en el nivel central una unidad con competencia en esos temas, pero las regiones podían realizar sus acciones descentralizadas. O sea, un poco de centralismo y un poco de descentralización.

También la información y la estadística continuaron estando altamente centralizadas, y no prosperaron algunas propuestas para modificar esos sistemas, tarea por cierto difícil y compleja.

V. A MODO DE CIERRE

¿Qué enseñanzas pueden extraerse de las experiencias descritas?
¿Qué orientaciones pueden derivarse a partir de lo realizado? ¿Qué
nuevos caminos se abren para el futuro?

Las políticas y programas de descentralización y regionalización educativa configuran complejos procesos de formulación e implementación de políticas públicas, que involucran un conjunto de actores sociales y estatales con comportamientos diversos: unos pugnan por llevar a cabo y otros por obstaculizar los objetivos fijados en los emprendimientos.

En los casos analizados, las políticas enunciadas fueron el motor desencadenante de transformaciones -algunas profundas, algunas perdurables- en el sistema educativo. Algunos de esos cambios estaban previstos en los programas; otros se fueron dando por añadidura y sirvieron para profundizar las propuestas iniciales. La coherencia de los programas provenía del hecho de que el eje central de la formulación era recuperar un cierto equilibrio entre el centralismo histórico y la descentralización expresada desde las políticas educativas.

Los programas analizados crearon mecanismos de participación de la comunidad en la gestión educativa, buscando redefinir las relaciones entre la escuela y su entorno. Nuevos aspectos -padres, miembros de la comunidad- se incorporaron a la educación o se acercaron a la escuela a través de la convocatoria realizada, en un proceso pleno de dificultades: desconfianza, recelos, apatía. En algunos casos el entusiasmo inicial se transformó en participación más formal que sustantiva ante restricciones impuestas en las modalidades de organización.

Los programas de Neuquén y San Luis centraron su estrategia en los aspectos organizativos y administrativos de la descentralización. La regionalización quedó acotada a acciones más puntuales, de menor visibilidad pero de enorme trascendencia para el proceso educativo. Articular ambos procesos es una tarea de envergadura, en la cual cabe a docentes y directivos un papel relevante para el cual deben ser convocados y escuchados.

Como todo proceso de implementación de políticas, la descentralización tiene sus límites, que se descubren a medida que se avanza en la ejecución de los programas. El primero proviene de los cambios en el contexto histórico político que afectan la continuidad de los gobernantes, su estabilidad, su popularidad, su adhesión a otros valores o la búsqueda de nuevas estrategias. Estos vaivenes pueden alterar entonces la adhesión que promovió el lanzamiento de los programas.

El segundo se origina en los comportamientos de los actores estatales: las burocracias enraizadas en las estructuras administrativas y docentes que pugnan por conservar viejos espacios o ganar nuevos. Las alianzas entre estos grupos y otros actores sociales perturban la marcha de los programas, debilitándolos o reorientándolos en función de sus intereses.

Las políticas de descentralización educativa se abren en un abanico de estrategias y acciones, que apuntan a los distintos objetivos planteados. Cada uno de ellos fue alcanzando distintos grados de logro. Pero los programas necesitan recursos para sostenerse y consolidarse. No alcanza sólo con la buena voluntad. La descentralización tiene costos: en una primera etapa los gastos de capacitación, instalación y movilidad; en una segunda, la compensación de las diferencias para atenuar los desequilibrios regionales y ofrecer servicios educativos equivalentes.

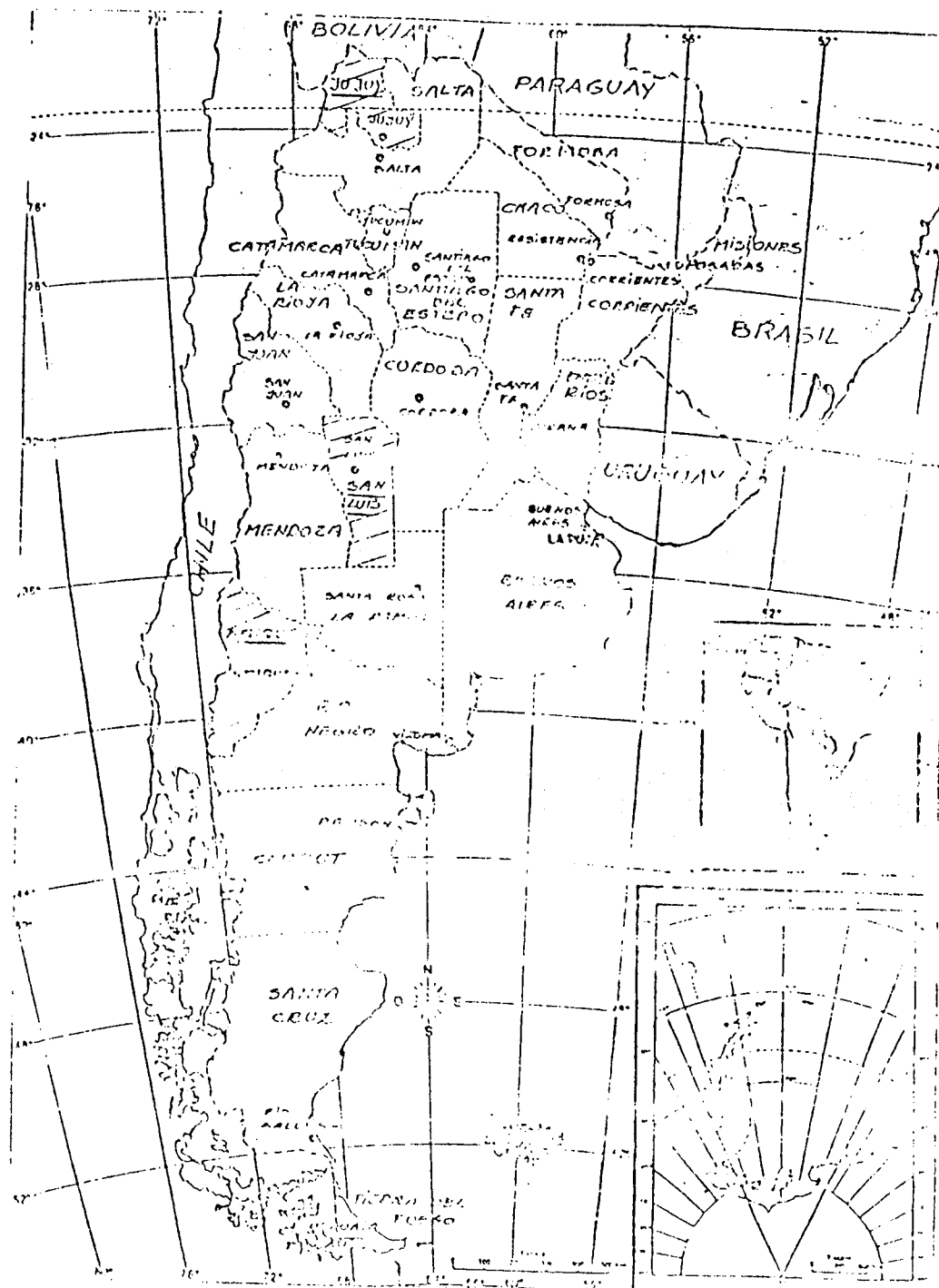
La descentralización es una estrategia de largo alcance. Los programas analizados marcan etapas en ese camino, pero están lejos de haber alcanzado el objetivo. La ambigüedad de los cambios en la búsqueda de una dosis efectiva de autonomía y participación los hace frágiles e inestables. Pero hay circunstancias que favorecen las políticas de descentralización. Las condiciones políticas de recuperación de la democracia fue en Argentina una coyuntura positiva. Las tres experiencias obraron como incentivos para que otros gobiernos provinciales ensayaran acciones en esa dirección y abriera nuevos caminos compartiendo el mismo objetivo. Esta dirección pionera que desarrolló el sector educación requiere aún muchos esfuerzos para cumplir con los ambiciosos fines que se planteó. Pero el camino ya hecho ilumina a los caminantes como dijo el poeta, que "hacen camino al andar".

REFERENCIAS

- Aguerrondo, I. y Senén González, S. República Argentina: la educación en dos estados provinciales. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, abril de 1988.
- Barrios, Sonia. Realidades y mitos de la descentralización gubernamental. En Cuadernos del CENDES, N° 4, segunda época, Caracas, septiembre-diciembre 1984, 169/171.
- Boisier, Sergio. Algunos aspectos claves en descentralización y regionalización. ILPES s/f. (mimeo).
- Bonifacio, J., Salas E. y Ratti, J. Diagnóstico básico y propuestas de acción. Reorganización de los mecanismos técnico-administrativos del sector educación. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, julio de 1988.
- Boletín RAIC-REPLAD, Informe sobre el programa de regionalización de la provincia de San Luis, UNESCO, Consejo Federal de Inversiones, N° 0, marzo de 1987.
- Fernández Lamarra, N. y Vitar, A. La planificación en el marco de la descentralización y la regionalización de la educación. (Versión preliminar) Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, marzo de 1989.
- Osztak, O. Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, volumen 3, N° 2, Buenos Aires, 1980, 15, 17.
- Palma, E. La descentralización desde una perspectiva política, Programa de capacitación, ILPES-CEPAL, 1983.
- Provincia de Jujuy, Consejo Federal de Educación. Propuesta de regionalización y descentralización del sistema educativo en los niveles preprimario y primario. Jujuy, 1986.
- Provincia de Jujuy, Consejo Federal de Educación. Aspectos educativos. Jujuy, 1986.
- Provincia de Neuquén, Ministerio de Educación y Cultura. Evolución del plan educativo provincial. Síntesis diagnóstica. Neuquén, 1988.
- Provincia de Neuquén, Dirección General de Planeamiento e Investigación Educativa. Planificación anual 1987, Neuquén, enero de 1987.
- Provincia de Neuquén. Plan educativo provincial, Documento preliminar, Neuquén, febrero, 1984.

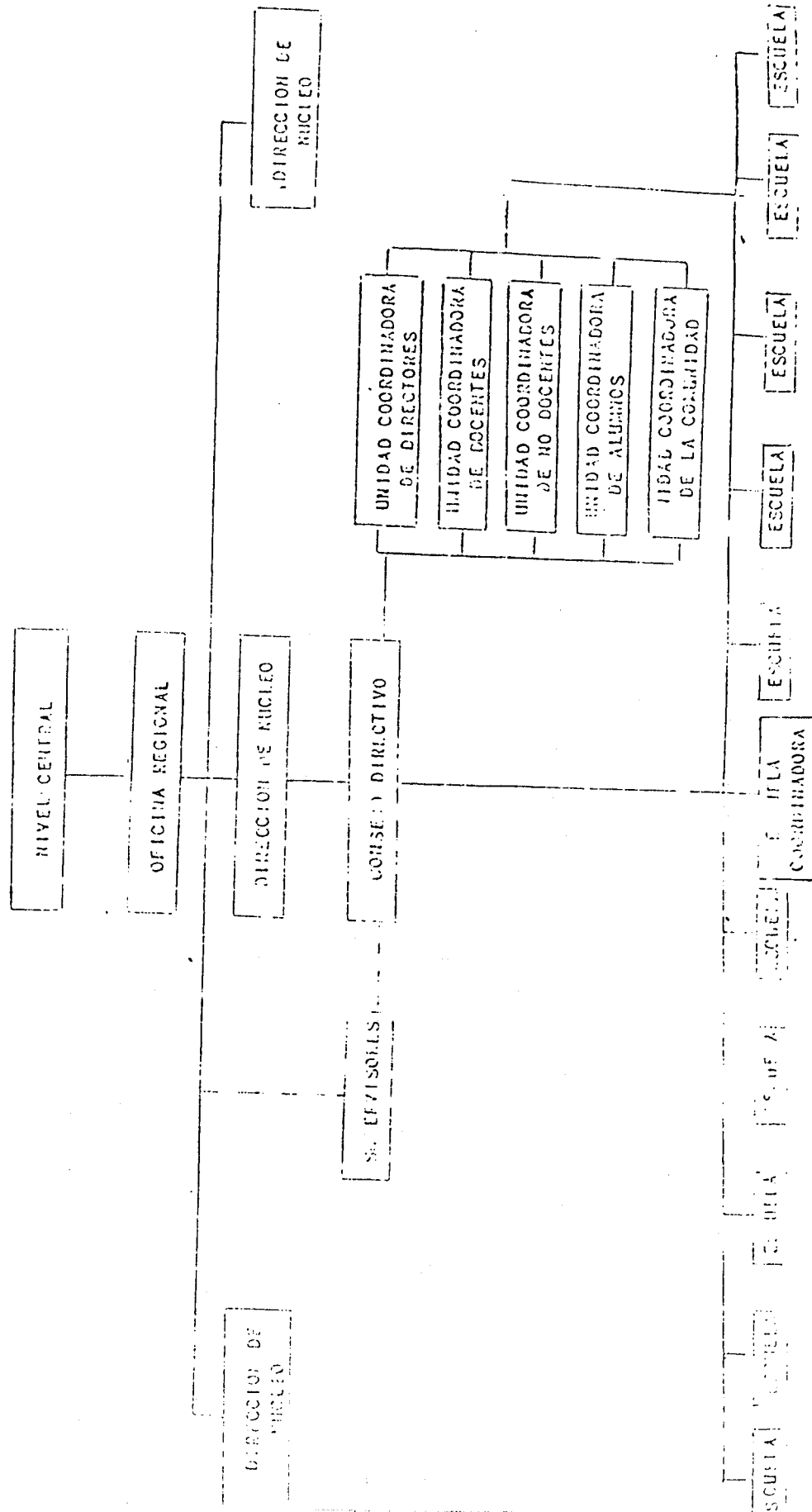
- Provincia de San Luis. Ministerio de Gobierno y Educación. Plan Trienal de Educación 1984-1987, Dirección de Planeamiento y Acción Educativa, San Luis, 1984.
- Provincia de San Luis. Ministerio de Gobierno y Educación. Regionalización y nuclearización educativa, Programa Especial I, Documento N° 1, San Luis, 1986.
- Santagata, M. del C. El planeamiento educativo en las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis. Documento regional. Proyecto OEA/151. Ministerio de Educación y Justicia, Consejo Federal de Inversiones, San Luis, noviembre de 1987.
- Senén González, S. Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa, en La Educación, N° 101, Washington, 1987, 135/154.
- Teruel, B. Diagnóstico y perspectivas del planeamiento educativo en la región Noroeste Argentino. Proyecto OEA/151, Ministerio de Educación y Justicia, Consejo Federal de Inversiones, Jujuy, 1987, 28/29.
- Vales, A. Sistema de información educativa, provincia de Neuquén. Segunda etapa. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1988, 88/89.
- Velázquez, M. Regionalización de la educación: aportes para un enfoque cualitativo, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1989 (mimeo).
- Windler, R. y Baquero, R. Experiencias de regionalización en la República Argentina. Ministerio de Educación y Justicia-OEA, Buenos Aires, 1988.

REPUBLICA ARGENTINA



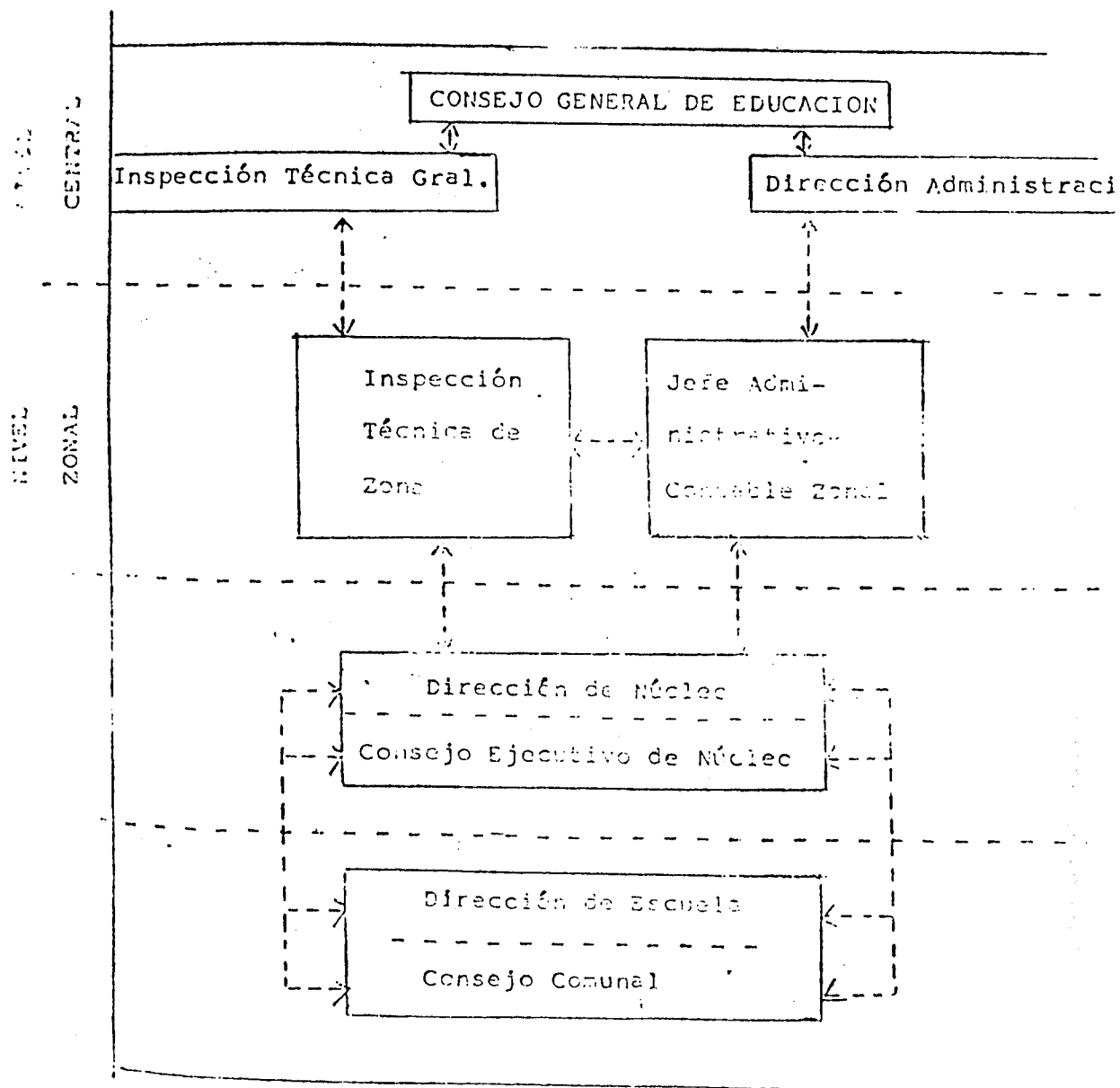
Provincias argentinas. Ubicación de Neuquén, San Luis y Jujuy, que se toman como casos.

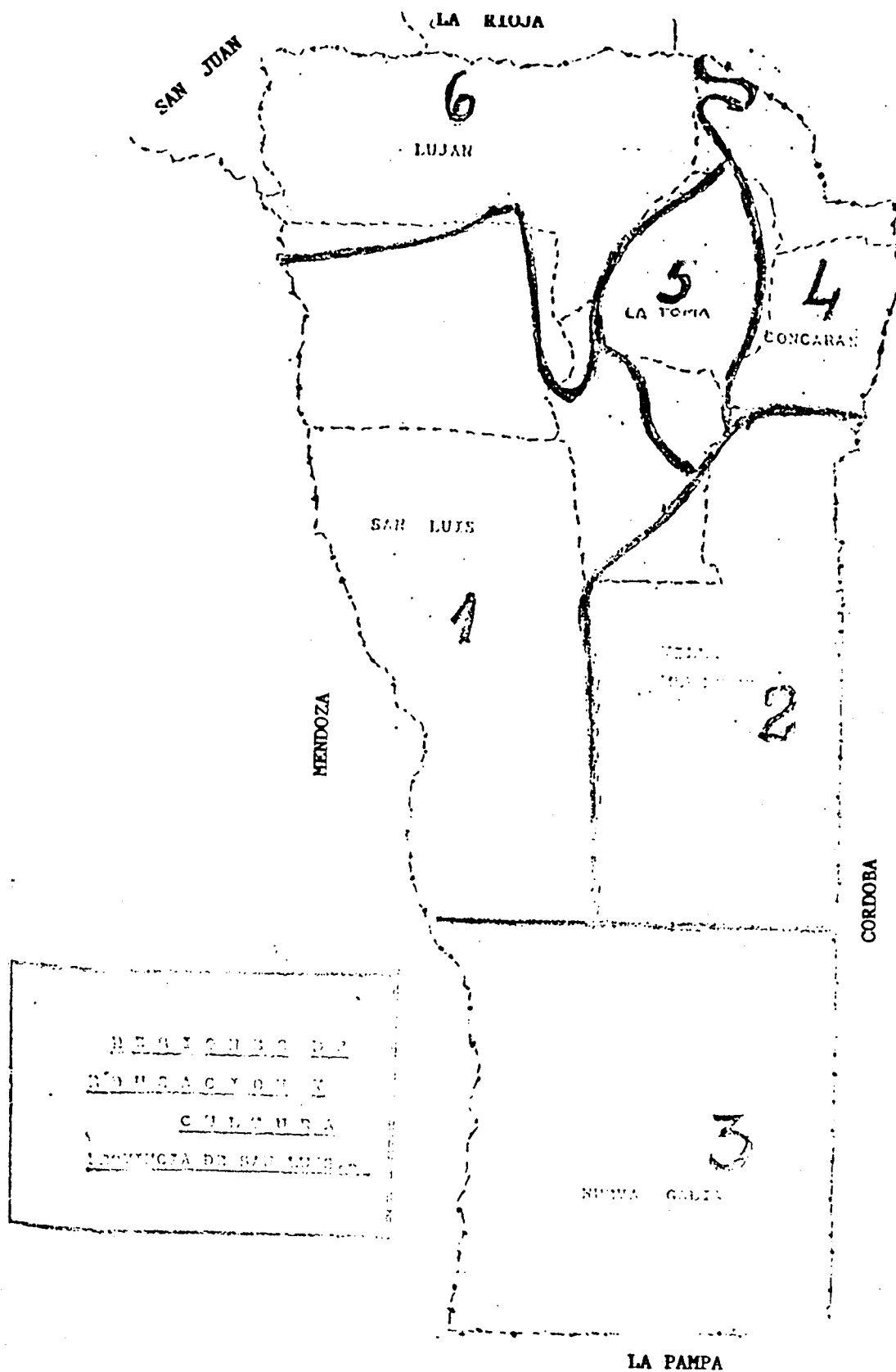
Diseño del esquema de organización del sistema educativo provincial.



PROVINCIA DE JUJUY

ESQUEMA DE LA PROPUESTA DE ORGANIZACION DEL SISTEMA
EDUCATIVO PROVINCIAL





Provincia de San Luis.

Regiones de Educación y Cultura.

---: límite de la provincia.

-----: límite entre departamentos.

GOBIERNO LOCAL Y DESARROLLO RURAL

Severino de Melo Araujo *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. LA PREOCUPACION DE LA FAO SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LA GESTION LOCAL

El interés por fortalecer la administración local, como una medida para lograr una participación efectiva del sector rural y corregir el sesgo urbano sobre el cual se ha sustentado el desarrollo latinoamericano, recibió un primer importante impulso dentro de la FAO en la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en 1979. Esta adoptó una Declaración de Principios y un Programa de Acción que han constituido los fundamentos para iniciar un conjunto de acciones tendientes a erradicar la pobreza rural, rigiéndose por políticas destinadas a lograr el crecimiento con equidad, basadas en la redistribución del poder económico y político con la participación de la población.

El Programa de Acción señala que un aspecto fundamental para sentar las bases de la participación de la población rural lo constituye el incremento del poder local, cuyo logro debe pasar necesariamente por^{1/}:

- 1) Descentralizar las instituciones de administración pública e instituciones con facultad decisoria, en particular los mecanismos de planificación en el marco de la política nacional, para que la población pueda participar en la formulación y ejecución de programas de desarrollo relativos a sus comunas, zonas o regiones. Establecer políticas de selección, contratación y capacitación de personal que vayan en apoyo de los intereses de los pobres del sector rural.
- 2) Reformar, o en el caso necesario crear, instituciones de administración local, incluidas cortes locales para fomentar y facilitar la participación democrática y efectiva de la población, comprendiendo la participación de los trabajadores rurales por medio de organizaciones propias. Colaborar, además, en la organización y gestión de esas instituciones mediante programas de capacitación en general.
- 3) Prestar asistencia especial a las instituciones de administración de poder local para ayudarles a establecer y reforzar programas de enseñanza y capacitación para grupos desfavorecidos a fin de aumentar su capacidad de participación en las decisiones sobre el desarrollo y hacer un uso más eficaz de la tecnología, de los insumos y de los servicios gubernamentales.

Un segundo hito importante en la última década, para la redefinición y la aplicación de estrategias globales de desarrollo

^{1/} FAO, "La Carta del Campesino". Declaración de Principios y Programa de Acción de la CMRADR. Roma, 1981.

rural que se ha propuesto la FAO en la región, lo constituye el Plan de Acción para revitalizar la agricultura y las zonas rurales de América Latina y el Caribe, aprobado en la 20ª Conferencia Regional de la FAO en Recife, Brasil en 1988. Dicho Plan de Acción resume las conclusiones de políticas de dos años de investigaciones y estudios intensivos realizados por la FAO en respuesta a la petición que formularon los Ministros de Agricultura en la 19ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Bridgetown, Barbados en 1986. Entre sus principales elementos, el Plan de Acción destaca la necesidad de políticas y programas macroeconómicos y de desarrollo para lograr un crecimiento equilibrado entre las zonas urbanas y rurales, de modo que el potencial de recursos naturales y de la población de estas últimas pueda materializarse y se mitigue la pobreza rural. En particular, se destaca que el componente de la estrategia que se refiere a la equidad no puede realizarse sin medidas tendientes a revertir la hipertrofia del poder concentrado, lo cual ha explicado, en gran medida, la debilidad de las actividades del sector público en las zonas rurales^{2/}.

Asimismo, en el estudio sobre las Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe que sirvió de fundamento al Plan de Acción se señala que la concentración del poder decisorio ha impuesto serias limitaciones a los intentos de los países de la región para desoentralizar los organismos de desarrollo agrícola y rural, pues la actividad de las oficinas regionales o locales se ve obstaculizada por impedimentos burocráticos, deficiente interacción y comunicación e insuficientes recursos para llevar a cabo sus tareas^{3/}.

El mismo estudio enfatiza la necesidad de estimular el establecimiento y fortalecimiento de estructuras administrativas regionales y locales en apoyo al desarrollo rural. El emplazamiento de tales agencias debería determinarse sobre la base de criterios técnicos, políticos e institucionales. La descentralización regional debería seguir las mismas pautas para todos los organismos pertinentes, ya que la adopción de esquemas diferentes para todos los organismos pertinentes, ya que la adopción de esquemas diferentes por parte de ellos obstaculizaría la coordinación horizontal entre las instituciones y la eficiencia del desarrollo. La descentralización no debiera limitarse a establecer servicios y transferir personal y equipos, sino que requeriría también una verdadera delegación de facultades, funciones, presupuesto y

^{2/} FAO, "Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe". Informe Principal, Roma 1988.

^{3/} Ibid.

responsabilidades del nivel central hacia las agencias regionales o locales^{4/}.

Por último, el Estudio de potencialidades subraya la necesidad de crear mecanismos adecuados para la modernización o reestructuración interinstitucional y procedimientos gerenciales apropiados para facilitar la realización de acciones concertadas de instituciones públicas y privadas, a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del sector público en las zonas rurales y crear los medios apropiados para la participación de la población rural^{5/}.

II. EL DESARROLLO RURAL SIN EQUIDAD

La creciente profundización de las desigualdades entre naciones pobres y ricas ha acentuado la preocupación por establecer un marco más propicio para el progreso de los países latinoamericanos, a fin de que puedan superar la insuficiencia crónica que les impide insertarse en el desarrollo mundial y crear las condiciones de una articulación social y económica interna más justa y equilibrada.

Ha quedado en evidencia que las concepciones "desarrollistas" que han pretendido mejorar las condiciones de vida de la población sobre la base sólo del crecimiento de la riqueza, sin alterar las estructuras tradicionales de poder, no han dado respuesta satisfactoria a los requerimientos que demanda un real desarrollo de los países de la región. Es así como, a pesar de que los países crecen y en los mercados se difunden ampliamente bienes modernos, la estructura social y las instituciones que la mantienen permanecen inflexibles, profundizando el carácter estructural de la misma al crear un sector de la sociedad que se desarrolla y yuxtapone a un vasto mundo de marginalidad.

Actualmente, en la mayoría de los países, las estrategias de desarrollo rural aparecen como un apéndice de las políticas de desarrollo global y están influenciadas fuertemente por estas últimas, en términos de enfatizar las metas de crecimiento productivo. Excluidos y relegados a una representación marginal en la sociedad, los habitantes rurales de la Región deben tener la oportunidad que se les considere como personas, como sujetos activos y con capacidad de iniciativa; para que se reconozca que existe una realidad humana más integral y que en ellos se pueden encontrar las raíces culturales que busca la sociedad latinoamericana para construir su futuro.

^{4/} FAO, "Potencialidades del Desarrollo Agrícola ...", op. cit.

^{5/} Ibid.

Luego de la secular aplicación de políticas y estrategias de desarrollo agropecuario percibidas y aplicadas desde las más altas esferas de decisión, la Región se ha sensibilizado acerca de la necesidad de acercar el eje de la planificación del desarrollo rural a las localidades, a fin de que el habitante rural, pueda volcar su capacidad de iniciativa en las distintas etapas de los procesos que comprometen sus intereses y que sea un participante activo en la solución de sus problemas.

La historia del campesinado latinoamericano es tan vasta como rica en experiencias de desarrollo comunitario. Su forma de vida ha descansado en principios que la sociedad moderna parece haber perdido: la cooperación, la solidaridad, el respeto por el medio ambiente, la redistribución de sus recursos, entre otros, explican en gran medida la persistencia de las sociedades rurales, a pesar de su permanente marginación y de la creciente penetración de valores modernizantes en su entorno de vida.

Cada vez se hace más urgente revalorizar las culturas campesinas para buscar en ellas la ansiada identidad que necesitan las naciones latinoamericanas, la que difícilmente se encontrará en los elementos de modernización imitativa que caracteriza el desarrollo de los países. Dicha revalorización no debe ser entendida como un rescate emocional del pasado, sino más bien como un esfuerzo creciente para crear condiciones que permitan que nuestras raíces se expresen y nos orienten. Reconociendo en su verdadera dimensión el rol que juega el valor agregado intelectual y cultural de las naciones latinoamericanas en su desarrollo económico, social, político e institucional.

III. LA PARTICIPACION COMO FUNDAMENTO DEL DESARROLLO RURAL

Más allá de los innumerables conceptos que se han vertido en torno a la idea de participación, existe cierto consenso en identificar algunos elementos básicos que le son inherentes y permiten acotar su significado. Una expresión resumida que incorpora dichos elementos, señala que la participación es aquel proceso voluntario asumido conscientemente por un grupo de individuos y que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y el espacio a fin de alcanzar objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como instrumento fundamental a la organización^{6/}.

Se trata de una acción voluntaria debido a que su naturaleza no es impositiva y la determinación de participar supone una decisión y un compromiso personal, asumiendo los costos y

^{6/} G. Ibáñez, "Marco Conceptual de la Participación Campesina" en La Participación Campesina en el Desarrollo Rural. FAO/RLAC 1988.

beneficios que se puedan derivar. Para lograr esto es necesario contar con un nivel mínimo de conciencia que permita estimular una reflexión dinámica en torno a los principios que sustentan las acciones que se pretende llevar a cabo^{7/}.

La participación no puede basarse en acciones esporádicas, pues necesariamente requiere ajustarse a un conjunto de preceptos que se ordenen e interactúen a través del tiempo, configurando una estrategia sólida que pueda facilitar el logro eficiente de sus propositos^{8/}.

La participación trasciende el acto puramente individual, pues su dinámica requiere de un comportamiento colectivo que estimule el desarrollo de las ideas y la acción solidaria. En este sentido la organización se convierte en el instrumento que garantiza una dinámica ascendente de los elementos esenciales de la participación, dando origen a una auténtica expresión de los intereses del grupo y a un fortalecimiento de sus potencialidades y capacidades^{9/}.

Asimismo, la estructura de oportunidades que ofrezca la sociedad será determinante en las acciones participativas. En la medida que se amplíen los derechos, se descentralice y desconcentre el ámbito de decisiones del sector público, el sistema se tornará más flexible y dinámico, y la acción colectiva tendrá mayores posibilidades de desarrollarse a través de niveles crecientes de participación. El aprovechamiento de tal estructura de oportunidades dependerá de la eficacia de las modalidades de participación y de la capacidad colectiva de los grupos para alcanzar sus objetivos.

Las estructuras de poder en los países latinoamericanos han sido rígidas y verticales, lo cual ha redundado en que las capacidades decisorias operen siempre desde arriba. Esto se explica por la fuerte concentración de las fuentes primarias del poder -los recursos productivos- cuya mantención ha requerido de un orden que restrinja la expresión participativa.

Dado que un auténtico desarrollo requiere de la incorporación, progresiva de toda la sociedad a instancias de participación efectiva, la democratización del poder se convierte en una condición indispensable del progreso económico y social de los países. El mero incremento de la riqueza, manteniendo inalterable la disposición del poder, aumentaría la brecha desigual de

7/ Ibid.

8/ Ibid.

9/ Ibid.

distribución de recursos y haría menos viable la participación como instrumento de un auténtico desarrollo.

Los magros resultados de las distintas estrategias de desarrollo rural en la región, así como los continuos fracasos de experiencias que han pretendido afectar rápidamente las estructuras de poder, con un círculo vicioso interminable de gobiernos autoritarios seguidos de gobiernos débiles, sugiere que la afectación profunda de las estructuras de poder es un proceso lento, cuyos componentes básicos son la descentralización de las estructuras del Estado, acercándolas a las comunidades rurales, y el estímulo de las potencialidades de la población rural a fin de que puedan iniciar una progresiva acumulación de capacidades para influir en la rígida estructura del poder.

IV. ASPECTOS FUNDAMENTALES EN LA DEMOCRATIZACION DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO RURAL

1. Descentralización

Muchas son las críticas que se ha hecho al funcionamiento de la estructura del Estado, la mayoría de las cuales se relaciona con la forma de articulación con la sociedad, en especial el enorme peso del Estado frente a una sociedad debilitada. Diversos son los caminos propuestos a fin de fortalecer las expresiones de los diferentes grupos sociales. Sin embargo, todos ellos señalan que es necesario pasar previamente por un proceso de transformación del Estado, cuyo fundamento básico es la descentralización.

El centralismo en América Latina ha sido una realidad que ha penetrado todas las esferas del quehacer nacional. En lo económico, la centralización se ha caracterizado por la concentración de las actividades productivas en los grandes centros urbanos. En lo político, la concentración espacial, económica y social ha derivado en el fortalecimiento de los órganos centrales de carácter público, los que han asumido crecientemente capacidades de decisión política en desmedro de las instancias locales, las cuales ven reducidas a la mínima expresión su capacidad de gestión autónoma. En lo social, la centralización se ha caracterizado por un constante incremento de la brecha de desigualdad en la distribución del ingreso entre las poblaciones de las grandes ciudades y la de poblados rurales, situación que se ha reflejado en un fuerte deterioro de los indicadores de calidad de vida de los habitantes rurales.

La necesidad de establecer órganos con personalidad jurídica, patrimonio y normas propias de funcionamiento que representen un gobierno local autónomo del gobierno central y que responda en su origen y legitimidad a los principios democráticos, es particularmente importante para el sector rural, pues parte

importante de su desmedrada situación se debe a las características extremadamente centralizadas de los sistemas políticos de la región. La práctica centralista y unitaria que ha caracterizado a gran parte de los países latinoamericanos, ha derivado en una dispar relación de los sectores urbanos y rurales con los centros de decisión, cuestión que es adentuada por la mayor organización social y capacidad de presión de la población urbana^{10/}. La reconstrucción de un Estado auténticamente democrático en la región hace necesario fortalecer los poderes locales que sirvan de espacio de socialización, canal de participación, orientador de las políticas sociales, y en fin, todo aquello que signifique democratizar la acción del Estado, mejorar la calidad de vida de la población y el desarrollo de las zonas rurales. El traspaso de competencias y recursos desde el Gobierno Central a un gobierno local autónomo, necesariamente redundara en la profundización del proceso democrático, expandiendo los espacios de participación de la población rural y ampliando las posibilidades de beneficiarse de la estructura de oportunidades que les ofrezca la sociedad.

2. Desconcentración

A diferencia de la descentralización, que consiste en el traspaso de competencias y poderes de decisión desde la autoridad central a organismos que no están jerárquicamente ligados a ella, la desconcentración consiste en el traspaso de capacidades para tomar decisiones desde un nivel central a un nivel más bajo de una misma organización^{11/}.

Sin duda que si la descentralización política a que se ha hecho mención, no va acompañada de una desconcentración administrativa que garantice el apoyo de las instituciones públicas especializadas en los aspectos sociales y de promoción económica a las poblaciones locales, será difícil que se puedan lograr^{12/} eventuales beneficios que depara el proceso de descentralización. Por otra parte, si el proceso de desconcentración se realiza sin un proceso de descentralización será sólo una manifestación de un Estado centralizado que cumple la función de administración territorial bajo las directrices de la administración central y sin

^{10/} Mario Fernández, "La política en las Políticas de Desarrollo Rural". Reunión sobre Estrategias de Desarrollo Agrorural con Participación Campesina". División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago, Chile, 24 al 27 de noviembre de 1987.

^{11/} Jaime Ahumada, "Democracia, Planificación y Municipio: Propuesta de un marco para políticas futuras" en Gobierno Local y Participación Social, GIA, Santiago, Chile.

^{12/} P. Bernard, "L'Etat de la Decentralisation". La Documentation Francaise, Paris 1983.

ingerencia de instancias que representen los intereses de los grupos sociales locales.

De esta forma, mientras los gobiernos centrales tienen el rol de planificar y elaborar los programas y políticas de desarrollo, así como de ejercer funciones de reglamentación y control, a los órganos desconcentrados territorialmente les compete la implementación de los planes y políticas emanados del gobierno central. Será tarea de estos entes articular las directrices y prioridades nacionales con las especificidades de los problemas y requerimientos que han sido identificados por los órganos decisorios descentralizados de la localidad.

Cualquier estrategia de desarrollo rural que surja del gobierno central debería, en un sistema descentralizado, ser sometida a la concertación entre los órganos desconcentrados que representan los intereses del gobierno central y los órganos descentralizados, que representan los intereses de la comunidad local.

3. Estímulo del potencial creativo de la población rural

El marco general en el que han operado los programas de capacitación orientados a los habitantes rurales en América Latina, no ha reconocido la existencia de una racionalidad propia de este segmento de la sociedad, prevaleciendo la idea de que su cultura, sus valores, su idiosincracia, son parte de un pasado superado por una modernidad a la que el conjunto de la población debe asimilarse^{13/}.

El mundo moderno ha sido injusto con la sociedad rural, pues su visión ha estado marcada por la convicción de que existe cierta inhabilidad de parte de ésta para asumir su propio desarrollo, lo cual no sólo es presentado como la causa fundamental de su marginalidad sino también como un freno para que el conjunto de la sociedad pueda abrirse paso hacia el progreso económico y social^{14/}.

Es fácil advertir, entonces, que la autonomía de la población rural y las acciones que pueda llevar a cabo están restringidas por la ideología dominante que impone la sociedad moderna. De esta forma, los programas de capacitación se han orientado de manera sistemática a intentar asimilarla a una cultura supuestamente superior, invalidando la realidad en que ésta vive y ejerciendo una fuerte presión para cambiar la cultura y normas de vida que le han dado identidad a este grupo social.

^{13/} G. Ibáñez, op. cit.

^{14/} G. Ibáñez, op. cit.

Los esfuerzos por incrementar las capacidades de la población en una sociedad libre deben fundamentarse en la pluralidad de realidades y aspiraciones que son inherentes a un sistema democrático. Ello significa romper con la secular aplicación de criterios rígidos y dejar de lado las verdades omnímodas para abrirse paso hacia el reconocimiento de la capacidad de cada uno de los grupos para expresar y desarrollar su propia verdad, develando la cultura oprimida en una tarea colectiva y participativa.

Un elemento básico de la capacitación debe ser la toma de conciencia del habitante rural acerca de su propia realidad y de la inserción que ella tiene en la comunidad nacional. Esta percepción objetiva de su propio mundo, debe ser orientada positivamente hacia el descubrimiento de las causas estructurales que explican su situación de marginalidad. Ello facilitará la dinámica reflexiva de los grupos cuyos logros más importantes serán la concreción de una organicidad y un incremento de su capacidad de movilización^{15/}.

El tradicional monopolio de los intelectuales en el proceso de generación de conocimientos debe abrir paso a una práctica al interior de los grupos, que permita emerger a su verdad reprimida buscando el logro creciente de mayores niveles de conciencia.

El reconocimiento de la autonomía de los distintos grupos sociales del campo para construir su propia cosmovisión y dar respuesta a los problemas que los aquejan, no significa una prescindencia de un agente externo capacitador que los asesore, por el contrario, el rol de éste es fundamental para hacer de esta reflexión algo dinámico, articulado y orgánico, sin que ello signifique imponer concepciones teóricas preestablecidas.

Es difícil precisar, en un contexto de revalorización de cultura popular cuál es el rol del capacitador y de qué forma debiera relacionarse con los campesinos, sujetos de una acción de capacitación. Sin embargo, existen dos límites bastante claros. Por un lado, su función no debe centrarse en la transmisión vertical de conocimientos que tienen una elaboración y contenido al margen de la participación de los grupos objetivo. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el campesinado ha sufrido históricamente la influencia de la cultura dominante, la cual le hace poseedor de algunos rasgos espúreos que han distorsionado aquellos elementos culturales que le dan identidad, restándoles claridad para elaborar aquellas respuestas funcionales a sus reales intereses. En este sentido, el capacitador debe contribuir a identificar aquellos principios básicos de su identidad cultural que respondan a sus legítimos intereses.

^{15/} G. Ibáñez, op. cit.

La capacitación debe ser entendida como un diálogo permanente entre el capacitador y los capacitados. Estos últimos poseen su experiencia de vida, un conocimiento exhaustivo de su quehacer cotidiano, de su medio y de todo aquello que forma parte de su microcosmos. El capacitador, por su parte, conoce de una manera más precisa aquellos elementos que forman parte de un marco de mayor amplitud que el entorno del campesinado y al cual es necesario articular la sociedad rural para ganarse el espacio que merece en la sociedad nacional.

En este sentido, la capacitación es un proceso de concientización mutua, un verdadero entrenamiento para asumir los roles que cada individuo tiene en la sociedad y que debe asentarse en la realidad concreta, en la praxis, en lo cotidiano. Este es un gran desafío para el capacitador, pues lo llama a ser parte constituyente del mundo campesino y asumir sus valores, intereses y forma de vida, vinculándose orgánicamente a ese mundo.

En resumen, la acción capacitadora debe asentarse en la realidad que pretende transformar, lo que significa que debe ser específico y funcional a cada uno de los grupos campesinos. De tal forma, los programas de capacitación deben dejar de ser los tradicionales y rígidos esquemas nacionales y orientarse a nivel de localidad, en donde puedan ser formulados a partir de la percepción de los propios grupos rurales involucrados, en relación directa con el capacitador.

Desde esta perspectiva, la capacitación ya no es una mera transferencia desde un emisor a un receptor y se torna en un aprendizaje mutuo en que el capacitador tiene que impregnarse de la cultura y ámbito en el cual se desarrolla la realidad campesina. Este hecho deja de lado el mensaje abstracto y complejo que han llevado implícito los programas de capacitación, dando lugar a una práctica más comprensible para el campesino, basada en la resolución de problemas concretos a los cuales se ve enfrentado cotidianamente.

La idea que surge de este análisis es revertir el orden en que se conciben los programas de capacitación. De esta forma, a partir de los diferentes grupos locales se pueden elaborar programas locales, luego regionales y finalmente programas nacionales, que contengan los elementos básicos transmitidos del ámbito local y que posean la mayor flexibilidad para ser adaptados a las necesidades específicas de los grupos locales.

4. Organización social

En un mundo que se torna crecientemente complejo y especializado, la organización de los diferentes grupos de la sociedad es un instrumento fundamental para participar de los frutos del desarrollo. La sociedad rural debe tener como

imperativo la creación de interlocutores con representatividad, iniciativa, habilidad y capacidad de gestión que permitan la construcción de un tejido social capaz de relacionarse con gran poder de negociación con las instituciones, organismos y agentes políticos, administrativos y económicos.

Dado que la estructura económica y social del sector rural se ha complejizado y que aparece cada vez más interrelacionado con las zonas urbanas, la organización social no sólo debe mirarse desde una perspectiva productiva o de reivindicación laboral. La organización de la población rural alcanza su máxima expresión cuando su motivación está dada por un conjunto amplio de demandas y aspiraciones, como es el derecho a la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y otros servicios sociales; como así también al reconocimiento de su cultura como parte integral de la conciencia del poblador rural.

Todas las instancias que nazcan de las necesidades sentidas que apunten a mejorar la calidad de vida de las zonas rurales, servirán para recomponer el tejido social y dar mayor presencia al habitante rural en la vida nacional.

Múltiples y de variada índole deben ser las organizaciones sociales que, a nivel local, es necesario que surjan en las zonas rurales. Ello bajo la convicción creciente y generalizada de que no es posible pensar en modelos absolutos de organización social, y que son los propios actores los que deben imponer el carácter específico de la estructura y la dinámica de sus organizaciones.

Lo anterior, necesariamente debe contar con la contraparte de un Estado democrático y descentralizado, que coloque a la comuna como eslabón fundamental y al municipio como la expresión máxima de concertación y participación social.

Existe un sinnúmero de variables que afectan de modo directo el desarrollo de las organizaciones campesinas y que, sin embargo, trascienden sus atribuciones. Dichas variables son aquellas que conforman el ámbito en que se inserta la organización y que por su mismo carácter, torna fundamental acciones gubernamentales para garantizar el nacimiento y la posterior consolidación de las organizaciones campesinas. Entre estas acciones cabe destacar las siguientes áreas de intervención:^{16/}

- i) En lo político, es necesario una energica acción gubernamental para lograr modificar las estructuras discriminatorias y excluyentes, y permitirle al campesino organizado participar en el desarrollo, económico y social de los países.

^{16/} G. Ibáñez, op. cit.

Asimismo, la acción de los gobiernos debe estar dirigida a desconcentrar el poder, a objeto de facilitar la integración territorial de las organizaciones de base. El fortalecimiento de autoridades locales dotadas de recursos y poder de decisión, le da una mayor connotación a las organizaciones de primer grado. En efecto, una gran heterogeneidad territorial significa demandas y soluciones de la mas diversa índole, que difícilmente puede expresar una organización integrada a nivel nacional.

- ii) En lo jurídico, es necesario implementar normas claras y flexibles que no obstaculicen la formación de organizaciones campesinas, que garanticen el reconocimiento legal de las mismas y que posibiliten la constitución de las más diversas estructuras organizativas, según sean los intereses de los asociados.
- iii) En lo institucional, los gobiernos deben promover y apoyar las distintas organizaciones que se den los campesinos, sin privilegiar un tipo particular de forma organizativa. En la medida en que exista una mayor espontaneidad en la organización, mas dinámico y autónomo será su desarrollo y, por lo tanto, menos vulnerable al inestable marco político de los países de la región.
- iv) En lo económico, el gobierno debe implementar políticas que eviten la concentración monopólica de los mercados de insumos y productos, de tal forma que permita una buena inserción de las organizaciones a dichos mercados. Asimismo, las organizaciones sindicales deben ser dotadas de instrumentos que les permitan lograr un trato justo y equitativo para sus representados.
- v) En lo socio-cultural, debe caracterizarse por la existencia de políticas que terminen con la tradicional subordinación del sector rural al urbano. Estas políticas deberían orientarse al mejoramiento substancial de la calidad de vida de la población rural y de hacer conciencia en el campesino de que organizadamente puede participar en el desarrollo nacional.

Por otra parte, es necesario resaltar que un aspecto fundamental en el éxito y fortalecimiento de las organizaciones lo constituye su estructura y funcionamiento interno. Al respecto, un requisito indispensable en la solidez de la organización campesina es su creación a partir de necesidades reales y sentidas de sus asociados. Ello daría origen a organizaciones homogéneas en intereses y asociados, otorgando un mayor dinamismo y estabilidad a su funcionamiento.

Asimismo, los objetivos y planes de acción de las organizaciones deben ser debatidos ampliamente y las decisiones deben tomarse sobre la base de esquemas democráticos. La falta de

democracia interna y de transparencia en una organización conduce necesariamente a que se perpetúen en los cargos directivos personas que terminan usando la organización para sus propios fines, creando desconfianza de los asociados en la organización.

Finalmente, un factor importante en la estabilidad de la organización es que sus metas sean realistas a fin de obtener logros, aunque sean modestos, pero que demuestren con hechos concretos la utilidad de seguir en la organización.

5. El compromiso del Estado con los marginados rurales

Uno de los axiomas básicos que ha sido asumido por los gobiernos de la región, es su ineludible responsabilidad hacia los sectores pobres de la sociedad. Entre ellos, la población rural ha ocupado un lugar preponderante en las últimas décadas.

Las enormes desigualdades sociales presentes en América Latina y la manifiesta debilidad de los pobres rurales frente al resto de la sociedad ha hecho unánime el convencimiento de los gobiernos de que estos sectores de escaso poder no pueden participar en el desarrollo de los países en un marco de igual capacidad jurídica. La experiencia señala que la aplicación de criterios no discriminatorios no es neutra, por el contrario, hace participar en igualdad de condiciones a grupos que objetivamente presentan fuertes diferencias en sus capacidades para enfrentar el medio, lo que por norma ha conducido a la profundización de la desigualdad social y a la destrucción de las formas de organización social de los grupos de mayor marginalidad.^{17/}

Por ello, el Estado asume que le corresponde la protección de los grupos excluidos, de forma de hacer contrapeso al desequilibrio de poderes y dar posibilidades de participar en el desarrollo, en un ambiente de armonía social, a todos los estamentos de la sociedad nacional.

La cuestión fundamental que se plantea en este ejercicio estatal de la promoción del campesinado es la definición de los mecanismos de mayor eficacia para lograr sus objetivos y la necesidad de plantear horizontes de planificación para ir superando etapas, a fin de alcanzar una plena autonomía de los distintos grupos de campesinos.

El análisis del comportamiento de los gobiernos latinoamericanos frente a esta tarea protectora del campesinado ha

^{17/} G. Ibáñez, "La Marginalidad Rural: Un desafío al desarrollo latinoamericano" en Seminario sobre el Papel de la Economía Campesina en la Estrategia de Reactivación y Desarrollo Agropecuario. IICA, San José, Costa Rica, 26-28 septiembre 1988.

puesto en evidencia la existencia de un sinnúmero de problemas y desviaciones que han afectado el objetivo último de potenciar las capacidades del campesino para hacer posible su desarrollo endógeno.

En primer lugar, la omisión de que este soporte institucional debe tener sus límites en el tiempo, ha derivado generalmente en una práctica permanente, careciendo de una visión dinámica que avale una disminución gradual de la protección estatal en la medida en que se vayan obteniendo algunos logros.

En segundo lugar, la carencia de mecanismos de control social de la acción desarrollada por los gobiernos para apoyar al campesinado ha desencadenado algunas prácticas que distorsionan seriamente su función, tales como la arbitrariedad, el clientelismo político y el corporativismo.

Asimismo, se puede constatar que el amparo prestado por el Estado al campesinado, ha derivado por lo general, en prácticas contrarias a los objetivos que se han planteado, afectando la organicidad del movimiento campesino. Esto se ha debido, por una parte, al uso de prácticas de sustitucionismo político, mediante el ejercicio de liderazgos externos al campesino o por la cooptación de sus líderes; y por otra parte a la generación de una organicidad funcional a los intereses de los grupos gobernantes, en donde sobresalen: la centralización de las decisiones, la verticalidad de las líneas de mando, la mayor influencia de la burocracia, la concentración de las iniciativas políticas en las cúpulas dirigenciales, desdibujamiento de un discurso político, desarticulación interna en base a una orientación de demandas gremiales y un reemplazo de sus mecanismos decisorios por redes de clientelismo político.

Todo lo anterior debe llevar a una profunda revisión de los instrumentos y objetivos con los cuales el Estado ha venido ejerciendo su rol tutelar, de forma de rescatar la buena fe, la eficiencia y la justicia como principios básicos para prestar una real ayuda al desarrollo autónomo del campesinado.

6. La descentralización de las políticas sociales

La exigua proporción del gasto y la inversión pública que es destinada a las zonas rurales es una variable común en todos los países de la región, lo que de por sí ya determina la escasa importancia del sector rural en las prioridades del desarrollo nacional.

La creciente diferenciación de los ingresos monetarios urbano-rurales ha sido reforzada por las limitadas transferencias de servicios básicos proporcionados por el Estado a través de las políticas sociales, tales como la educación, la salud, la vivienda,

el agua potable, el saneamiento ambiental, todo lo cual unido a la situación de fuerte concentración de la pobreza en las zonas rurales, determina un estímulo más para la migración de la población a zonas urbanas.

La aplicación de políticas sociales en un Estado descentralizado determina la definición de una serie de funciones que están relacionadas con los distintos niveles espaciales de gobiernos (central, regional, provincial y local).^{18/}

Una primera función la constituyen los criterios y procedimientos, así como también los mecanismos de transferencia, en la asignación de recursos nacionales entre las diferentes regiones y localidades. Esta función, por norma, es de carácter centralizado.

Una segunda función la constituye la compensación, relacionada con los procedimientos de negociación dirigidos a corregir las desigualdades entre regiones o comunas. Esta función es de carácter desconcentrado, pues el gobierno central transfiere recursos especiales mediante órganos desconcentrados para compensar los efectos negativos de la política económica sobre una región o comuna.

La tercera y última función es la de participación, y que corresponde a la creación y estímulo de instituciones políticas, económicas y sociales que sean funcionales al objetivo de crecimiento con equidad y que representen los intereses de la comunidad local organizada. Esta función es descentralizada ya que requiere la existencia de gobiernos comunales dotados de autonomía en las decisiones que compete a su ámbito territorial.

En resumen en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales, la asignación centralizada de recursos representan solo lineamientos de políticas, algo similar ocurre con la efectación de recursos compensatorios por la vía desconcentrada; sin embargo a nivel comunal se presenta la real política social, en su modalidad de ejecución descentralizada.^{19/}

Es así como si solo existiese una participación en la elaboración de las políticas sociales del nivel central, su formulación y contenido respondería solo a una imagen de lo que es y le gustaría que fuese la sociedad que pretende intervenir. Pero quien realmente puede conocer las carencias, necesidades y proponer

^{18/} Sergio Boisies, "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planificación regional". ILPES, 1983.

^{19/} Eduardo Palma, "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad". ILPES, 1985.

los mecanismos más idóneos para responder a estos problemas es la propia comunidad organizada.

Una comunidad rural organizada, con un municipio que responda a los principios de una sociedad democrática no solo tendrá la capacidad de proponer determinadas políticas sociales sino también de exigir la aplicación de criterios mas equitativos en la asignación del gasto e inversión pública para llevar a cabo proyectos específicos que vayan en ayuda de la comunidad.

LOS DESAFIOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LA DECADA DEL 90

Dr. José María Paganini *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

"Nunca las bases conceptuales de la medicina han tenido tan amplio impacto en la humanidad como en nuestros días, y nunca han sido más urgente de examinar estos impactos críticamente, dialécticamente, especulativamente, es decir, filosóficamente" (1)

I. LAS MEGATENDENCIAS MUNDIALES

Un sistema de salud, cualquier sea su estructuración o composición, es una resultante del ambiente histórico social, económico, cultural de una región, área geográfica, país, o conjunto de países.

Aceptando esta premisa, cualquier análisis de los desafíos que enfrentarán los servicios de salud en la década próxima nos lleva a considerar el marco global que puede presentar nuestra Región, la Región de las Américas, en la próxima década.

Reconociendo el riesgo de ser demasiado amplios en nuestro análisis, es importante detectar las fuerzas sociales más amplias, que seguramente influyen o influirán en nuestro comportamiento y desarrollo futuro.

Según Naisbitt y Aburdene (2), la década de los años 80 estuvo marcada por las denominadas "megatendencias mundiales", que pueden resumirse en las siguientes:

- 1) De la sociedad industrial a la sociedad de la información.
- 2) De la tecnología impuesta a la tecnología con predominio local y humanizada.
- 3) De las economías nacionales a la economía mundial.
- 4) De una visión de corto plazo a una visión de largo plazo.
- 5) De la centralización a la descentralización.
- 6) De la ayuda institucional a la auto-ayuda.
- 7) De la democracia representativa a la democracia participativa.
- 8) Del enfoque jerárquico al enfoque de redes.
- 9) Del Norte al Sur.
- 10) Del enfoque excluyente a un enfoque de opciones múltiples.

Seguramente, podremos detectar, dentro de estas tendencias mundiales, algunas que han influenciado nuestro comportamiento, ya sea nacional, regional, local o individual.

A esas tendencias de la década de los 80, que también estarán presentes en la década de los 90, los mismos autores antes citados, proponen otras nuevas megatendencias:

- 1) El desarrollo de una economía mundial global.
- 2) El renacimiento de las artes.
- 3) La emergencia del socialismo de libre mercado.
- 4) Desarrollo de los estilos de vida globales y del nacionalismo cultural.
- 5) La privatización del estado de bienestar.
- 6) El Area del Pacífico.
- 7) La década del liderazgo de la mujer.
- 8) La era de la biología.
- 9) El renacer religioso ante el nuevo milenio.
- 10) El triunfo del individuo.

Si bien estas predicciones de escenarios están más bien centradas en los países denominados "centrales", es posible detectar también como algunas de ellas influyen ya nuestras actividades presentes y futuras.

En realidad, ya han llegado a nuestro ámbito de trabajo, a nuestras vidas.

Debemos ahora preguntarnos ¿cuáles de estas megatendencias están influenciando la organización del sector salud y de qué manera los servicios de salud, como parte de la sociedad, son partícipes de las mismas?

Tomando algunas, podríamos afirmar que en la década próxima, debemos estar preparados a responder a temas como el desarrollo de la informática, el cálculo a largo plazo, el desarrollo local y la descentralización, la participación en la democracia, la formación de redes, el enfoque estratégico de opciones múltiples, los estilos de vida, el valor fundamental de la cultura, el triunfo del individuo y la era de la mujer, entre otros.

II. EL ENTORNO ECONOMICO-SOCIAL

Del análisis de las megatendencias mundiales, pasemos ahora a focalizar el entorno económico social de los servicios de salud en la Región de las Américas, en especial nuestra Latinoamérica. Y no por repetida podemos olvidar la crisis económica que azota a nuestros países.

En el balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe para 1989 presentado por el secretario ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal se afirma: (3) "Al finalizar la década de los años 80, seguida por la crisis, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe continuarán padeciendo con la inflación o

procurando consolidar la estabilización, en situaciones de estancamiento o recesión, pese a los favorables resultados obtenidos por su esfuerzo exportador".

"En 1989 el producto medio por habitante de la región cayó por segundo año consecutivo, con lo que retrocedió al nivel registrado en 1977-78 (Gráfico No. 1). Al mismo tiempo, la inflación promedio se acentuó por tercer año consecutivo alcanzando 1,000% por primera vez en la historia de la región" (Gráfico No. 2).

"El deterioro de las condiciones económicas tuvo lugar en circunstancias en que la región mantuvo su considerable superávit comercial, merced a una generalmente modesta expansión del valor de sus exportaciones y a la contracción de las importaciones en los países en que disminuyó el nivel de actividad. No obstante este importante superávit, aumentó el número de países con atrasos en el servicio de su deuda externa".

"El escenario de estancamiento y elevada inflación en el que se desenvolvió el devenir de la región estuvo fuertemente determinado por el característico fenómeno del decenio: la transferencia de recursos financieros al exterior, que en 1989 ascendió alrededor de 25,000 millones de dólares (Gráfico No.3). Sin embargo, el pobre desempeño de la mayoría de las economías de la región -incluidas aquellas de mayor dimensión económica- durante 1989 se vió fuertemente influido -al igual que en 1988- ya sea, por problemas derivados de la aceleración de los procesos inflacionarios, o de los intentos de combatirlos, más que en la escasez de divisas para importar. A su vez, las presiones inflacionarias en gran medida reconocen su origen en la impotencia de los aparatos fiscales para cumplir sus funciones esenciales y simultáneamente realizar los pagos de su deuda externa. Como la inflación y la fragilidad externa se retroalimentan por medio de la presión cambiaria, en 1989 aumentó el número de países que dejaron de atender el pleno servicio de su deuda externa, los cuales incluyeron, por primera vez en forma simultánea, tres de los cuatro mayores deudores (Argentina, Brasil y Venezuela).

En estas circunstancias, al cabo de ocho años de bregar por el ajuste, la estabilización, el crecimiento y la reestructuración productiva, asediados por el servicio de la deuda externa y con escaso acceso a financiamiento externo fresco, la mayoría de los países de la región siguen manifestando el complejo síndrome de desequilibrios estructurales, déficit fiscal y bajos niveles de inversión, que se ha traducido en un prolongado estancamiento, muchas veces acompañado por una elevada inflación y un serio deterioro de los salarios reales.

En definitiva, para la región en su conjunto, la crisis de los ochenta persiste. Concluye la década con un producto medio por habitante más de 8% inferior al de 1980 y un ingente costo social".

Frente a este panorama, no muy alentador, nos queda al sector social en seguir insistiendo que, no es posible pensar en crecimiento sin redistribución, o en otras palabras, ser más enfáticos aún, exigiendo que los modelos de crecimiento lleven como premisa básica, el crecimiento con distribución. ¿Como responder a la propuesta que nos dice que debemos estar peor para estar mejor?. ¿Cómo hacer para crecer todos juntos? Y en esta redistribución serán los servicios de salud los llamados a tener un papel fundamental.

III. EL PERFIL DE SALUD

En la Región de las Américas se da un gráfico epidemiológico variado, en donde es posible observar todavía la existencia de patologías propias del subdesarrollo, las enfermedades infecciosas y parasitarias, la desnutrición, y al mismo tiempo modelos de morbimortalidad propios del desarrollo, como enfermedades degenerativas, cardiovasculares, por exceso de alimentación, el sedentarismo, sumándose también los problemas de salud mental, alcoholismo, drogadicción, contaminación ambiental, de la urbanización desordenada, de las malas condiciones de trabajo, los accidentes, las violencias, y últimamente el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, como un nuevo reto a la sociedad y a los servicios de salud.

La responsabilidad de los servicios de salud se vuelve así cada vez más compleja ya que a los viejos problemas que persisten se suman nuevas demandas.

IV. LOS SERVICIOS DE SALUD

Los datos que se poseemos a nivel global, en la Región de las Américas, sobre la evolución de los servicios de salud nos permiten detectar solamente algunas pocas megatendencias. Existen así, datos globales de las últimas tres décadas en donde podemos detectar algunas situaciones de interés.

Analizando la tendencia de los recursos humanos por 10,000 habitantes (4) desde 1957 a 1984 (Gráfico No. 4), se observa una tendencia creciente de la relación médico por habitante que duplica la razón de casi 5 a 10 médicos por 10,000 habitantes.

No sucede lo mismo con los otros recursos analizados, en donde las enfermeras tienen un leve ascenso de casi 2 a 3 por 10,000 y el número de odontólogos aparece estable, hasta con una leve tendencia al descenso. Destacamos en esto dos grandes tendencias, no sólo la situación absoluta de cada recurso sino la relación con el resto de los otros recursos.

La separación entre el número de médicos y enfermeras se hace más evidente.

En el caso de las camas de hospital de todo tipo se observa una tendencia en descenso, de un nivel de más de 3 por 1,000 habitantes a 2.5.

La situación de los recursos humanos antes expuesta pone en evidencia un predominio de la fuerza laboral médica sobre el resto, pasando de un 50% en 1957 a más de 65% en 1984 (Gráfico No. 5).

En cuanto a las camas de hospital, el análisis por subregión (Gráfico No. 6), si bien sigue evidenciando una tendencia descendente, muestra los distintos niveles de ese comportamiento. Por un lado, en el Norte la tendencia pasó de 9 camas por 1,000 a menos de 7. En el Caribe pasa de 5 a 4, mientras que el nivel más inferior está América Latina de 3 a 2.5 por 1,000.

Observando la situación por país, (Gráfico No. 7) se nota una gran diversidad en la relación camas por 1,000 habitantes, siendo Canadá y Cuba en 9.8 y 6.1, los que poseen una relación mayor de camas y México y Honduras con menos de una cama por 1,000.

Resulta interesante observar también la tendencia de las camas hospitalarias según propiedad. En 1962, las camas del sector público representan casi el 67% del total y el sector privado el 33%. En 1984, el sector público está en el 55% y el sector privado en un 45% (Gráfico No. 8).

V. LAS METAS Y ESTRATEGIA DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LOS PROXIMOS AÑOS

- La Meta de Salud para todos en el Año 2,000 (SPT/2000) seguirá siendo la premisa básica, que oriente el desarrollo de los servicios de salud, así como los motivos y principios que llevaron a su definición en 1977. Hoy, más que nunca, debemos afirmar la necesidad de que la salud sea una meta fundamental para todos en el año 2,000, y será la década de los 90 la que nos enfrentará con este desafío.

- La atención primaria, como estrategia definida para realizar la meta SPT/2000 también seguirá siendo "la clave para alcanzar en todo el mundo y en un futuro probable de un nivel aceptable de salud que forme parte del desarrollo social y se inspire en un espíritu de justicia" (5).

- Es válido recordar ahora las premisas básicas de esta estrategia :

Se define a la atención primaria como "mucho más que una simple extensión de los servicios básicos de salud; abarca factores sociales y de desarrollo y si se aplica de manera apropiada, influye en el funcionamiento del resto del sistema de salud".

Es decir que, con este enfoque amplio "busca el mejoramiento de la calidad de vida".

En cuanto a la relación de la salud con el desarrollo se afirma que "cuanto mejor sea el estado de salud de la población más probable será que esa población contribuya al desarrollo que, a su vez, facilita los nuevos recursos y la energía social que favorecen el desarrollo de la salud".

Para contribuir a este enfoque, la Declaración de Alma Ata establece que "ha llegado el momento de que todos los niveles del sistema de salud revisen con espíritu crítico sus métodos técnicos, equipos, medicamentos con el propósito de utilizar únicamente las tecnologías de valor probado y de costo proporcionado a los recursos disponibles", y se concluye que: "el sistema de salud, en su totalidad ha de aceptar el objetivo social de poner al alcance de todos la asistencia sanitaria indispensable".

En cuanto a la relación salud y desarrollo se decía que "es posible que algunas escuelas de planificación económica manifiesten reservas, partiendo de la creencia común de que el crecimiento económico por sí solo traerá como consecuencia la solución de los problemas de salud. En respuesta a esa hipótesis debe explicarse que, si bien es cierto que el verdadero desarrollo social y económico puede indudablemente contribuir al mejoramiento de la salud, es también necesario aplicar directamente medidas de salud para mejorar la situación sanitaria y que, como se ha dicho ya, las actividades de todos los sectores interesados se fortalecen mutuamente".

Y continuaba : "ya no se puede hacer distinción alguna entre desarrollo económico y desarrollo social. El primero es necesario para alcanzar la mayoría de las metas sociales y el desarrollo social es necesario para lograr los objetivos económicos".

Para responder a este desafío, en 1977 se insistía a que las "condiciones fundamentales de los servicios, la cobertura, definida como la relación existente entre los servicios concretos de asistencia sanitaria y el número de individuos que necesitan esos servicios; y la accesibilidad en los diferentes aspectos de accesibilidad geográfica, financiera, cultural y funcional".

Luego de más de 10 años de haberse definido la meta de SPT/2000, y de la estrategia de atención primaria, el frente a la situación socio-económica de la región, a mediados de la década de los años 80, los países de las Américas y también la mayoría de los países del mundo reafirman su compromiso ineludible para alcanzar

la meta de SPT/2000, y declaran que una de las tácticas operacionales fundamentales dentro de la estrategia de atención primaria es la reorganización y reorientación del sector basado en los procesos de descentralización y en el desarrollo local.

De esta manera, los antecedentes socio-políticos, demográficos, epidemiológicos y financieros, antes enunciados, justifican la decisión de los gobiernos del continente sobre la necesidad de plantearse nuevamente para la década de los años 90 la búsqueda de una respuesta organizacional a los desafíos que afrontan los sistemas de salud. Es en este sentido que aparece la descentralización y los sistemas locales de salud como los ejes articuladores de la reorientación y reorganización del sector en base a la estrategia de atención primaria.

Sobre este mismo tema, el Dr. Carlyle Guerra de Macedo, Director de la Oficina Sanitaria Panamericana, ha dicho que (6):

"Hay aspectos que parecen ser requisitos comunes a cualquier estrategia nacional: entre ellos se destaca el de la descentralización. En efecto, la experiencia universal señala hacia la excesiva centralización y falta de coordinación como factores fundamentales en el inadecuado funcionamiento de los servicios de salud y en la ineficiencia de los sistemas vigentes. Es, por lo tanto, imprescindible promover la reorganización necesaria en función de una efectiva descentralización, asegurándose de la coordinación requerida. La constitución y el fortalecimiento de los sistemas locales de salud, sirviendo a una población determinada en un área geográfica definida, debe ser la base para el rediseño y desarrollo del sistema de salud en todos sus niveles de atención y administrativos. La descentralización no implica, pues, el fraccionamiento de los sistemas de salud, sino la interacción sinérgica de sus componentes que vigoriza el todo en función del objetivo esencial: la salud de la población".

"Un sistema local de salud comprende la articulación de todos los recursos existentes en una zona para su mejor utilización, adecuación a la realidad local y, sobretodo, el establecimiento de una relación de mutua responsabilidad con la población adscrita. Esa responsabilidad es la clave para una operación apropiada y eficiente porque crea las condiciones favorables para la programación y evaluación técnico-administrativa y para la evaluación social a través de una real participación comunitaria. La descentralización es, sin embargo, una tarea muy compleja. Más allá de sus características técnicas y administrativas, implica un cambio en la distribución y uso del poder, y ello exige una voluntad y un compromiso político sin vacilaciones".

En esta exposición el Dr. Macedo clarifica los términos de la propuesta que se está dando ya en la mayoría de los países. No se

trata por lo tanto de olvidar el pasado ni las experiencias positivas, es una renovación de un viejo concepto que por diversas razones no fue aplicado en su totalidad.

VI. LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD

No es posible definir específicamente todas las características de los sistemas locales de salud ya que ello depende de la propia definición de cada país y sus condicionantes histórico-político-administrativos. Sin embargo, es posible identificar en la Región una serie de características básicas a tener en cuenta para el desarrollo de los mismos (7).

La OPS en un reciente documento ha introducido para consideración de los países las siguientes:

- Un sistema local de salud constituye una propuesta de división del trabajo dentro de los Sistemas Nacionales de Salud con criterio geográfico poblacional en áreas urbanas o rurales.
- Esta propuesta geográfica poblacional está influenciada a partir de las necesidades de la población definidas en términos de daños y riesgos.
- La responsabilidad de los sistemas locales de salud es la de atención a los individuos, familias, grupos sociales, las comunidades y el ambiente; coordinando los recursos disponibles ya sean del sector salud como extrasectoriales, facilitando la participación social.
- En los sistemas locales de salud se dan las posibilidades de integrar los recursos de salud, incluyendo los hospitales, centros y puestos de salud en una red de servicios interrelacionados con niveles de atención acordes con las necesidades de salud de la población.
- Los sistemas locales de salud son parte fundamental del Sistema Nacional de Salud en cual vigoriza y confiere nueva direccionalidad, por lo tanto, los sistemas locales de salud deben verse como unidades básicas organizativas de una entidad global plenamente articulada al sistema nacional de salud.
- La participación de la comunidad mediante el establecimiento de una relación de responsabilidades recíprocas es de fundamental importancia para el desarrollo de los sistemas locales de salud.
- El tamaño de los sistemas locales de salud es variable de acuerdo a las realidades de cada país, siendo conveniente un

nivel resolutivo de por lo menos un segundo nivel de complejidad, combinado con una adecuada eficiencia en el uso de los recursos.

- En los sistemas locales de salud es en donde se vuelve más concreta la posibilidad de articular el desarrollo de programas que buscan atender las necesidades de la población con la estructura y el funcionamiento de la capacidad instalada existente.
- Además de la capacidad tecnológica que le otorgue un adecuado poder de resolución a los problemas de salud de su área, los sistemas locales de salud deberán poseer una adecuada capacidad técnico-administrativa en las áreas de planificación, administración, información, epidemiología y un conjunto mínimo de recursos humanos adecuadamente adiestrados.

En el ámbito de la Organización Mundial de la Salud (8), se ha definido recientemente y con toda claridad la propuesta de apoyar los denominados "distritos de salud". En la misma se define a un distrito de salud, basado en la estrategia de atención primaria como:

Una parte del Sistema Nacional de Salud más o menos autosuficiente. Comprende primero y principalmente una población que vive en un área geográfica y administrativa claramente definida, ya sea urbana o rural. Incluye todas las instituciones e individuos que proveen atención de la salud en el distrito, ya sea del gobierno, de la seguridad social, no gubernamental privado y tradicional. Un Sistema Distrital de Salud, por lo tanto, consiste en una gran variedad de elementos interrelacionados que contribuyen a la salud en los hogares, escuelas, lugares de trabajo y comunidades, a través del sector salud y otros sectores relacionados. Incluye la atención individual y todos los trabajadores de la salud y establecimientos, hasta el hospital de referencia del primer nivel de atención y los servicios apropiados de laboratorio y otros de diagnóstico y de apoyo logístico. Sus elementos componentes necesitan estar bien coordinados por un responsable asignado a esta función con el fin de juntar todos los elementos e instituciones en un conjunto integrado de servicios de salud de promoción, prevención, curación y rehabilitación.

VII. EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD COMO INSTRUMENTO PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE PROGRAMAS INTEGRADOS DE SALUD

Con los antecedentes presentados, los sistemas locales de salud deben ser vistos, por lo tanto, como una estrategia fundamental para reorganizar y reorientar al sector salud, con el objetivo de lograr la equidad, eficacia y eficiencia en base a la estrategia de Atención Primaria.

La programación local, utilizando el enfoque de riesgo, es un componente indivisible de este concepto. Significa el ordenamiento y la integración de programas y actividades tanto para la atención al individuo, la familia y la comunidad, como la atención al medio, de una manera coherente, armónica y lógica en relación a las verdaderas necesidades de la población.

La definición de sistemas locales de salud y la programación local lleva implícito, por lo tanto, la superación de esfuerzos aislados, ya sean actividades destinadas a poblaciones según grupos de edades, por patologías o por acciones preventivas o curativas, a un esfuerzo de conjunto de todo el sistema de salud para organizar sus recursos y actividades, en relación a las necesidades de la población y sus riesgos principales. Es un enfoque integrador tanto conceptual como operacional.

Esta programación local debe tener también la característica de flexibilidad y adecuación permanente para ser capaz de adaptarse a las necesidades cambiantes epidemiológico-sociales y a los resultados de la evaluación de los servicios en cuanto a equidad, eficacia y eficiencia lograda.

Por lo tanto, la programación local de que se está haciendo mención, no puede confundirse con algunas prácticas corrientes en los servicios de salud, en donde bajo este nombre, se realizan propuestas de actividades en relación a normas de atención en forma aislada y muchas veces sin la posibilidad de integración ni de su evaluación permanente. La programación local necesaria para el desarrollo de los sistemas locales de salud y para la reorganización y reorientación del sector significa un cambio profundo conceptual y metodológico en la mayoría de las prácticas corrientes de programación de servicios. Será necesario explorar la contribución de enfoques más globalizadores y con mayor flexibilidad, como es el caso de la planificación estratégica para que, sin perder la necesaria operacionalidad, se logre una mejoría cualitativa del enfoque de programación vigente en los servicios. Se deberá pasar de la denominada perspectiva normalizadora a un enfoque "finalista, histórico y estratégico", que tomando la norma de atención como antecedente, adaptándola a cada realidad local.

Los sistemas locales de salud en su total desarrollo conceptual y metodológico, constituyen la respuesta operacional a la estrategia de atención primaria para la organización de los recursos locales y a partir de allí reorientar todo el sistema de salud para su equidad, eficacia y eficiencia.

VIII. LOS DESAFIOS BASICOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LA DECADA DE LOS 90

Ya hemos pasado revista a las megatendencias mundiales de los años 80 y a los propuestos para la década de los 90. Hemos analizado brevemente el entorno económico social, el perfil de salud y la situación de los servicios de salud en las últimas décadas.

Hemos también analizado las definiciones políticas y estratégicas de la Meta de la Salud para Todos en el año 2,000 y la estrategia de atención primaria. De estas definiciones hemos considerado además la propuesta estratégica fundamental para los servicios de salud tal es el desarrollo descentralizado, a través de los sistemas locales de salud.

Frente a este panorama, se puede ahora pasar a enunciar cuales pueden ser los desafíos futuros de la organización y administración de los servicios de salud.

A estos desafíos los podríamos, a su vez, clasificar en dos grandes áreas. Por un lado los desafíos básicos de los servicios, es decir, la responsabilidad final de los servicios. En segundo lugar, se pueden enunciar los denominados desafíos operacionales, es decir, las estrategias para lograr los desafíos básicos.

Los desafíos básicos son los de la equidad; la calidad; la eficiencia.

Desafío de la equidad

En la Región de las Américas todavía existe una gran desigualdad en el acceso a la salud. Estimaciones globales nos llevan a calcular que alrededor de 130,000,000 de habitantes en América Latina y el Caribe, no tienen acceso permanente a los servicios básicos de salud. Si a esta cifra se agrega 160 millones de incremento poblacional hasta el año 2,000, el desafío de los servicios de salud será por lo tanto no sólo mantener la capacidad de respuesta a los que actualmente atiende sino, extender su cobertura de atención para más de 290 millones de personas.

Para analizar este desafío debemos revisar el concepto de equidad de salud. El mismo, si bien tiene como última finalidad la igualdad, se basa en la necesidad de adecuarse a las necesidades

cambiantes y diferentes de la población, la familia y los individuos, de acuerdo a los riesgos epidemiológicos y sociales.

Por lo tanto, un servicio de salud, deberá, en función de la equidad, poder identificar esas poblaciones, esos riesgos y adjudicar sus recursos y esfuerzos de manera diferencial para resolver los problemas de salud y enfermedad.

Debe quedar claro que esta propuesta de equidad abarca todas las áreas del amplio espectro de la atención de la salud.

Es decir, no estamos refiriéndonos exclusivamente a programas masivos, de prevención, o a programas de origen estatal. La equidad debe ser una preocupación de todos los servicios de salud, sean preventivos como curativos o de rehabilitación, ya sean privados o estatales. La equidad está ligada al desarrollo de la ética social o ética comunitaria, es decir, a la propia responsabilidad, ineludible, de toda acción de salud.

Con el renacer o reforzamiento de la responsabilidad individual y colectiva, en una ambiente democrático, la responsabilidad de la distribución con equidad de un bien social como la salud será compartida por todos los niveles y todos los sectores sociales, ya sea gubernamentales o privados.

Desafío de la calidad

Muy ligado al tema anterior, los servicios de salud estarán siempre bajo la exigencia de lograr el mejor resultado posible aplicando la tecnología y el conocimiento más adecuado. No vamos a extendernos en este concepto de la calidad de la atención. Mucho se ha escrito y avanzado, ya sea conceptualmente como en la práctica en la evaluación de los servicios de salud (9).

Un indicador de calidad global de la atención puede ser la utilización inadecuada, o en exceso, de los servicios de salud. La OPS ha estimado recientemente que de los 40,000 millones de dólares de gasto en salud anuales en América Latina y el Caribe, un 25%, o sea, alrededor de 10,000 millones son malgastados en atención inadecuada.

El desafío de dar atención de calidad, está ligado por lo tanto al desarrollo de una adecuada estructura de salud; al desarrollo de procesos de atención acordes con la necesidad de cada individuo o familia y a la obtención del mejor resultado posible en cada caso.

Calidad deberá ser medida no sólo por la planificación de tecnología más adecuada y la obtención del mejor resultado, sino, será también medida en la forma que se entrega, teniendo en cuenta

la relación humano- participativo- educacional, entre el que recibe los servicios y el que los brinda.

Este desafío de la calidad de atención está muy estrechamente ligado al de la equidad, como ya mencionamos, ya que equidad no podrá medirse solamente por la posibilidad de acceso a un servicio determinado si no que ese acceso debe asegurar el mejor uso de la tecnología adecuada acompañado de la mejor relación humana.

Por lo tanto se puede" afirmar que no habrá equidad si existe desigualdad en la calidad de la atención.

Desafío de la eficiencia

Este tercer desafío también debe observarse en conjunto con los otros dos anteriores.

Los servicios de salud deben hacer el mejor uso posible de los recursos. Eficiencia significa así, maximizar la relación entre el esfuerzo realizado o el recurso invertido y el resultado obtenido. Como ya se mencionó últimamente, un 25% de la mala utilización de los recursos es un indicador de baja calidad y de ineficiencia.

Y esta propuesta de eficiencia no es solamente una exigencia para las actividades del sector público. La eficiencia social es una necesidad y un desafío que, enfrentan hoy y enfrentarán en el futuro próximo nuestros servicios de salud, cualquiera sea el origen de sus fondos y la responsabilidad de su ejecución.

Además de estos tres desafíos básicos, como ya se mencionó, existen los desafíos operacionales.

Desafíos operacionales

Son los siguientes:

Desafío de la integralidad de las acciones

Un nuevo enfoque de la atención de la salud debe resolver la antinomia entre la acción preventiva y la atención de la salud curativa o de rehabilitación. Los servicios de salud serán finalmente la fuente de atención integral en donde se amalgama, de manera complementaria y armónica, las acciones preventivas, de curación y rehabilitación.

Desafío de la atención individual familiar y comunitaria

Los servicios de salud deberán preservar la responsabilidad de dar atención personalizada individual a quién lo necesite, sin perder la visión del contexto familiar, comunitario y social. Ello facilitará así la relación entre los problemas individuales de salud y aquellos que influyen en la misma, tanto como factores familiares y economía sociales.

Desafío de un trabajo en equipo, y de otorgar atención individual personalizada

La necesidad de integrar conocimientos y acciones de salud frente a las distintas especialidades exige cada vez más la formación de equipos de atención, tanto en el ámbito quirúrgico, como epidemiológico y de salud pública. Los servicios de salud deberán estar así preparados a integrar y coordinarse en trabajo de equipo, pero a su vez no perder la capacidad de integrar atención individual personalizada, como un componente fundamental de la calidad de la atención.

Desafío de integrarse en red de servicios

Los equipos de atención, a su vez, deberán lograr una coordinación de su actividad con otros equipos y recursos de atención, constituyéndose una red de servicios interconectados. Esta interconexión complementaria, de valor para la equidad, calidad y eficiencia deberá ser establecida cualquiera sea la propiedad del recurso (gubernamental, privado o de la seguridad social), como cualquiera sea su fuente financiera.

Desafío del desarrollo local y de la relación con otros niveles del sistema

A su vez, la red de servicios de salud, pasará a constituirse en sistemas locales de salud con responsabilidad geográfica y poblacional, integrándose a redes provinciales o nacionales de atención de la salud.

Desafío tecnológico

Será responsabilidad de los servicios de salud lograr el adecuado balance en el uso de la tecnología disponible. La necesidad de lograr calidad con eficiencia determinará decisiones de utilización de centros tecnológicos y de compartir otras de acuerdo a las necesidades de la población y el uso adecuado de la capacidad instalada.

Desafío de la flexibilidad en la organización de los recursos

La existencia de perfiles epidemiológicos variados, la cambiante demanda y necesidad de la población, exigirá a los servicios de salud una organización flexible que les permita responder a usos más variados de la capacidad instalada, como la atención hospitalaria con alta precoz; la atención del adolescente; la prevención de los problemas de salud mental; la prevención de problemas crónicos del adulto; el fomento de prácticas sanitarias saludables; la prevención del uso indebido de drogas, alcoholismo, la atención del anciano, así como la atención de nuevas patologías como es el caso del SIDA.

Desafío del uso compartido de los recursos financieros

La pluralidad de la gestión en salud se manifestará en dos dimensiones. Por un lado, las diversas propiedades del recurso, ya sea gubernamental (nacional, provincial o municipal), privado en todas sus formas, o de seguridad social. Y por otro lado, las diversas formas de financiación: de rentas generales; de impuestos especiales (de origen nacional, provincial o municipal), o de distintas formas de seguridad social y de pre pago; así como los pagos directos de la población.

Todos estas formas pluralistas de propiedad y de financiación deberán encontrar un equilibrio adecuado que favorezca su crecimiento y su rendimiento a la vez que logre contribuir a la necesaria equidad, calidad y eficiencia de todo el sistema.

Desafío de la participación

Los servicios de salud como parte de una sociedad en evolución con exigencias del contexto de democratización, deberán encontrar las formas de participación, de liderazgo, de credibilidad dentro y fuera del sector salud para contribuir con su acción al crecimiento de la democracia y al desarrollo con igualdad y participación.

Este desafío de participación se deberá dar en todos los niveles, desde el sector nacional estatal hasta el desarrollo de los sistemas locales de salud y los distintos servicios y recursos que lo componen.

Tanto en las decisiones de acción individual, familiar, como comunitaria, la existencia de opciones múltiples exigirá un mayor diálogo participativo entre los servicios de salud, por usuarios y la población. Esto se pondrá en evidencia, tanto en las decisiones críticas de cursos de acción médica como en la definición de prioridades y de la adjudicación de recursos.

Desafío de la ética individual y comunitaria

En este desafío se incluyen quizás todos los demás. Se propone en esto retomar el origen único e irrenunciable de la acción de atención de la salud. Supera cualquier otro desafío al situarse en el ámbito de responsabilidad moral y ética de la ciencia médica.

Esta ética individual, ya enunciada en el juramento de Hipócrates se transforma en ética comunitaria cuando los servicios de salud se observan en conjunto asumiendo la responsabilidad no ya de un individuo sino de la atención comunitaria. La atención de la salud con equidad, calidad y eficiencia tendrá así, no sólo justificativos económicos, sociales y democráticos, sino también justificativos morales y éticos que provienen de la esencia misma del servicio de salud, por ser éste el agente responsable de la práctica de la ciencia médica.

Será así el desafío de poner en práctica de manera integral aquella mención cartesiana que decía: (10)

"Si hay algún medio posible para aumentar la virtud y habilidad común de la humanidad, debe buscarse en la medicina".

REFERENCIAS

1. Pellegrino, E.; Thomasma, D. A Philosophical basis of medical practice. N. Y. Oxford University, 1981, pp. 13.
2. Naisbitt, J. and Aburdene, P. Megatrends 2,000 Ten New Directions for the 1990's, William Murrow and Co. Ind. N. Y. 1990, pp. 12-13 (nuestra traducción).
3. CEPAL. Notas sobre la Economía y el Desarrollo. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe. 1989 Presentación de Gert Rosenthal, CEPAL. Secretaría Ejecutiva.
4. Organización Panamericana de la Salud. Los Servicios de Salud en las Américas. Análisis de Indicadores básicos OPS. Programa HSD. Cuaderno Técnico No. 14, 1988.
5. OMS/UNICEF. Atención Primaria de Salud. Conferencia Internacional. Alma Ata (URSS) 6-12 Setiembre 1978.
6. Macedo, Carlyle Guerra de. Boletín de la OPS. No. 102, Año No. 1987.
7. Organización Panamericana de la Salud, Resolución XV, Documento CD-33/14.
8. OMS. Documento WHO/SHS/OH/88.1. Ginebra 1988.
9. Donabedian, A. Evaluating the quality of medical care. Milbank Memorial Fund Q. Vol. 44, 1966.
10. Pellegrino, E.; Op. Cit.

Relación de Gráficos

- Gráfico 1: América Latina y el Caribe: Principales Indicadores económicos.
- Gráfico 2: Escala de Precios al consumidor. Variaciones de diciembre a diciembre 1973-89.
- Gráfico 3: América Latina y el Caribe: Ingreso neto de capitales y transferencia neta de recursos.
- Gráfico 4: Camas de Hospital (Todo Tipo) por 1,000 HABS. en América Latina, 1957-1984.
- Gráfico 5: Distribución conceptual de los recursos para la salud: médicos, dentistas, y enfermeras en América Latina. 1957-1984.
- Gráfico 6: Razón de camas de hospital (todo tipo) por 1,000 habitantes, en la Región de las Américas, 1957-1984.
- Gráfico 7: Número de camas hospitalarias por 1,000 habitantes, países seleccionados, Región de las Américas, 1984.
- Gráfico 8: Porcentaje de camas hospitalarias, según propiedad, en América Latina alrededor de 1962, 1976, 1983.

GRAFICO No. 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

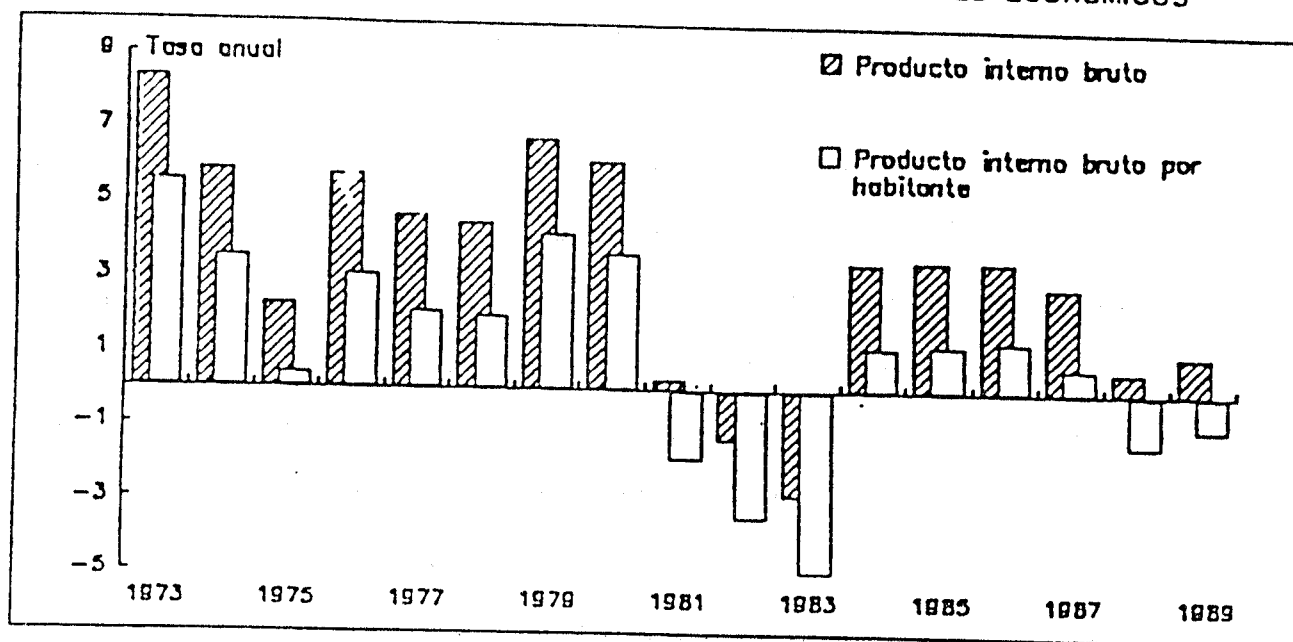


GRAFICO No. 2

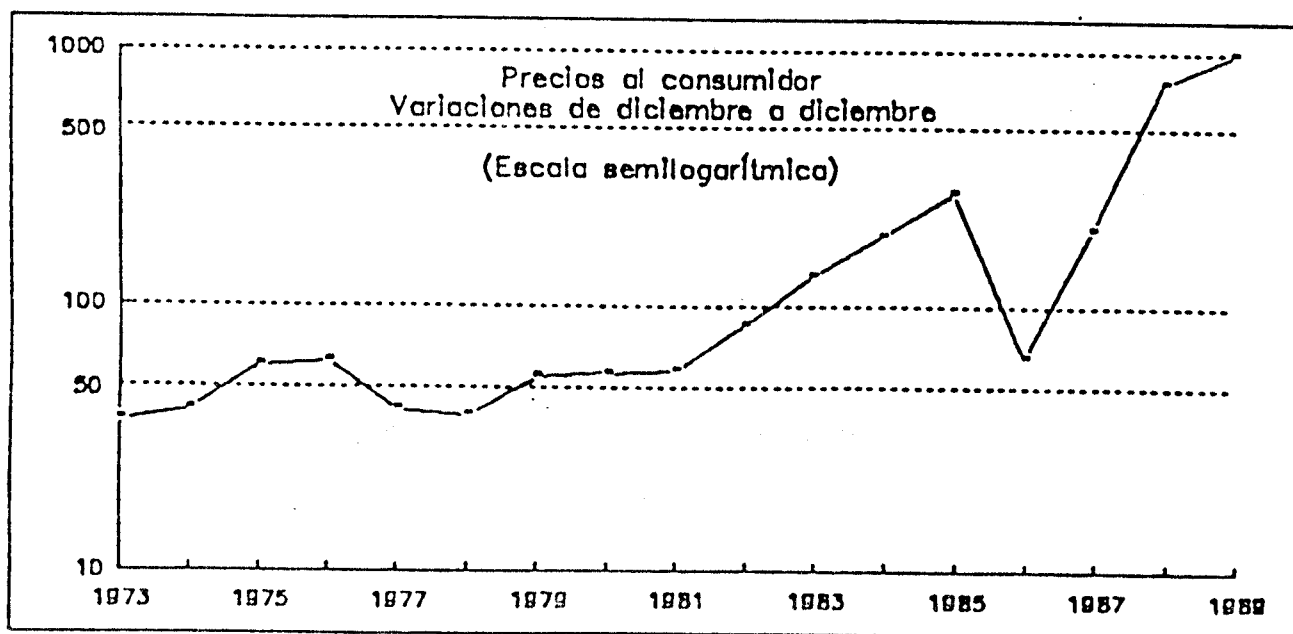
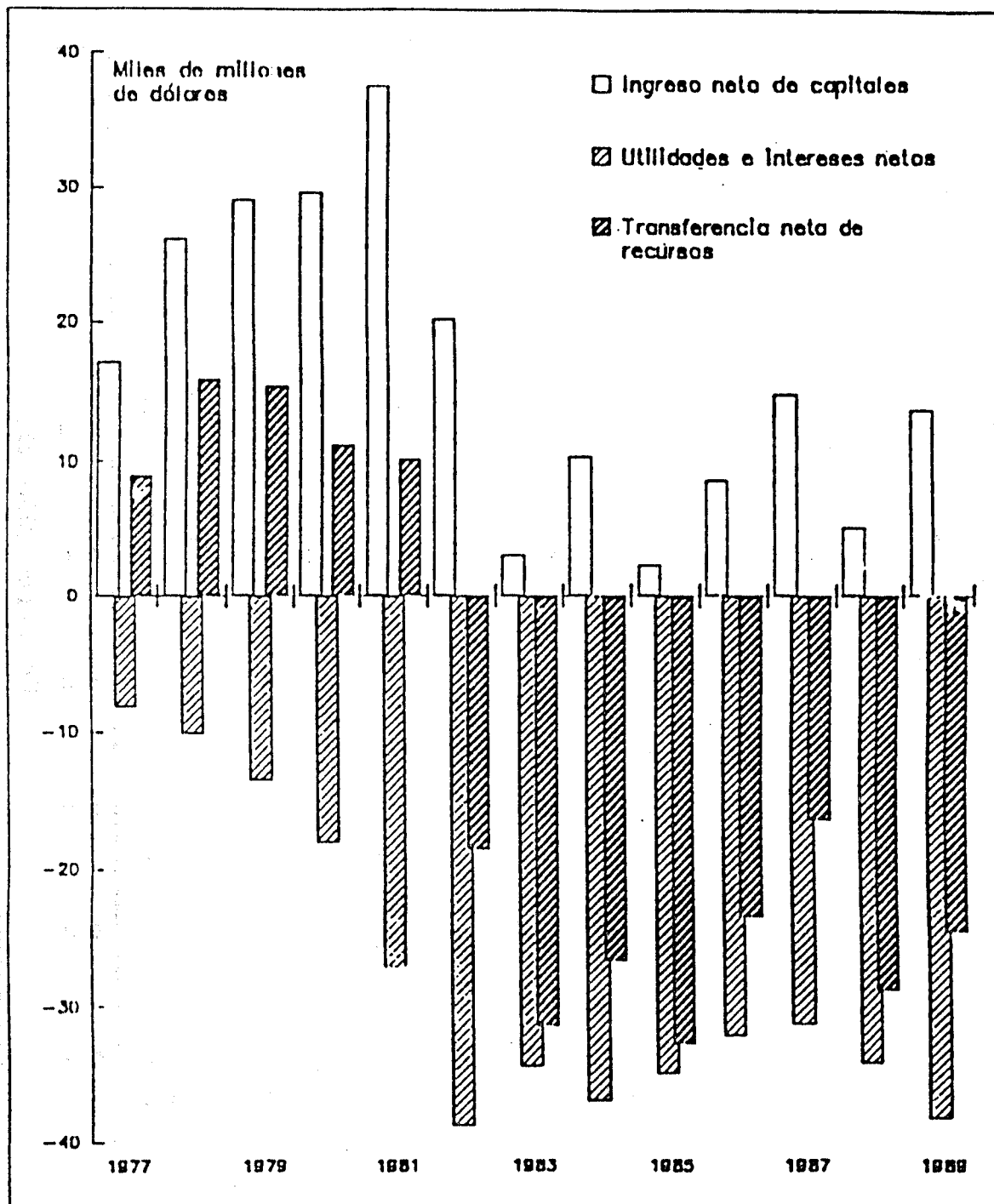


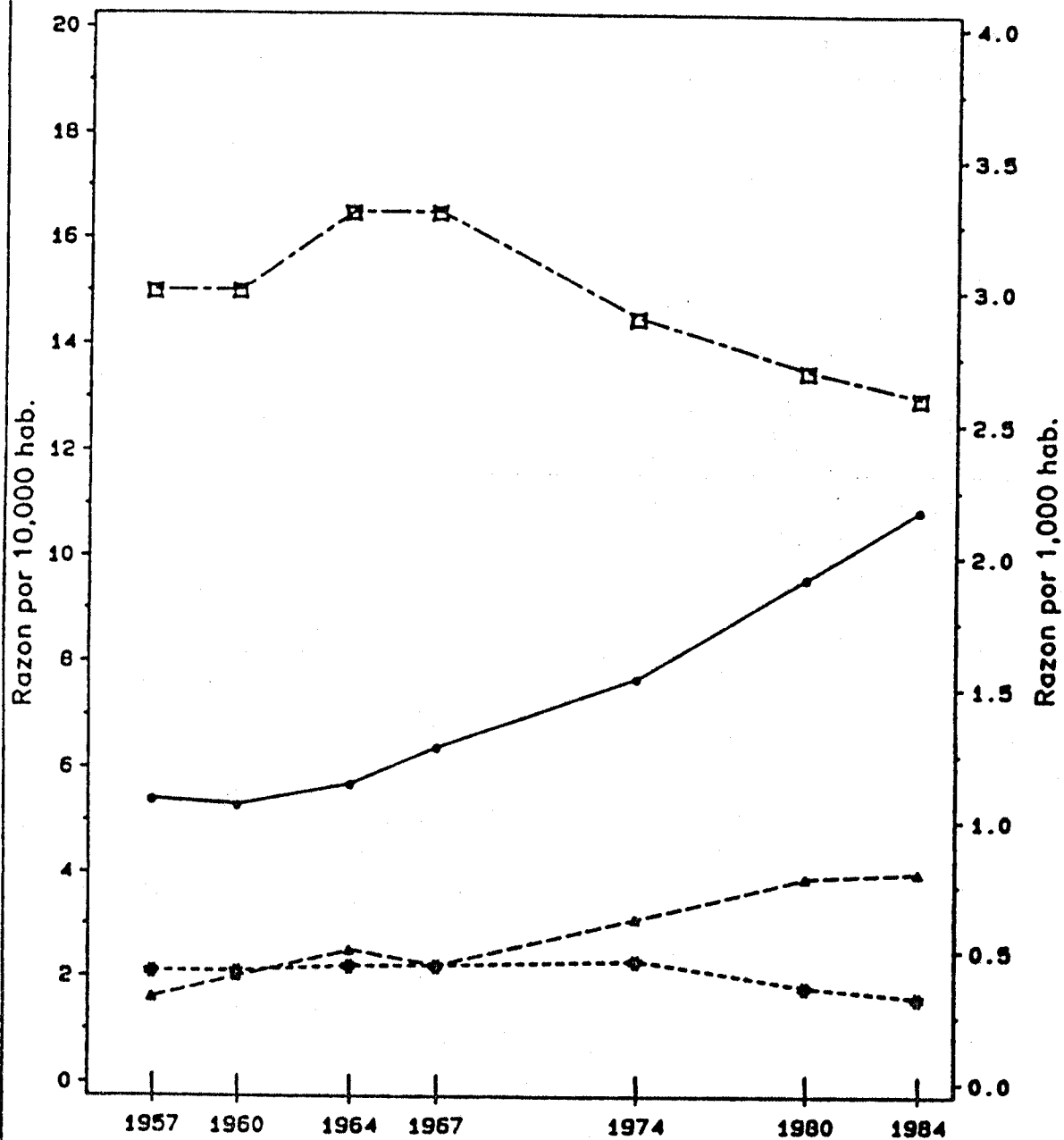
GRAFICO NO. 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITALES
Y TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

GRAFICO No. 4

CAMAS DE HOSPITAL (TODO TIPO) POR 1,000 HABS.,
MEDICOS, DENTISTAS Y ENFERMERAS POR 10,000 HABS.,
EN AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1957-1984.

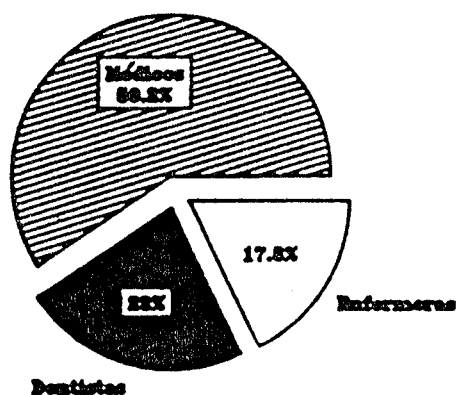


CAMAS, MEDICOS, DENTISTAS Y ENFERMERAS

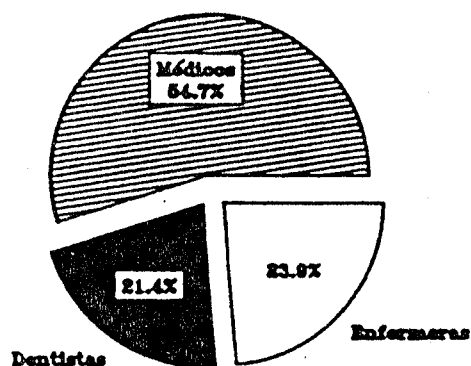
—●— MEDICOS —◆— DENTISTAS
—▲— ENFERMERAS —□— CAMAS

GRAFICO No. 5

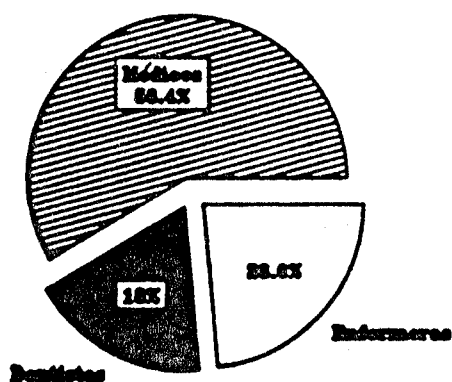
**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS RECURSOS PARA
LA SALUD : MEDICOS, DENTISTAS Y ENFERMERAS,
EN AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1957-1984.**



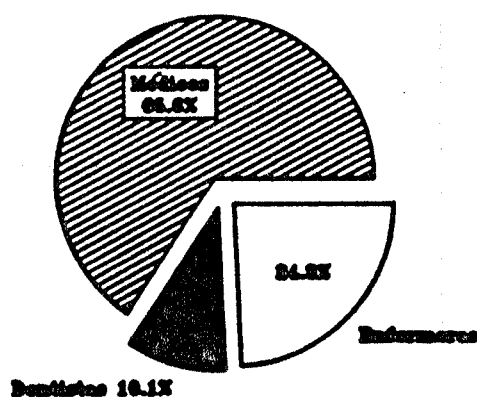
1957



1964

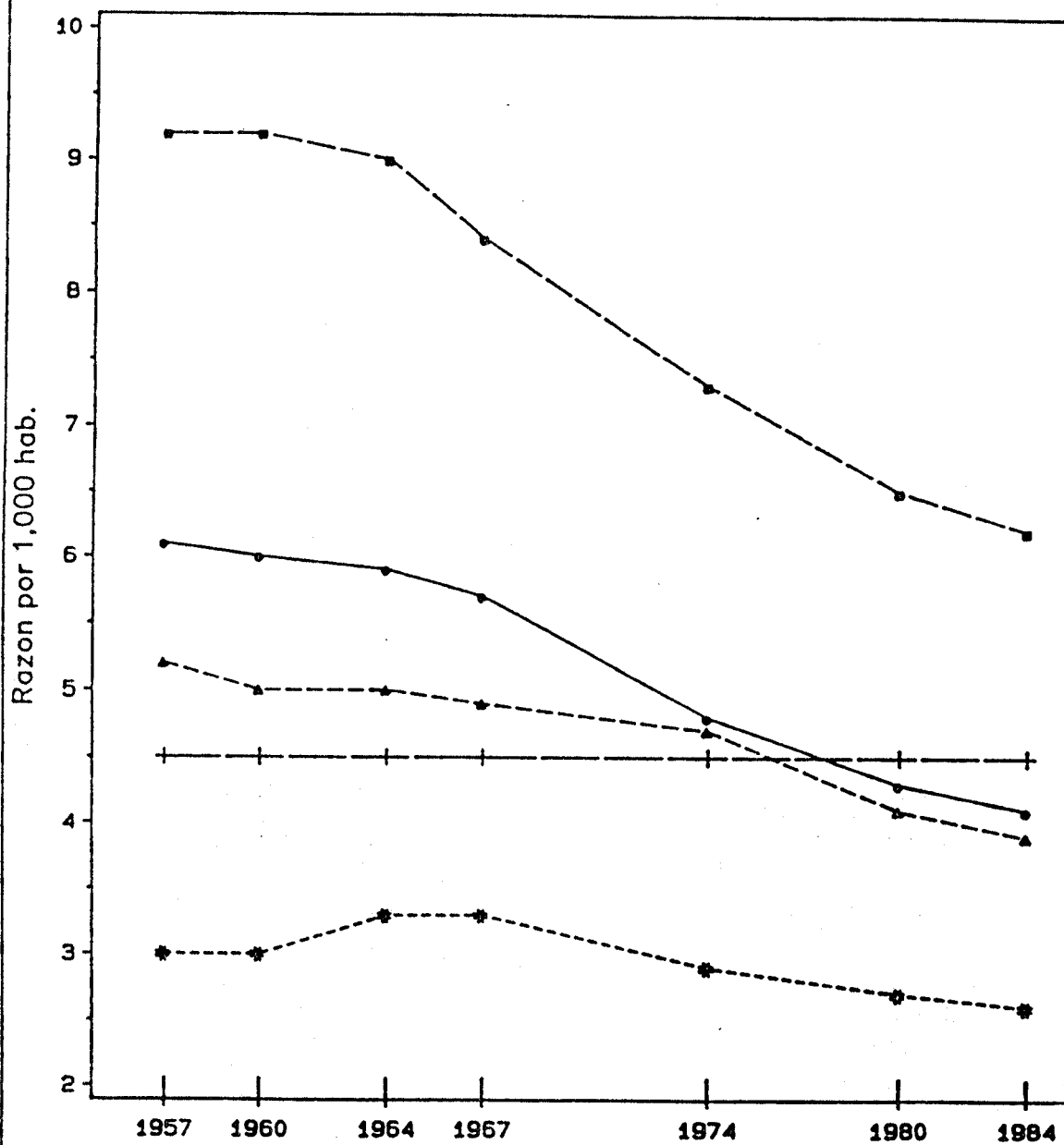


1974



1984

RAZON DE CAMAS DE HOSPITAL (TODO TIPO) POR 1,000
HABITANTES, EN LA REGION DE LAS AMERICAS,
ALREDEDOR DE 1957-1984.



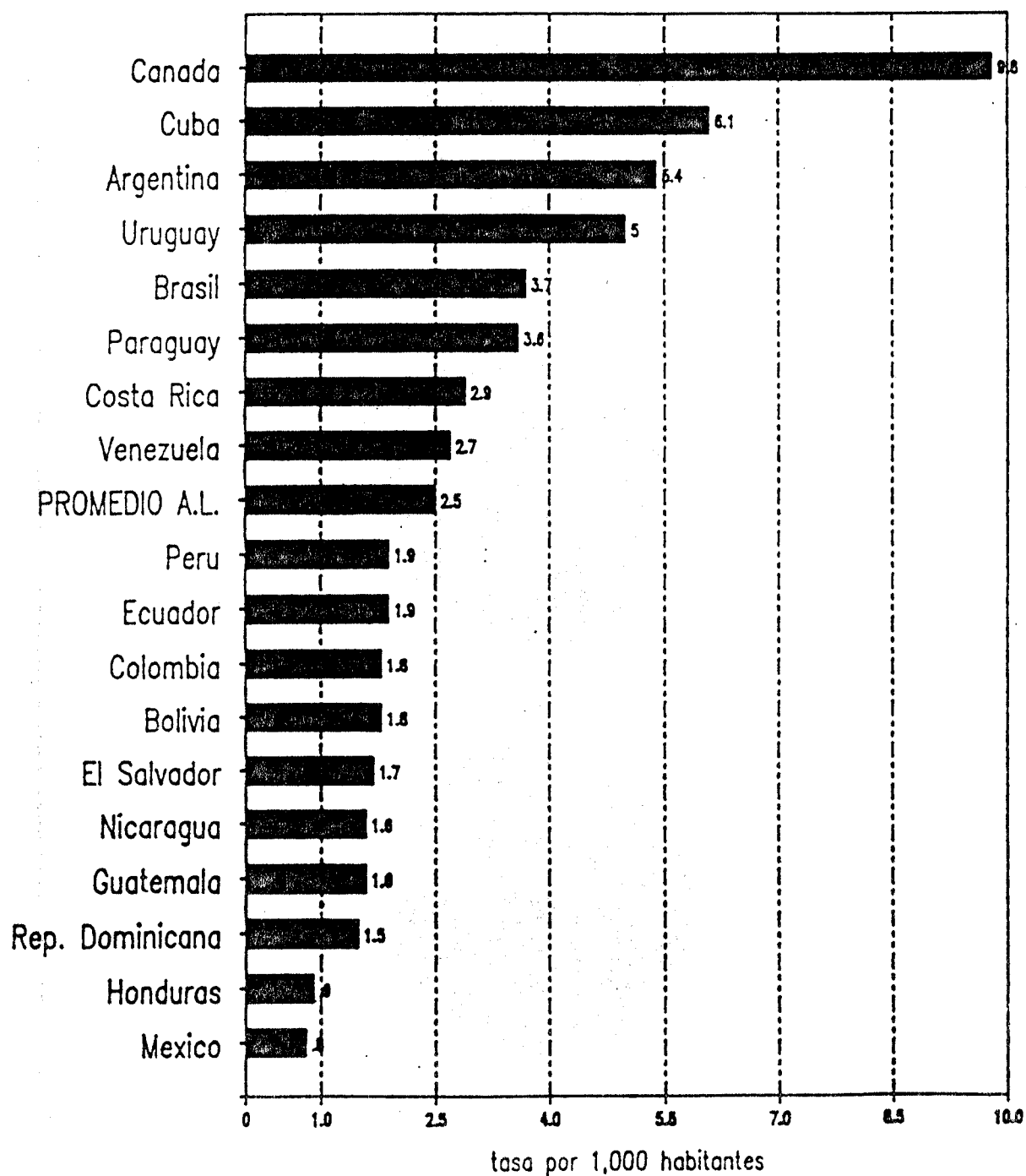
CAMAS HOSPITALARIAS

—●— Américas —◆— América Latina —★— Caribe
 —■— Norteamérica —+— Nivel PD*

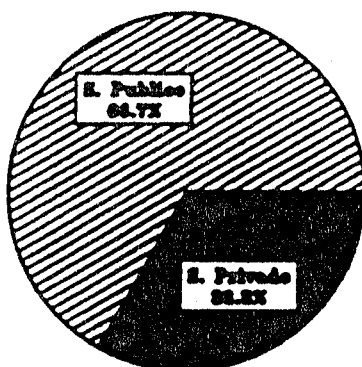
* Plan Decenal de Salud en las Américas. Documento Oficial OPS/OMS, No. 118, 1973

FIGURA 2.48

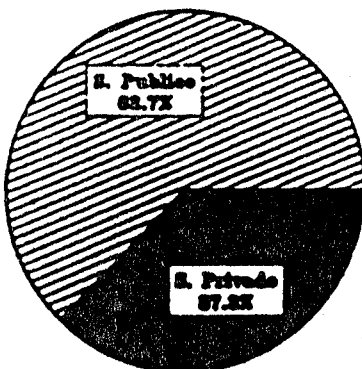
NUMERO DE CAMAS HOSPITALARIAS
POR 1,000 HABITANTES, PAISES
SELECCIONADOS. REGION DE LAS AMERICAS, 1984



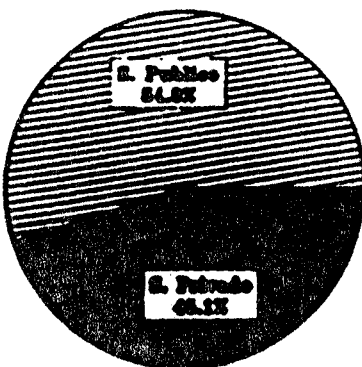
**PORCENTAJE DE CAMAS HOSPITALARIAS, SEGUN
PROPIEDAD, EN AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE
1962, 1978 Y 1983.**



1962



1978



1983

PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EN
CHILE Y SU APLICACION EN EL SERVICIO DE SALUD DE BIO BIO

H. Pablo Murúa Barbenza
Iván Álvarez Vera
Marcelo Misslin Fillol
Rita Navarro Torres
Lilia Mangili Fuentes *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

I. INTRODUCCION

El objetivo de esta presentación es mostrar el Servicio de Salud de Biobío inmerso en el proceso de regionalización y de la reforma administrativa chilena, como un proceso integral e integrado que compromete a todos los sectores del quehacer nacional, dando énfasis a la reestructuración del Sector Salud y señalando algunos logros alcanzados. También, presentar la situación de la salud nacional, y la organización de un Servicio de Salud con alguna analogía a los SILOS. Por último es necesario advertir que en este trabajo se usará indistintamente la terminología de Servicios de Salud, que es la que se aplica en Chile, o la de Sistemas Locales de Salud (SILOS) que es la propuesta por la OPS.

II. ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION

La comprensión de la descentralización requiere adentrarse en la filosofía de la acción pública basada en ciertos principios que quedaron explícitos en la Constitución Política que entró a regir el 11 de Marzo de 1981. Esta fijó el gran marco dentro del cual debe encuadrarse la acción del Estado en los distintos aspectos de la vida nacional. Por ello el análisis de sus normas permite comprender la orientación, el contenido y la forma de la labor emprendida.

En esta organización reestructurada de Chile se delimitan claramente las siguientes funciones: a) las funciones de gobierno que son propias del Estado y a la cual compete la formulación de políticas, el dictado de normas y la evaluación de los grandes objetivos nacionales, dentro del ámbito de las facultades que la constitución y la ley establezcan; b) las funciones administrativas u operativas que son asumidas por el Estado cuando el sector privado o las organizaciones intermedias entre éste y el individuo no pueden cumplirla eficientemente. Estas funciones se refieren a la ejecución de las políticas, la aplicación de las normas y el cumplimiento de los objetivos fijados. Todo esto en el ámbito del principio de subsidiariedad.

La función administrativa que ejerce directamente el Estado se desconcentra regionalmente, reservándose el nivel central solo aquellas actividades que las instancias regionales no pueden cumplir adecuadamente. Los servicios deben radicarse principalmente en el ámbito provincial o comunal en contacto inmediato con la comunidad y con participación activa y directa de los propios usuarios.

El rol empresarial del Estado es, también, de carácter excepcional. Se asumirá cuando una ley de quórum calificado especialmente lo autorice. El sector privado deberá desempeñar,

en este aspecto, un papel protagónico en la prestación de servicios a la comunidad.

Por medio de estos mecanismos de descentralización y desconcentración de la administración del Estado se busca estructurar una administración participativa, racionalizada, tecnificada, moderna y funcional, en que las decisiones no se encuentren radicadas exclusivamente en los órganos centrales. Los organismos regionales deben también participar en las resoluciones para hacer más estrecho el contrato entre la administración y los administrados, para dinamizar esta actividad y para reservar las mejores energías de los órganos centrales a la decisión de los grandes asuntos del Estado.

Lo dicho permite deducir la importancia que en el proceso de reforma administrativa se asigne a la expresión regional. La carta fundamental ha establecido que, si bien Chile es un Estado unitario, su territorio se divide en regiones y la ley debe propender a que su administración sea territorial y funcionalmente descentralizada (Gráfico I).

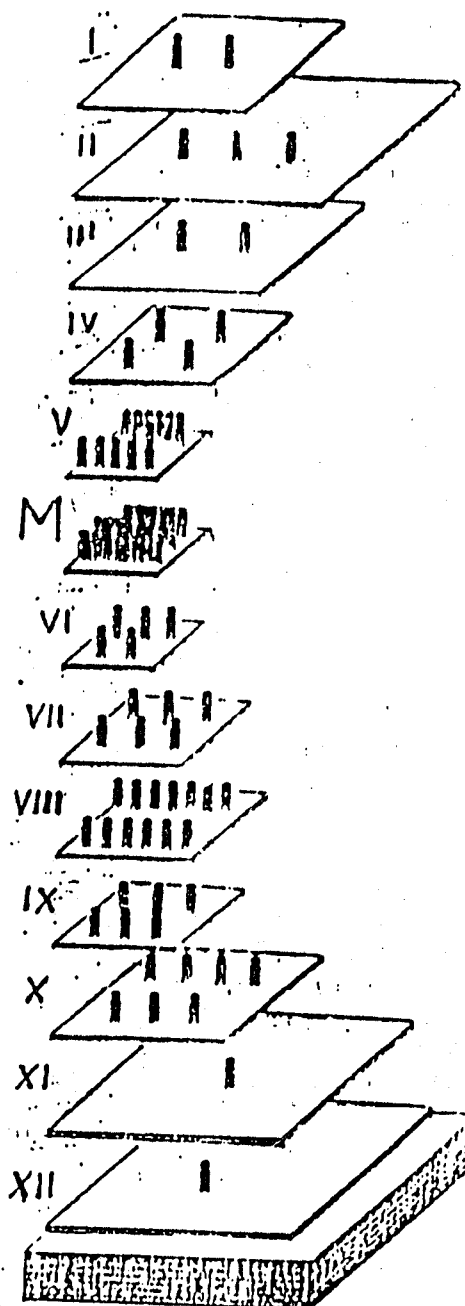
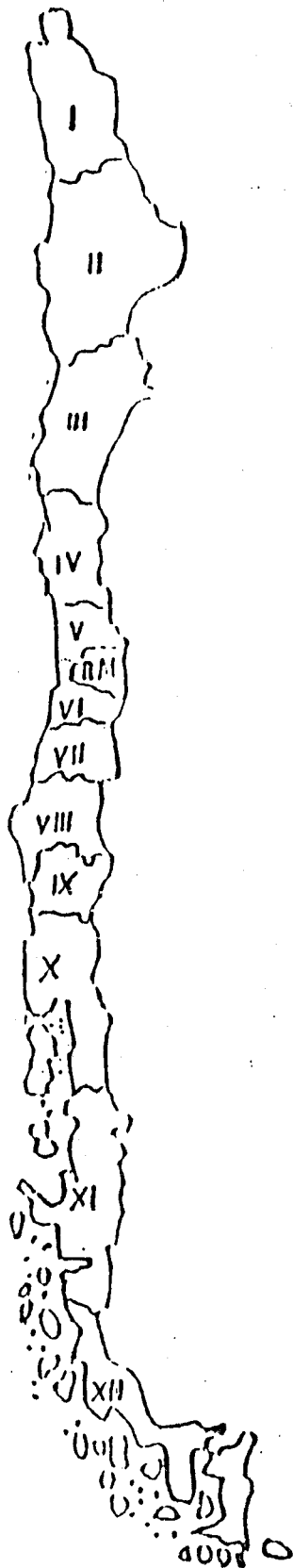
El país tiene 13 regiones. El gobierno y la administración de la Región corresponden a un intendente nombrado por el Presidente de la República quien es asesorado técnicamente por la Secretaría de planificación y Coordinación (SERPLAC) y por los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) integrados por representantes de la comunidad regional. A su vez, los ministerios y servicios públicos nacionales se desconcentran en las regiones mediante los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS), Directores Regionales de Servicios, quienes son directos colaboradores de los intendentes. Tienen la representación del ministerio en la región, para asegurar el cumplimiento de las políticas nacionales y la coordinación de su sector.

El territorio nacional se divide en 51 provincias. El gobierno y la administración de la Provincia reside en un gobernador, quien es subordinado al intendente respectivo. Tienen atribuciones de gobierno interior. Integra el COREDE y fiscaliza la ejecución a nivel provincial de los planes de desarrollo provinciales. Supervisa el funcionamiento de los servicios públicos y ejerce funciones que le delega el intendente. Dispone como asesoría de una oficina provincial de SERPLAC.

GRAFICO I

DIVISION POLITICA ADMINISTRATIVA
=====

REGIONES

Km² = 756.623POBLACION
DISTRIBUCION PORCENTUAL

EDIFICIO 127 en la PARAGUAY
REPUBLICA DEL PARAGUAY
RESIDENCIA LA SORRELLA
RECORDAL

El país cuenta con 335 comunas. La administración de la comuna reside en una Municipalidad la que se define "...como una Institución de Derecho Público territorial y funcionalmente descentralizada..." Está constituida por el alcalde quien es su máxima autoridad, por lo tanto con plena autonomía, y por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) órgano consultivo y decisorio con representación mayoritaria vecinal y de otras organizaciones comunitarias. A través de ellos se hace efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico, social, cultural y de desarrollo de la comuna. Asimismo, integran este nivel asesorías técnicas constituidas por la Secretaría Comunal de planificación y Coordinación (SECPLAC) y unidades administrativas y de servicios.

La regionalización involucra entonces, una forma ordenada y sistemática de participación de la comunidad que se traduce en los siguientes logros: a) en lo administrativo: la integración regional efectiva; la dotación de autoridades en las distintas unidades territoriales y el vínculo entre el gobierno y la comunidad (COREDE y CODECO); b) en lo económico: la descentralización financiera (Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), Fondo Comunal Municipal y Fondo Social) y el desarrollo de planes regionales, provinciales y comunales de desarrollo (Banco Integrado de Proyectos); c) en lo social: la focalización en la solución del problema de extrema pobreza.

III. ANTECEDENTES NACIONALES

Geodemografía

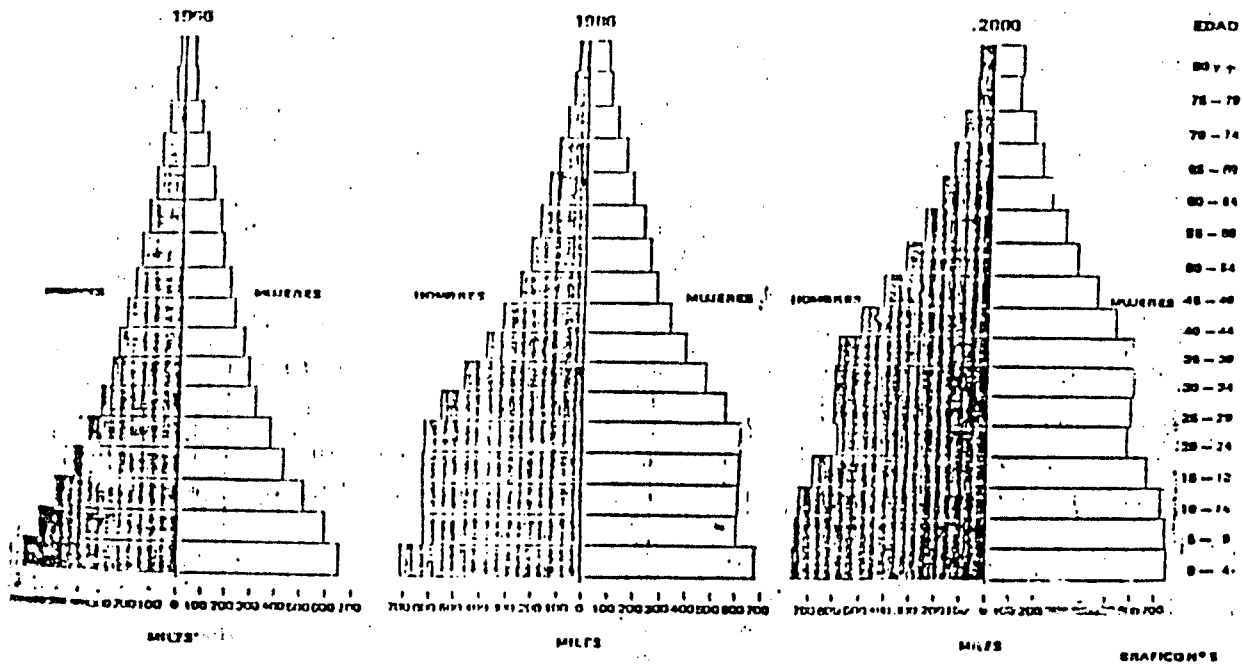
Chile tiene una longitud de 4.270 Km. su ancho promedio de 175 km y una superficie de 756.623 km. Esta superficie tiene sólo una quinta parte plana con un 30% disponible para agricultura, el resto lo constituyen cadenas montañosas que lo atraviesan de norte a sur y de este a oeste.

La población de Chile es de doce millones y medio de habitantes. El 80% es de origen europeo, el 15% de origen nativo y un 5% indígena pura (esta última se encuentra localizada entre la Octava y Novena Región).

La pirámide poblacional según grupo etáreo es cada vez menos triangular; si bien Chile continúa siendo un país joven, la disminución de la tasa de natalidad y la disminución de la tasa de mortalidad han rectangularizado la estructura etárea hasta los años 50. Esto muestra una mayoría de población joven con un tercio de la misma por debajo de 15 años. Alrededor de 15% por encima de 50 años y 5,8% por encima de 65 años. (Gráfico II).

GRAFICO II

DISTRIBUCION DE LA POBLACION, POR SEXO SEGUN GRUPOS DE EDAD



Se ha producido una baja constante de mortalidad a través del tiempo, expresado en esperanza de vida al nacer que ha significado pasar de 30,9 a 67,5 años en el hombre y de 32,2 a 74,5 años en las mujeres, en el período de los años 20 al año 1985. Dentro del contexto latinoamericano la ganancia más espectacular la presenta Chile con un 10,34 años promedio para ambos sexos en periodo 80-85.

Educación

En el sector educativo, la matrícula en los diversos niveles de enseñanza alcanzó a 3.275.320 alumnos en 1986, estando distribuidos según niveles en la siguiente forma:

Prebásica	209.970	6.4 %
Básica Especial	29.749	0.9 %
Básica Regular	2.083.125	63.6 %
Media	602.323	18.4 %
Media Técnica	142.108	4.3 %
Superior	208.045	6.4 %

La proporción de población alfabeta según el censo de 1987 fue del 91.2%.

Nutrición

Para medir la situación social del país con relación a la cantidad y calidad de alimentación, la desnutrición aparece como uno de los indicadores más efectivos. Más del 90% de los niños menores de seis años se encuentran bajo control en el programa infantil, de éstos se registra su peso, edad y talla, llevando estadísticas nacionales desde el año 1975 a la fecha y observando una manifiesta disminución de la desnutrición de un 15,5% en 1975 a 8,8% en 1987.

La disminución de la desnutrición no es consecuencia del desarrollo económico sino que está relacionada con los siguientes factores: descenso de la natalidad, incremento de la responsabilidad de la población con respecto a su salud (incremento en actividades preventivas tales como: controles de salud, vacunaciones, educación de grupo etc.) y las intervenciones de organismos públicos y privados que evidentemente han tenido un gran efecto.

Seguridad Social

El sistema previsional de Chile está constituido por tres componentes: el régimen de pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia), con un aporte por parte del trabajador del 12% de su ingreso; el régimen de seguro de salud con 7% de aporte del asalariado, más un 2% opcional por cuenta del trabajador; y el régimen de accidentes y enfermedades ocupacionales con una cotización básica del 0.85% más una cotización adicional variable a cargo del empleador.

El Seguro de Salud es fundamentalmente financiado por el citado 7% de las remuneraciones, que en su mayor parte integra al Fondo Nacional de Salud (FONASA), encargado del financiamiento de las actividades. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) fueron creadas en 1981, respondiendo a la prescripción constitucional que expresa "cada persona tendrá derecho a elegir el sistema de Salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado".

Vivienda y urbanismo

El país cuenta con 2.522.369 viviendas, según el censo de 1982, siendo el 83% urbanos. El aumento intercensal fue del 35.6% en un período de 12 años. Existe déficit de vivienda, particularmente para la población de bajos ingresos.

La proporción de viviendas deficitarias por el tipo de construcción o provisión de servicios, alcanzó al 15.7% en 1982.

En el año 1986 la cobertura con disposición de excretas por red de alcantarillado en el sector urbano era del 77.4%, la cobertura de agua potable en el sector urbano de un 97,0% y en el sector rural de un 70.8%.

Extrema pobreza

Al hacer un estudio comparativo del mapa de la extrema pobreza elaborado en 1970 con la versión actualizada en 1982, se concluye en general, que el número de personas disminuye en 350.000, lo que significa una disminución porcentual que va de un 21% en 1970 a un 14,2% en 1982.

El desempleo urbano está en declinación observándose para el año 1988 una tasa de 11,2% de desocupados. La fuerza de trabajo ocupada en 1986 presentó la siguiente estructura por sectores: Agricultura 20,6%; Minería 2,2%; Manufactura 13,6%; Construcción 4,7% y otros 58,9%.

Condiciones sanitarias

La cobertura de agua potable en el área urbana era del 68,6% en 1973, aumentando al 97,7% en el año 1987. En el área rural alcanzaba a 34,8% en el año 1973 llegando al 71.0% en el año 1987. La cobertura de alcantarillado urbano el año 1973 que alcanzaba al 36,5% de la población en 1973 aumenta al 78,7% el año 1987.

La recolección urbana de basura domiciliaria del año 1971 que alcanzaba el 60% aumenta al 98,2% en el año 1987.

IV. EL SISTEMA DE SALUD

Evolución de las políticas y Sistemas de Salud

Desde sus comienzos los servicios médicos y hospitalarios tuvieron una cierta distribución geográfica que seguía el patrón de la subdivisión administrativa del territorio nacional. Así, en el año 1933 los servicios de Beneficencia y Asistencia Social pusieron en vigor un Reglamento de zonas hospitalarias, por el cual el país se dividió en 12 zonas con las funciones básicas de correlacionar el hospital general de la ciudad sede de la zona con los demás servicios médicos, incentivando, además, el desarrollo de los servicios preventivos y profilaxis de enfermedades prevenibles que existían en forma independiente. Este germen de coordinación entre los servicios preventivos y curativos fue perfeccionado en el año 1952 con la creación del Servicio Nacional de Salud que unificó la mayoría de las instituciones existentes.

Una proporción de los servicios médicos de alguna importancia, no se incorporaron al Servicio Nacional de Salud, entre ellos pueden citarse los servicios médicos de algunas Cajas de Previsión, los institutos traumatológicos de la Caja de Accidentes del Trabajo, los hospitales clínicos de las Universidades y los hospitales y servicios de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. Se aprecia, de esta manera, que el Servicio Nacional de Salud nunca tuvo en su origen la pretensión de transformarse en un servicio único de salud estatal, sino que compartió sus acciones con otras instituciones de asistencia médica fiscales y privadas.

El servicio Nacional de Salud así formado proporcionaba atención gratuita pero solamente al obrero y obligaba a efectuar la atención en el establecimiento que correspondía a su domicilio. El empleado, que era la otra categoría trabajadora que existía en aquel momento, quedaba totalmente al margen de la medicina curativa. En consideración a esto en el año 1968 se dicta la ley 16.781 que crea un sistema de medicina curativa para empleados (SERMENA) cuya forma de atención consideraba el pago parcial de la

atención por acto médico realizado, bajo la fórmula de la libre elección.

En el año 1979 se inicia, mediante el D.L.2763, la reestructuración del sector salud en el cual se sustituye el sistema de salud vigente a la fecha por un Sistema Nacional de Servicios de Salud que actualmente está vigente y cuyo objetivo es descentralizar sin perder la unidad de las políticas de salud.

Indicadores de daño en la salud nacional

La mortalidad general en los últimos 10 años muestra una tendencia moderada y sostenida de disminución, con una tasa en 1987 de 5.6 por mil habitantes que es la más baja de la historia.

Desde hace casi 10 años se mantiene la estructura de las causas de muerte, que encabezan las enfermedades del aparato circulatorio, seguidos por tumores malignos y en tercer lugar las enfermedades del aparato respiratorio.

El descenso de la mortalidad materna ha sido sostenido y pronunciado en el país, la serie histórica muestra que en 1970 la mortalidad tenía una tasa de 1,7 por mil nacidos vivos, pasando en el año 1987 a 0,5 por mil nacidos vivos. La razón de esta situación se encuentra en el Programa Materno y Perinatal cuyos objetivos generales son: aumentar las expectativas de vida al nacer, disminuir los riesgos de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y reducir la morbi-mortalidad gineco-obstétrica y perinatal.

Mención especial merece la baja notable de mortalidad infantil ocurrida en el país. Mientras en 1966 morían casi 150 niños por mil que nacían, en 1987 la tasa fue de 18,5. La baja ha sido continua en el periodo 1970-1987 y es mayor que la verificada en la década 1960-1970. La notable reducción se podría explicar por una mayor cobertura institucional del control prenatal, la atención profesional del parto y el control de crecimiento y desarrollo del niño. Pero, al analizar separadamente la mortalidad neonatal y la post neonatal la que se reduce especialmente es la etapa post neonatal, superando en 1982 esta última a la mortalidad neonatal. Esto explicaría que si bien existe una adecuada atención institucional de la madre y del niño, ha sido dicha reducción atribuible a factores externos, entre los cuales se encuentran la disminución de muertes por diarreas, la disminución de muertes por enfermedades respiratorias agudas, la evolución del nivel de escolaridad de las madres, el mejoramiento del saneamiento básico de la población y las medidas de vigilancia y recuperación del desnutrido.

Estudios de salud poblacional sobre morbilidad general (investigaciones realizadas sobre la base de encuestas de Salud

poblacionales) muestran que la frecuencia de la morbilidad es de 5,93 episodios anuales por habitante de los cuales un 69% corresponden a episodios de patologías agudas, un 19% a atención de los enfermos crónicos y un 2,8% por accidentes.

Componentes del Sector Salud

La estructura del Sector Salud es la siguiente:

El Ministerio de Salud con autoridad y con las funciones normativas, de evaluación y de control, dirige los organismos estatales y coordina la acción subsidiaria de los organismos privados, dentro del marco legal reglamentario. Se proyecta a las regiones mediante los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud y un sistema compuesto de 27 Servicios de Salud dependientes del mismo.

Otros organismos dependientes del Ministerio son el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que asume la línea financiera, responsabilizándose de captar y distribuir los fondos destinados a las acciones de Salud, el Instituto de Salud Pública (ISP), actúa como Laboratorio Nacional de Referencia y como Control Nacional de los medicamentos, ejerciendo el control de la Red Nacional de Laboratorios y el registro y control de medicamentos, y la Central de Abastecimiento que provee de medicamentos, equipos, e insumos a los establecimientos dependientes de cada Servicio de Salud.

El Sector Privado está compuesto de consultas particulares; consultas en libre elección bajo el sistema del Fondo Nacional de Salud o de las Instituciones de Salud Previsional. Los hospitales privados que comprenden alrededor del 5% de las camas hospitalarias del país. El 95% de la estructura hospitalaria del país pertenece al Estado de modo que, en este campo, prácticamente se ha aplicado el principio de subsidiariedad. (Gráfico III).

Niveles de Atención

Los establecimientos brindan servicios de salud a través de un sistema de atención progresivo definido de acuerdo a los siguientes niveles: Nivel Primario, se refiere a las atenciones realizadas en postas rurales y consultorios generales rurales y urbanos cuya función principal es la prevención y fomento de la salud mediante controles periódicos y consultas de baja complejidad y amplia cobertura. Nivel Secundario, otorga atención en hospitales y maternidades a pacientes enviados del nivel primario y corresponde, principalmente, a consultas de especialidades y atención cerrada de baja complejidad. Nivel Terciario corresponde a las atenciones de elevada complejidad técnica que se otorgan a pacientes que padecen enfermedades de alto riesgo médico (Gráfico IV).

GRAFICO III
ESTRUCTURA DEL SECTOR SALUD

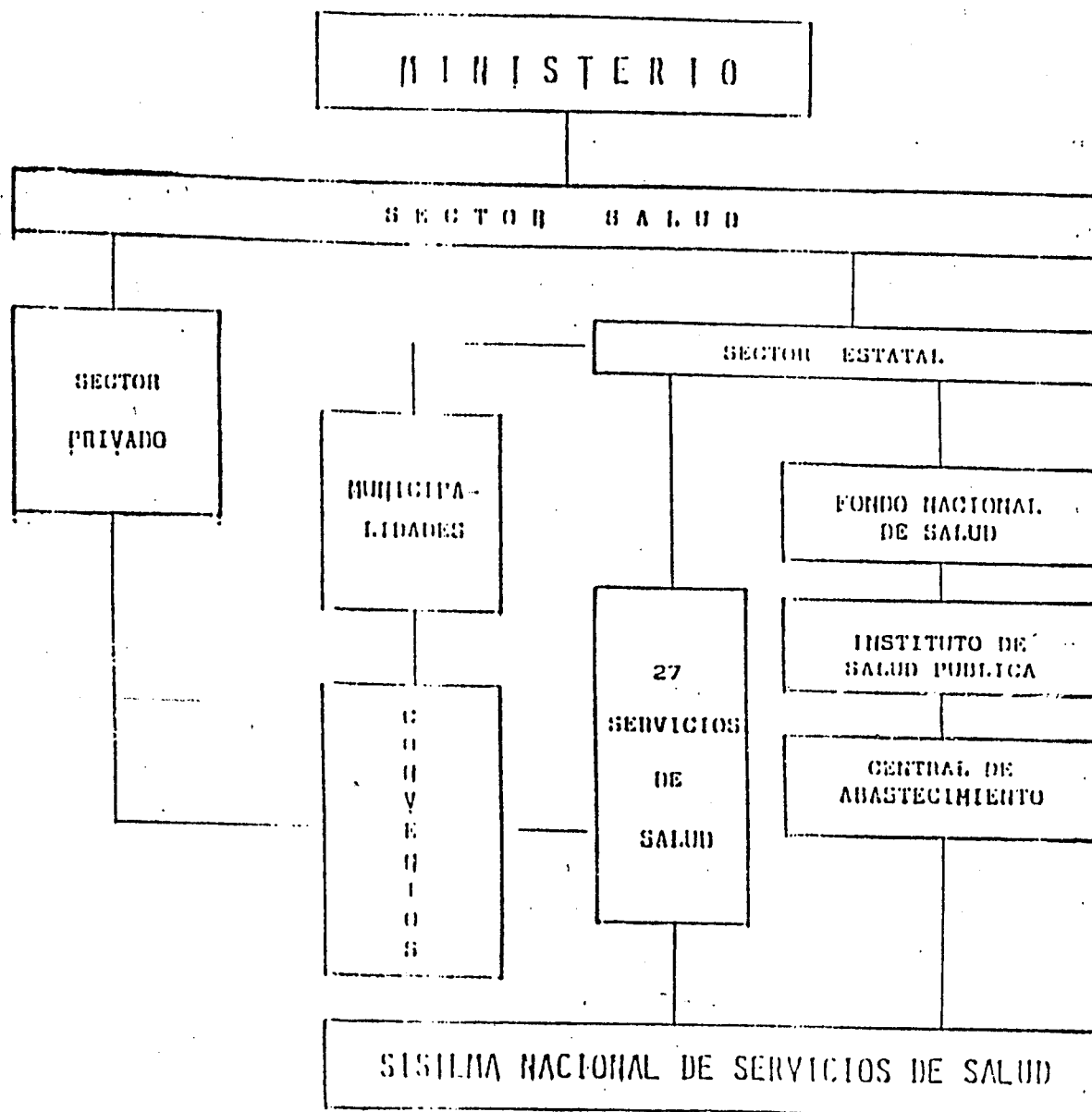


GRAFICO IV

SISTEMA ATENCION PROGRESIVA DESCRIPCION DE NIVELES

NIVEL	ESTRUCTURA FISICA	RECURSOS HUMANOS		GRADO EQUIPAMIENTO		DERIVACION
		ESTABLES	APOYO			
Primario	Posta rural	Auxiliar de Salud	Ronda equipo salud	I	Básico	Consultorio rural y Hospital B-C o D
	Consultorio Rural	Médico General y equipo de Salud	Visita médico Especialidad Básica	II		Hospital B-C o D
	Consultorio Urbano	Médico General Med. Espec. Básica y equipo de salud	Visita especialistas	III		Consultorio especialidades y/o Hospital A o B
Secundario	Consultorio Especialidades y/o Adosado	Médico Esp. y equipo de salud		Tecnología media y alta		Hospital A o B
Terciario	Hospital - - A	Médico Espec. Básica, Médico Espec. y equipo de salud		Alta tecnología		Hospital especializado E

FUENTE: MINSAL.-

Infraestructura

La infraestructura del Sistema Nacional de Servicios de salud consta de los siguientes establecimientos:

Posta de Salud Rural	1036
Consultorios Generales Rurales	129
Consultorios Generales Urbanos	208
Hospitales	186

Acceso de la Población y Financiamiento

Las personas pueden acceder a la atención de Salud a través de las siguientes instituciones: Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS); Fondo Nacional de Salud (FONASA); Institutos de Salud Previsional (ISAPRES); Servicios Particulares.

Recursos Humanos

En el examen de la disponibilidad de recursos humanos en el sector salud, tiene que tenerse en cuenta las modificaciones de políticas introducidas en los últimos años, que han cambiado los mecanismos de contratación dada las atribuciones que poseen los servicios y los municipios para emplear personal en los servicios que les fueron transferidos. Además el desarrollo de las ISAPRES ha contribuido también a los cambios en cuanto a dependencia de recursos y modalidades de trabajo.

Salud Ambiental

El control de la salud ambiental del país presenta las siguientes características:

- a) La población urbana cubierta con un servicio regular de recolección de residuos sólidos aumentó de un 60% en 1971 a un 98.2% en 1987 y su disposición final sanitaria después de un aumento sostenido en los últimos años se estabilizó registrando una cobertura 72,3% en el 1987.
- b) Un 13,3% de las muestras tomadas para análisis microbiológico de las muestras de alimentos resultaron no conforme con el reglamento sanitario y el 4,6% de las muestras tomadas para análisis químico bromacológico resultó no conforme con el reglamento sanitario. Respecto al análisis parasitológico la no conformidad ha ido bajando hasta llegar en 1987 a un 1,1%.
- c) En relación a los vectores de interés Sanitario un 35,3% de las viviendas inspeccionadas en los sectores

chagásicos, están infectadas con triatomas y un 18,7% de esta población presenta serología positiva de chagas.

- d) La población que vive en asentamientos humanos precarios ha ido disminuyendo fuertemente hasta llegar a un 1,8% en 1987.

V. DESCRIPCION DEL SISTEMA LOCAL DE SALUD EN LA PROVINCIA DE BIOBIO

Aspectos generales

La Provincia de Biobío forma parte de la Octava Región, tiene una superficie de 15.163 km² con una población de 308.071 habitantes; la densidad de población 20,19 habitante por Km². La superficie provincial representa el 41% de superficie regional, el 49% de población de la Región y está dividida en 13 comunas (Cuadro I).

Biobío es fundamentalmente una provincia agrícola y forestal. Los cultivos tradicionales que se efectúan son fundamentalmente: trigo, frijoles, avena, lentejas, remolacha, maíz, centeno y espárragos. Las principales actividades de ganadería bovina se concentra en actividades de lechería y engorda en el valle central y crianza en la precordillera.

Junto a lo anterior se ha creado una serie de agroindustrias, deshidratadoras, que producen un variado número de productos originales aptos para el consumo y la exportación.

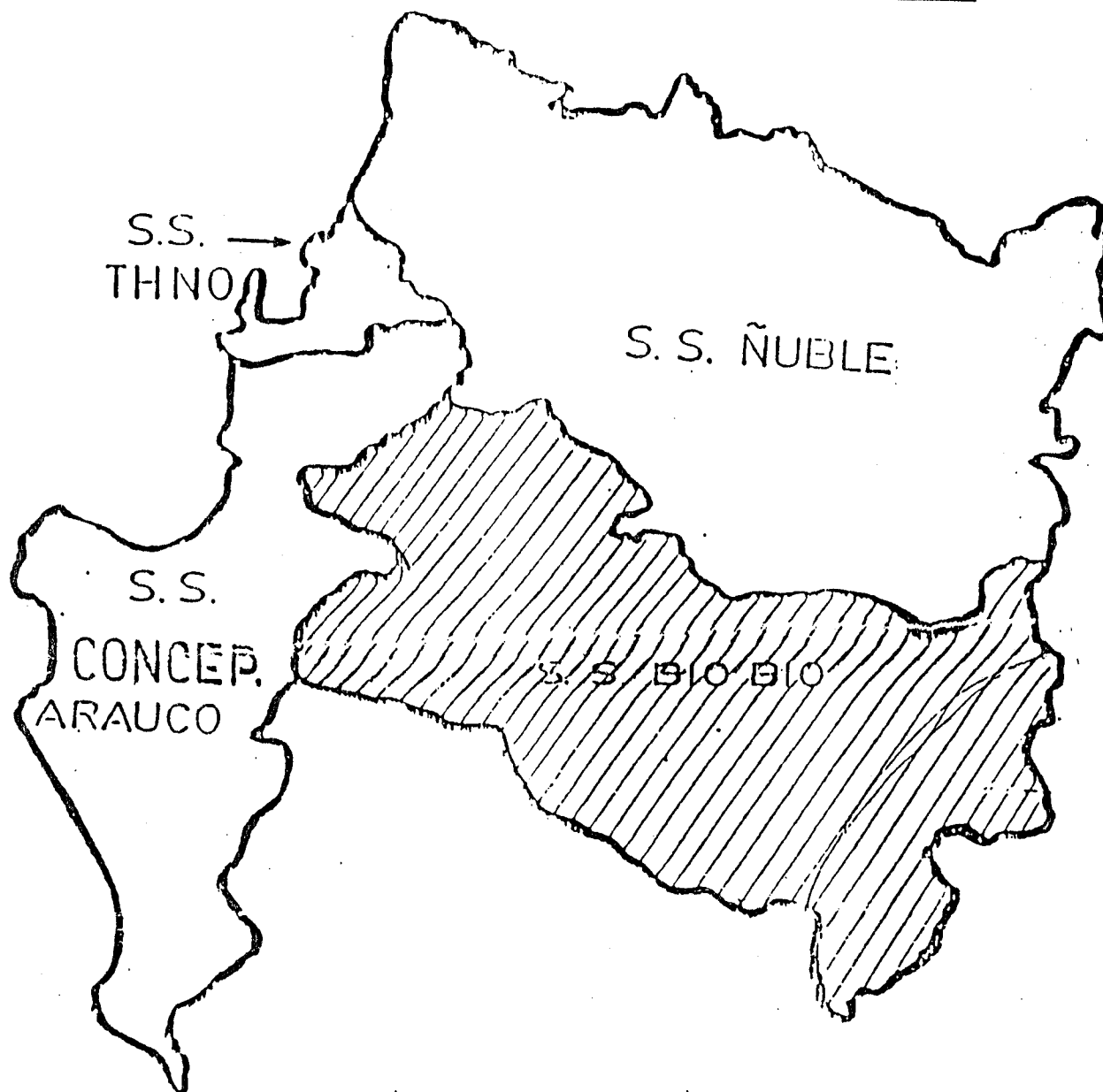
En la Provincia existen tres centrales hidroeléctricas: Abanico, El Toro y Antuco, que aprovechan las aguas del río Laja. En conjunto representan el 47,1% del total de la potencia instalada en Centrales Hidroeléctricas del país.

La fuerza de trabajo en la Provincia se distribuye principalmente en servicios comunitarios, comercio y sector agrícola. La fuerza de trabajo asciende a 111.800 personas con 105.000 ocupados y 6,800 desocupados (6,1%) de este total 5,2% son cesantes y 1,5% buscan trabajo por primera vez.

En el ámbito educacional existen 57.568 alumnos de enseñanza básica y 17.732 alumnos en enseñanza media. Se entregan 14.559 raciones alimenticias a menores de 14 años, lo que representa aproximadamente un 35,4% de la cobertura escolar.

En la ciudad de Los Angeles existe una sede académica de la Universidad de Concepción en la que se imparten las Carreras de Auditoría, Topografía, Educación Básica y Educación Parvularia. El porcentaje de analfabetismo de la población provincial es de 6,5%.

SERVICIO DE SALUD - VIII REGION DEL BÍO BÍO.-



	POBLACION 1989 (1)		SUPERFICIE EN KM.2 (2)	
	TOTAL	%	TOTAL	%
VIII REGION DEL BÍO BÍO	1.656.820	100	36.820	100
SERVICIO SALUD ÑUBLE	410.249	24,73	12.835	35
SERVICIO SALUD CONCEP.-ARAUCO	683.336	41,25	8.107	22
SERVICIO SALUD TALCAHUANO	255.164	15,41	715	2
SERVICIO SALUD BÍO BÍO	308.071	18,61	15.163	41

(1) Población Proyectada de acuerdo a Censo 1982.

(2) Información entregada por SERPLAC BÍO BÍO.

Estructura organizativa

Los Servicios de Salud fueron creados por Decreto Ley N° 2703/79. Les corresponde ejecutar coordinadamente acciones de fomento o promoción y protección relativas a las personas y al ambiente y recuperación de la salud y rehabilitación de las personas enfermas.

Los Servicios dependen del Ministerio de Salud. Son organismos estatales funcionalmente descentralizados, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las acciones de salud. Deben velar por la capacitación y desarrollo del personal y cooperar con las universidades, y otras entidades de formación de profesionales y técnicos en las materias de su competencia, celebrando convenios con ellos para estos fines.

De acuerdo con las normas que dicte en la materia el Ministerio de Salud, corresponderá a éstos velar por la implementación y cumplimiento de los mecanismos de coordinación y complementación asistencial entre los establecimientos de su dependencia, a fin de permitir una fluida y oportuna referencia de enfermos.

Los Servicios son coordinados, controlados y supervisados por la Secretaría Regional Ministerial, ajustándose a las indicaciones que ésta señale (Gráfico V).

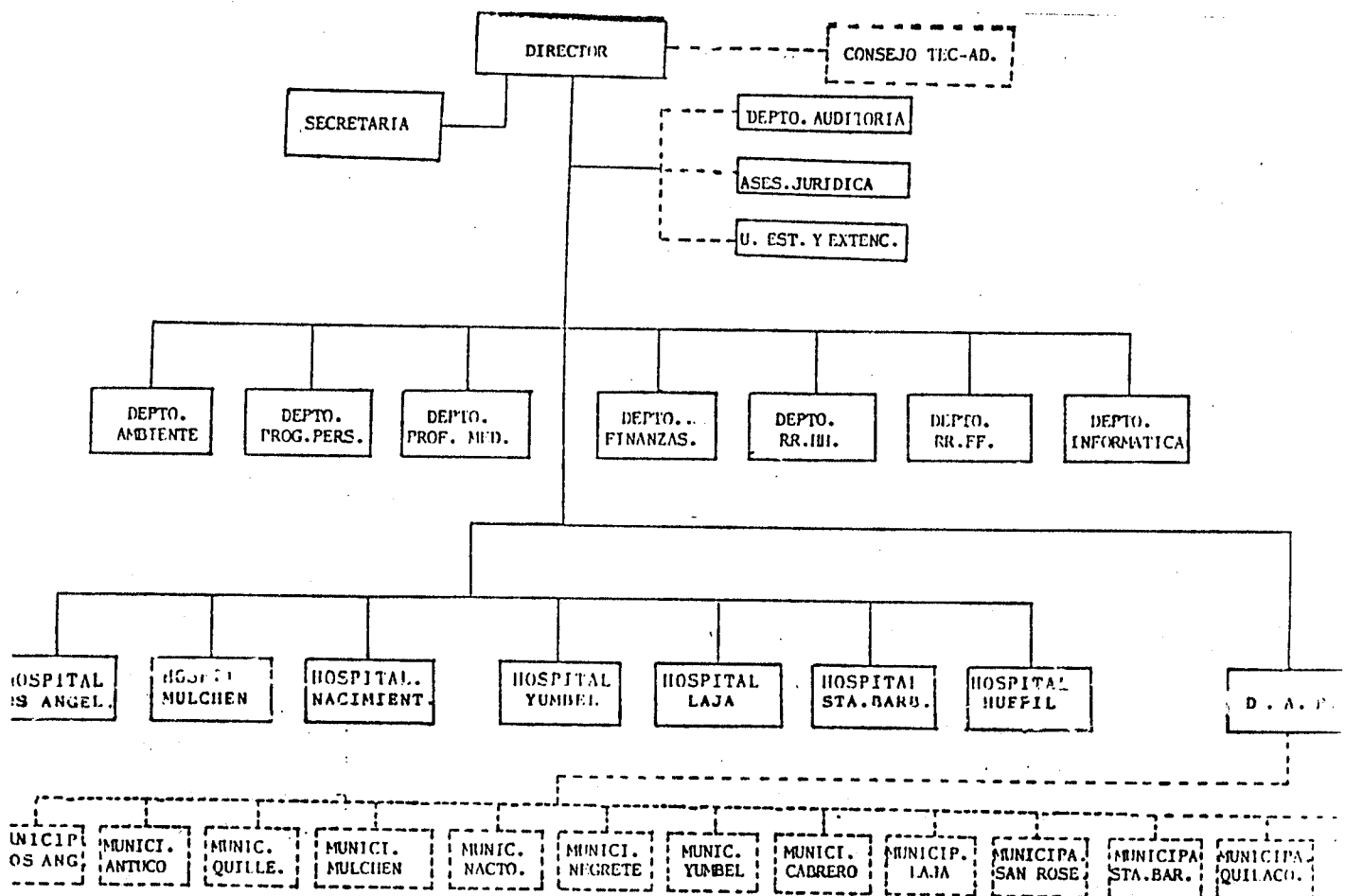
Manifestaciones de la descentralización y desconcentración

De acuerdo con las nuevas políticas de regionalización y descentralización, los Servicios de Salud tienen autonomía para tomar decisiones locales en los siguientes aspectos: manejo presupuestario, de personal, de medicamentos; de otros suministros; adaptación de normas técnicas; autonomía para establecer convenios con instituciones; poder de decisión para definir políticas de salud oral de acuerdo a las normas nacionales.

Con respecto al patrimonio y a los recursos financieros, al Servicio de Salud le compete la elaboración del proyecto de Presupuesto del servicio, ajustándose a lo establecido por la Ley de Administración Financiera del Estado; ejecutar el presupuesto aprobado y proponer las modificaciones que sean necesarias; asignar el presupuesto global a los establecimientos y coordinar, inspeccionar, asesorar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria dentro de los mismos; dar y tomar en arrendamiento bienes materiales e inmateriales fijando precios, plazos y otras condiciones; controlar seguros, depósitos de hipoteca y demás acciones de este tipo; apertura y manejo de cuentas corrientes, recibir bienes y documentos de garantía, fianzas y otras cauciones, manejar y expedir toda clase de documentos que tengan relación con

GRAFICO V

ORGANIGRAMA SERVICIO SALUD BUENOS AIRES



compras y/o ventas de bienes materiales e inmateriales; licitar bienes y elaborar, presentar y ejecutar proyectos de Inversión de Infraestructura y Equipamiento; realizar toda clase de actos sin otras limitaciones que las que establecen las leyes financieras del Estado y las que emanen de la naturaleza legal del servicio.

Con relación al Personal, el Sistema Nacional de Servicio de Salud asegura a cada servicio cargos, presupuesto anual de remuneraciones y escala de sueldos nacionales. Bajo este marco el servicio de salud selecciona, contrata, califica, capacita, promueve y cesa funciones del personal. El servicio maneja los cargos asignados a cada establecimiento de su dependencia y también estudia y realiza modificaciones y/o redistribuciones del personal de esa misma planta según sus necesidades. Además, administra fondos cooperativos y voluntarios de los funcionarios, lo cual permite mejorar los problemas socio-económicos de éstos.

Respecto a los Medicamentos, el Servicio de Salud tiene las funciones de supervisar el expendio privado de fármacos y drogas; el control de estupefacientes y sicotrópicos de expendio privado y público (aquí también se colabora en el sistema nacional de sicotrópicos y drogas). Respecto al abastecimiento de insumos farmacológicos para los establecimientos del sistema, se cuenta con todas las atribuciones para realizar estudios y decidir sobre programas de compras, proveedores, almacenaje y distribución de éstos productos.

También los Servicios de salud cuentan con atribuciones legales para contratar y/o producir otros suministros de bienes o servicios necesarios para el funcionamiento de los establecimientos del Sistema. En lo que respecta a obras de infraestructura, instalaciones, equipos, medios de comunicación y transporte, que significan montos relativamente superiores no incluidos en los presupuestos de operaciones, éstos deben presentarse en forma de Proyecto de Inversión a fondos regionales o sectoriales para su aprobación o rechazo.

Con relación a las Normas Técnicas de Manejo de Programas de las personas y del ambiente del Ministerio, tienden a hacerse cada vez más globales, permitiendo desde hace varios años el manejo local de los programas y el establecimiento en la provincia de normas detalladas de procedimientos técnicos.

El Director del Servicio, de acuerdo a normas legales, tiene las atribuciones de aceptar o rechazar el funcionamiento de establecimientos privados de salud tales como clínicas, policlínicos, farmacias, laboratorios, centros médicos y también puede aceptar o rechazar, de acuerdo a normas técnicas nacionales, el desempeño de profesionales paramédicos no universitarios. Tiene además, poder de decisión para proponer proyectos de construcción, ampliación y remodelación; para adquirir maquinarias, equipos técnicos y vehículos; autoridad para supervisar técnicamente a los

establecimientos de salud privados y los traspasados a las Municipalidades.

Antecedentes demográficos

La provincia de Biobío tiene una población de 308.071 habitantes, con una densidad poblacional de 20.19 habitantes por Km² destacando que hay comunas como Laja y Los Angeles, que presentan una densidad poblacional de 70,18 y 74,43 habitantes por Km² respectivamente y otras como Santa Bárbara con 5,1; Quilaco 3,65 y Antuco con 1,65 habitantes por Km².

La distribución por grupos etáreos de esta población indica que el 33% es menor de 14 años, el 47% es de 15-44 años y el 6% de 65 y + años de edad.

En relación a la distribución de población por comunas el 43% reside en la comuna de Los Angeles, el 10% en la comuna de Mulchén, el 8% en la comuna de Nacimiento, el 6% en la comuna de Cabrero, el 6% en la comuna de Santa Bárbara, repartiéndose el resto en las otras comunas de la provincia. La población que reside en los sectores rurales es el 53%.

Infraestructura en salud

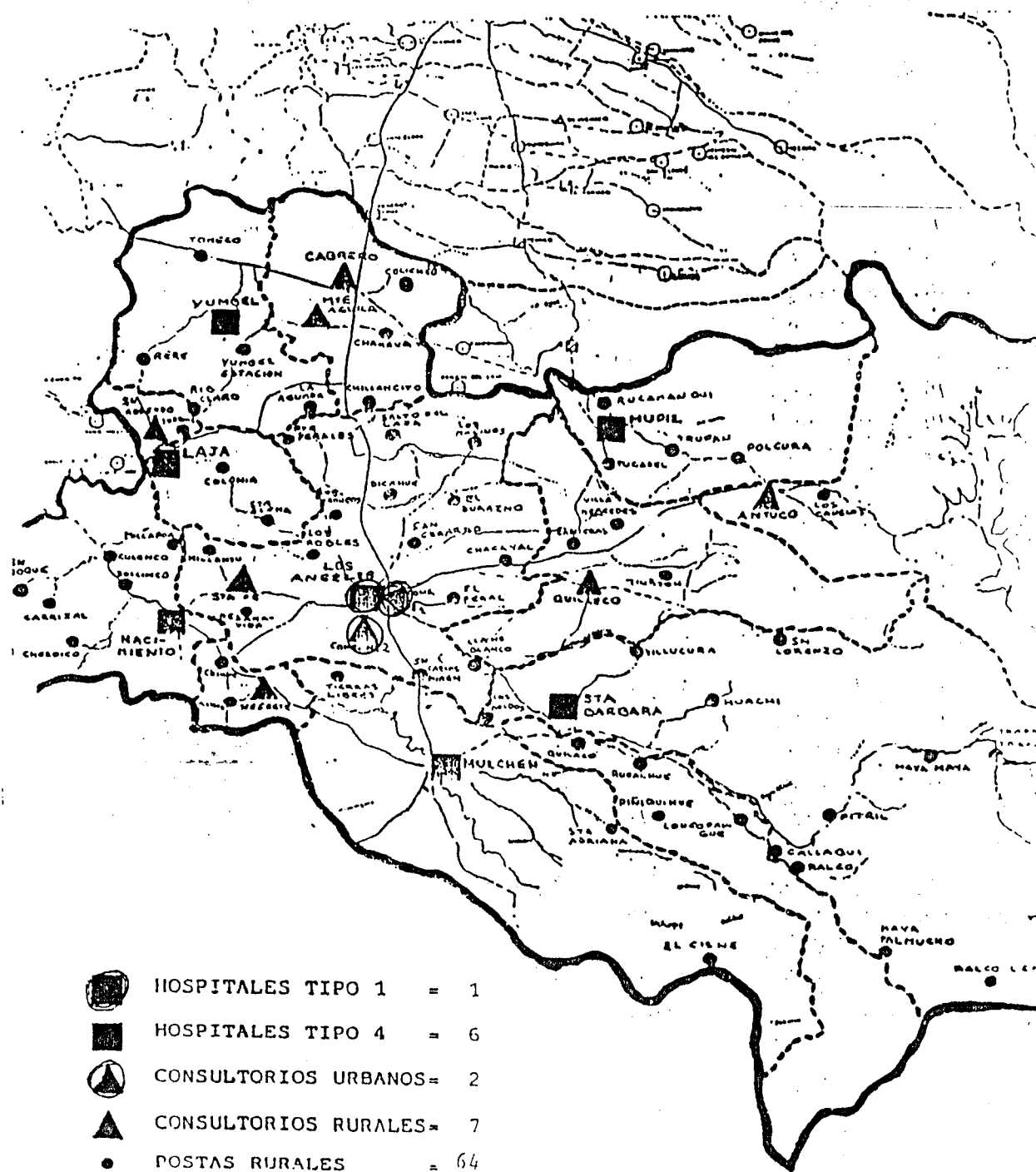
Los recursos físicos para la atención de salud en Biobío, se distribuyen en un hospital tipo 1, que es el centro de referencia de mayor complejidad en el Servicio, ubicado en la ciudad de Los Angeles, con 390 camas, que cuenta, además de las cuatro especialidades básicas con 17 subespecialidades.

Existen además seis hospitales tipo 4 que suman 418 camas, en los cuales existen las cuatro especialidades básicas.

En los Angeles, dependiendo del Hospital Víctor Ríos Ruiz existe un consultorio de especialidades encargado de la atención de las referencias enviadas desde los consultorios generales urbanos, hospitales, consultorios generales rurales y postas rurales.

La atención en el nivel primario se estructura en seis consultorios generales adosados a los hospitales tipo 4, un consultorio general urbano, siete consultorios generales rurales y 67 postas rurales (Ver Gráfico VI).

GRAFICO VI
SERVICIO DE SALUD BIOSIO
ESTRUCTURAS POR COMUNAS



La atención privada dependiente del extrasistema en la provincia se hace en cuatro clínicas con 52 camas.

La infraestructura física actual de los establecimientos que dan servicios en salud a la Provincia de Biobío es considerablemente superior a la que había en el año 1980, periodo en el que existían aproximadamente un 50% menos (señalando que en el año 1980 habían tres clínicas con 19 camas, habiendo experimentado un incremento de 174%).

Niveles de atención

Los establecimientos dependientes de SSBB se distribuyen por niveles de atención en la siguiente forma:

Nivel Primario: 64 Postas Rurales, 7 Consultorios Generales Rurales, 1 Consultorio General Urbano, 6 Consultorios adosados a los Hospitales tipo 4.

Nivel Secundario: a) 1 consultorio de especialidades dependiente del Hospital tipo 1 Víctor Ruiz; b) Hospitalización en Hospitales tipo 4.

Nivel Terciario: 1 Hospital tipo 1 Víctor Ríos Ruiz ubicado en la ciudad de Los Angeles.

El sistema está organizado de manera que las atenciones de morbilidad que no puedan resolverse en sus respectivos niveles sean derivadas al nivel superior. En el caso de pacientes ambulatorios al Consultorio de Especialidades y al Hospital Víctor Ríos Ruiz para su hospitalización.

Por otra parte, los problemas que no puedan resolverse en el Hospital Víctor Ríos Ruiz se derivan al Hospital Regional de Concepción o a establecimientos de mayor complejidad en Santiago, para lo cual se han establecido canales de coordinación y comunicación.

La atención de prevención, protección y fomento de la salud se efectúa en los establecimientos de Nivel Primario.

La actual organización en Salud de Biobío se ha mejorado considerablemente en relación a la existente en 1980 en número de establecimientos; número de consultas atendidas; número de actividades realizadas en prevención, protección y fomento de la salud; capacidad resolutive y equipamiento de los distintos hospitales.

VI. FUNCIONAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACION EN EL SERVICIO DE SALUD BIOBIO ENTRE LOS AÑOS 1980-1988

La puesta en marcha de la descentralización del sector salud en el país y en el Servicio con el dictado del Decreto Ley N° 2763 del año 1979, puesto en vigencia el 3 de agosto de 1980, se realizó en forma ordenada y eficaz gracias a dos factores:

- a) una clara definición política y administrativa de la autoridad de gobierno;
- b) el proceso de reforma administrativa y la regionalización del país, era ya una realidad nacional cuando el sector salud inicia su reestructuración.

Las observaciones, comentario y resultados planteados en este capítulo corresponden al pensamiento de los equipos de salud locales y están referidos específicamente al ámbito de competencia tanto territorial como poblacional del Servicio de Salud de Biobío, lo cual es revelador de los beneficios de la descentralización aplicada en un Servicio Local de Salud, considerada la situación de Salud inicial de deterioro en que se encontraba la Provincia y los resultados obtenidos en estos ocho años de aplicación del modelo.

VII. RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACION EN EL SERVICIO DE SALUD BIOBIO ENTRE LOS AÑOS 1980-1988

Desde el año 1980 en que se comenzó a organizar la estructura administrativa y técnica del Servicio de Salud Biobío, como una organización local con autonomía y poder de decisión en muchas materias, que se analizan en otra parte de esta presentación. Los resultados obtenidos constituyen un balance positivo difícil de resumir; sin embargo, los aspectos más importantes se pueden sintetizar en los siguientes puntos.

Planta Física

En el período 1980-1988 se construyeron 3.494 m.² en el Hospital Base Los Angeles con lo cual aumentó su planta física en un 50% y 883 m.² en el Hospital de Santa Bárbara, lo que constituyó un incremento de 77%, esto "significó la creación de nuevas unidades asistenciales y ampliación de otras. Además, se hizo la reposición total de los Hospitales de Yumbel y Nacimiento con Fondos del BID.

El número de camas dependientes del Servicio de Salud de Biobío aumentó en un 7% entre 1980-1988, pasando de 753 a 808 camas.

En el mismo período, los establecimientos del nivel primario incrementaron su número de la siguiente manera: consultorio general rural de 3 a 7; postas rurales de 29 a 64.

La inversión hecha en el servicio de salud de Biobío en el período 1980-88, asciende a la suma de \$726.341.000. El aumento de la planta física anteriormente mencionada significó una inversión de \$526.724.000 y en materia de equipamiento y vehículos las inversiones fueron de \$199.617.000.

Recursos Humanos

Los recursos humanos del Servicio de Salud de Biobío han aumentado considerablemente desde el año 1980 a la fecha; este incremento es superior a un 50% si se toma en cuenta que todos los recursos humanos traspasados a las Municipalidades, fueron en su mayoría del Servicio de Salud. Es necesario destacar también que este aumento de recursos humanos ha sido especialmente importante en el nivel primario de atención en el cual este incremento ha llegado a un 60%.

Cobertura de Población

El 80% de la población de la provincia es beneficiaria de los establecimientos del Servicio. Sin embargo, esta proporción sube a cifras cercanas al 100% en los sectores rurales en los cuales el 95% al 98% de los niños menores de 6 años se encuentran bajo control.

En el Servicio de Salud Biobío se encuentran bajo vigilancia de crecimiento y desarrollo 35.317 niños menores de 6 años (81% de la población de ese grupo etario), cifra superior en 889 niños a la que existía en el año 1980.

Actividades de Salud Realizadas

Durante el período 1980-1988 las actividades de salud curativas y preventivas tuvieron la siguiente variación: las consultas y controles por médico aumentaron de 353.953 a 516.826, lo que significa un 46% de incremento; los controles de salud en general, tuvieron un incremento de 7% pasando de 143.286 a 281.773 personas atendidas. Con respecto a las inmunizaciones en el año 1988, se colocaron 99.968 dosis, cifra que es inferior en un 51% a la del año 1980. Sin embargo, es necesario destacar que estas cifras no son comparables por cuanto la vacuna sarampión y la

vacuna B.C.G. escolar en 1980 se colocaban en dos dosis, si se hace esta corrección la cantidad de inmunizaciones colocadas en 1988 representa un porcentaje de variación positiva de un 10% a la cantidad colocada en 1980. Se efectuaron 8.575 visitas domiciliarias en el año 1988, cifra que representa un 156% de variación positiva sobre las 3.354 que se hicieron en el año 1980.

Indicadores de Salud

En el período 1980-1987, los indicadores de salud tuvieron una variación favorable, cuyo detalle es el siguiente: La Mortalidad General descendió de 2.176 con una tasa de 7.4 en 1980 a 1.800 con una tasa de 5.9 en 1987 (-17.3% de variación por 1000). La Mortalidad Infantil descendió de 356 con una tasa de 48.2 en 1980 a 166 con tasa de 21.8 en 1987 (-53.4% de variación por mil). La Mortalidad Infantil Tardía bajó de 164 con una tasa de 22,2 en 1980 a 107 con una tasa de 14,1 en 1987 (-34.8 de variación por mil). La Mortalidad Neonatal tuvo un descenso de 192 con una tasa de 26% en 1980 a 59 con 7.8% en el año 1987 (-69% de variación por mil). La Mortalidad Materna descendió de 6 muertes con tasa de 0.8 en 1980 a 2 muertes con una tasa 0.3 en 1987 (-66,7% de variación por mil). La Desnutrición Infantil descendió de 15.4% en 1980 a 11.5% en 1987 (-30% de variación). La Atención Profesional del Parto mejoró de un 78,1% en 1971 a un 96,6% en 1987 con una variación positiva del 24%.

VIII. LA MUNICIPALIZACION EN EL SERVICIO DE SALUD DE BIOBIO

El traspaso a las Municipalidades de establecimientos atendidos por el sector salud tuvo como objetivo principal la participación de la comunidad en la identificación y solución de sus problemas de salud, para lograr la ampliación de la cobertura asistencial y complementar las actividades realizadas por el sector salud y la municipalidad.

La salud está íntimamente ligada al desarrollo integral de una comunidad, puesto que influyen en ella aspectos tales como el nivel socio-económico, los patrones culturales, el medio ambiente, a los que se une la vivienda, el saneamiento básico, la educación y el trabajo.

El traspaso de los establecimientos de nivel primario está inserto en las políticas nacionales de regionalización y aporta a la municipalidad los elementos necesarios para la descentralización del poder administrativo a regiones y comunas que a través de un conocimiento directo de la realidad local, integra los aspectos señalados anteriormente y promueve e impulsa su desarrollo.

Durante el año 1981 se inició el traspaso de los establecimientos del nivel primario de salud a diferentes municipalidades, finalizando en el año 1987 con la entrega de todos los establecimientos del nivel primario del sector rural y algunos en el sector urbano.

Esto significa que en Biobío, en la actualidad dependen de las Municipalidades en las 13 comunas: 64 postas rurales, 7 consultorios generales rurales y 1 consultorio general urbano, con un total de población a atender de un 42% de la población total.

En relación al personal, los funcionarios transferidos a las Municipalidades fueron: 40 en 1981 y 333 en 1988. Las Municipalidades tienen la responsabilidad administrativa de los establecimiento de salud traspasados, de contratar al personal necesario para desarrollar las acciones de salud; dar cumplimiento a las normas, planes y programas que establece el Ministerio de Salud; mantener al menos la calidad de atención que brindaban antes de ser traspasados; someterse al control y supervisión técnica del servicio de salud; desarrollar en coordinación con el servicio de Salud, programas de capacitación permanente para su personal.

A su vez, los Servicios de Salud asumen la responsabilidad de entregar las normas que permitan programar las actividades de cada establecimiento; supervisar, controlar y evaluar el cumplimiento de las políticas, normas y programas emanados del Ministerio de Salud; aportar los procedimientos de apoyo diagnóstico, que sea menester para realizar las funciones traspasadas; ejecutar las acciones de salud, que por su complejidad, no puedan ser resueltas a nivel primario.

Se estima que el traspaso de los establecimientos del nivel primario de atención a las municipalidades y la creación de un subsistema municipal, en general, ha cumplido con los objetivos previstos y se ha traducido en un aumento de: infraestructura y equipamiento, recursos humanos y número de actividades de salud. También se incrementó la participación comunitaria y la integración intersectorial a través de los CODECOS, lo que demostró ser efectiva en la identificación de problemas, en las soluciones y en la movilización de recursos locales.

Sin embargo, para mantener los resultados e incrementarlos, obliga a los Servicios de Salud a desarrollar una gran capacidad de negociación, ya que algunas veces las sugerencias técnicas efectuadas por éstos se traban en la gestión administrativa municipal, en la cual los servicios no tienen ingerencia directa.

Otro aspecto a señalar, para que el traspaso se efectúe sin dificultades, es la necesidad de que el Servicio entregue una estructura funcionalmente adecuada y que la Municipalidad esté perfectamente capacitada para asumir la nueva responsabilidad y funciones. El no cumplir este aspecto ha significado, en numerosos

servicios, que se dificulte la aplicación del traspaso, dañando el espíritu del proceso de municipalización.

IX. APLICACION DEL ENFOQUE DE RIESGO FAMILIAR EN LOS PROGRAMAS DE SALUD RURAL EN EL SERVICIO DE SALUD DE BIOBIO 1981-1987

La Provincia de Biobío situada en la octava Región, se caracteriza por su alto porcentaje de población rural de alrededor de 140.000 habitantes, lo que significa el 45% de la población total. Esta ruralidad ha determinado un alto riesgo de esta población por sus particularidades y condiciones de vida (aislamiento, condiciones socio-económicas, climáticas, baja cobertura de atención en salud), Esta situación se ha reflejado en los Indicadores de Salud, que tradicionalmente fueron muy altos en el sector rural de Biobío.

Por estas razones, el servicio de salud de Biobío organizó un Programa de Atención Rural en el año 1980, de acuerdo a las normas del Ministerio de salud y OMS-OPS a través del Plan Específico de Salud Rural, cuyo objetivo general es contribuir a elevar las condiciones de salud y nivel de vida de la población rural a través de un Programa Intersectorial diseñado a nivel local.

Los objetivos específicos son: aumentar la cobertura de atención en el sector rural, los recursos humanos, los medios de locomoción, el número de establecimientos de nivel primario; mejorar el equipamiento de los establecimientos de nivel primario; extender la metodología del Plan Específico de salud Rural a todo el sistema de trabajo de dicho sector; mejorar las condiciones de saneamiento básico de la población rural; aumentar el número de huertos caseros, el número y capacidad de los Hogares de Madres Campesinas; mejorar la coordinación intersectorial y la participación de la comunidad; brindar capacitación a todos los funcionarios que participen en la metodología y aspectos técnicos del Programa y lograr un mejoramiento de los indicadores de Mortalidad Infantil, Neonatal, Infantil Tardía, Desnutrición y Atención Profesional del Parto.

Metodología

Para el desarrollo y ejecución del Programa, se organizaron equipos de trabajo en todos los establecimientos de nivel primario de la provincia de Biobío, integrados por médico, enfermera, matrona y auxiliar paramédico, a los cuales les correspondía atender determinado sector rural en los que existían Postas y Consultorios Rurales. Todos ellos dependían de un equipo departamental o comunal, el cual a su vez está dirigido por un Equipo Central a nivel del servicio de salud de Biobío. Con este objetivo, se realizan visitas semanales en el terreno y reuniones

de coordinación mensuales a las que asisten los 32 equipos que están funcionando en este momento.

Se ha seguido la metodología indicada por el Ministerio de Salud a través del Departamento de Salud Rural para el plan Específico de Salud Rural cuyas etapas son: encuestas de la población, diagnóstico de salud de la población a atender estableciendo el riesgo de la familia, programación de actividades según riesgo, ejecución, control y evaluación. Todas estas actividades las efectúa el Auxiliar Paramédico Residente, siendo supervisado por el Equipo de salud correspondiente, estableciendo además una coordinación permanente con las organizaciones comunitarias y con las autoridades de los diferentes sectores que tienen relación con el nivel de vida de cada comunidad.

Resultados

La experiencia de siete años de funcionamiento del programa de Salud Rural en el Servicio de Salud de Biobío, usando la metodología recomendada por el Ministerio de Salud a través del Plan Específico de Salud Rural, ha sido muy favorable, obteniendo progresos técnicos y administrativos, que no se habrían logrado sino se hubiera organizado este Programa. Entre los cambios más importantes observados en estos seis años de funcionamiento podemos señalar:

- 1) Cambio de criterio del Equipo de Salud que pasa de un enfoque curativo a un trabajo de conjunto con un enfoque de fomento y protección de la salud.
- 2) Formación de equipos de salud multiprofesionales.
- 3) Organización del trabajo de salud hacia la familia y su medio ambiente y no hacia una persona aislada.
- 4) Organización y participación de la comunidad.
- 5) Coordinación intersectorial que ha contribuido a obtener importantes avances.
- 6) Aumento de la cobertura de la población encuestada de 33.186 a 106.398 (221% de incremento).
- 7) Incremento de los recursos humanos: médicos, enfermeras, matronas y auxiliares paramédicos.
- 8) Aumento de los establecimientos de Nivel Primario; los Consultorios Generales Rurales han aumentado de 3 a 7 y las Postas Rurales de 31 a 64.

- 9) Uso de la metodología del Plan Específico de Salud Rural en todos los establecimientos de nivel primario del área rural.
- 10) Ampliación del Saneamiento Básico: los pozos con bomba aumentaron de 161 a 5677.
- 11) Incremento de los huertos caseros, de 0 a 20 en las Postas, de 0 a 29 en las escuelas y de 1.315 a 15.875 en las familias.
- 12) Realización de 1.030 actividades de capacitación para los integrantes de Equipo de Salud durante los siete años.
- 13) Ejecución de 4.088 reuniones de coordinación intersectorial en distintos niveles y con diferentes objetivos.
- 14) Mejora en los indicadores de Salud: la mortalidad infantil disminuyó en 60%, mortalidad neonatal en 52%, mortalidad infantil tardía en 63%, la desnutrición infantil se ha mantenido alrededor de un 12% y la atención profesional del parto mejoró en un 24%.

Finalmente, se quiere enfatizar que en las Provincias o Servicios con alta ruralidad es indispensable organizar la salud rural usando esta metodología, la cual permite un pleno conocimiento de la realidad adoptando decisiones locales de acuerdo a criterios técnicos uniformes.

Participación de la Comunidad en un Programa de Salud Rural, Servicio de Salud Biobío 1981-1986

Los resultados obtenidos demuestran que es posible obtener una buena colaboración y participación comunitaria cuando existe por parte del Equipo de Salud el interés para motivar a la comunidad y hacerla participar en forma activa en el conocimiento de los problemas de salud y en sus posibles soluciones.

El programa de Salud Rural ha dado mucha importancia a la participación de la comunidad en el proceso de la salud en todos los niveles. Sus resultados se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

1. Se trató de involucrar al máximo de población rural de Biobío en el conocimiento de los objetivos del Programa, especialmente a las madres, jefes de familia, organizaciones comunitarias, autoridades y jefes de otros sectores del desarrollo de la comunidad. Para lograr este objetivo se realizaron 1.574 reuniones y 1.827 entrevistas, con diferentes organizaciones y funcionarios de la Gobernación Provincial,

municipalidades, educación, vialidad, SERPLAC y grupos organizados de la comunidad desde el año 1983 a 1986.

2. Se formaron entre los años 1983-1986, 263 monitores de salud, 67 Comités de Salud y 87 organismos de variada índole, todos los cuales trabajaron activamente colaborando con los equipos en diversas actividades de salud.
3. Se obtuvo una respuesta muy buena a las diferentes comunidades para aumentar la cobertura de atención a través de la donación de terrenos e importantes aportes para la construcción de Postas Rurales por parte de organizaciones o vecinos en conjunto con las municipalidades respectivas. Es así como podemos mencionar que de las 60 Postas Rurales que en este momento están en funciones en Biobío, en 53 se hicieron importantes aportes de los vecinos y las municipalidades.
4. Se logró una buena colaboración de la comunidad para la construcción y funcionamiento de 7 Hogares de Madres Campesinas, la construcción de caminos en sitios aislados, como en el caso de la comuna de Santa Bárbara en que se construyó alrededor de 200 Km. y se repararon otras vías de importancia en diferentes lugares. Además, con aportes comunitarios se adquirieron 8 equipos de radiocomunicaciones para diferentes Postas Rurales y que se construyeron en todas las comunas Centros Abiertos para atención de niños con problemas sociales y nutricionales.
5. En relación a programa de saneamiento ambiental, desde 1982 a 1986, con aportes de las comunidades y municipalidades se construyeron:
 - 5677 pozos con bombas para abastecimiento de agua lo que significó 2.050% de incremento;
 - 14.193 letrinas sanitarias con incremento de 1.892% en relación al inicio del Programa;
 - 18.273 rellenos sanitarios con 88,0% de aumento en el período arriba mencionado.

Toda esta importante participación comunitaria en conjunto con otras medidas tales como: aplicación de normas, manejo técnico, coordinación, produjo un notable progreso de la atención rural en Biobío.

X. APLICACION DEL ENFOQUE DE RIESGO EN PROGRAMA DE SALUD NUTRICIONAL EN LACTANTES MENORES DE 1 AÑO

En el Servicio de Salud Biobío, no obstante de haberse mejorado ostensiblemente los Indicadores de Salud, la desnutrición infantil continúa siendo un problema importante, si bien todavía no se ha logrado controlar con los medios habituales.

En el año 1980 la desnutrición era de un 15,4% descendiendo en el año 1986 a un 14,6%, nivel que se ha mantenido errático hasta llegar a un 11,5% con tendencia a aumentar durante el año 1989.

Con este antecedente se proyectó un trabajo de investigación de cooperación con el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), tomándose la información de una cohorte de nacidos vivos en el trimestre de marzo a mayo de 1985 en el Servicio de Salud de Biobío, correspondientes a 1.453 partos de los cuales se obtuvieron 1.173 registros comparables.

Se crearon tres métodos de análisis de los factores de riesgo seleccionados (biológicos y ambientales): 1) riesgo relativo simple; 2) el método de CART (Breiman et al, 1934); 3) método de regresión logística.

Mediante los métodos de análisis se determinó el punto predictivo entre los 90 y 120 días. El valor predictivo fue superior al 74% de datos correctos incluidos verdaderos positivos y verdaderos negativos; comprobándose además, que los nudos de clasificación revelan que un 42% de los niños estudiados ameritan atención diferenciada inmediata para evitar el daño de la desnutrición.

Con este antecedente se decidió diseñar un programa, aplicando el método de CART en base a dos factores que son: el peso del niño entre los 83 y 97 días; la educación del padre de 6 y más años.

El niño identificado como predictor (+) se le aplica una encuesta domiciliaria en donde se identifican los factores de riesgo presente y se someten a un programa de intervención específica que comprende actividades de salud, intersectoriales y de mejoramiento de microambientes.

Este programa se comenzó a aplicar desde el 1 de enero en las comunas de Santa Bárbara, Quilaco y Mulchén y en la actualidad se realizó la primera evaluación el 31 de marzo de 1989.

Por tratarse de un programa inédito, se pueden sufrir tropiezos que se irán corrigiendo sobre la marcha, pero las expectativas que ofrece la metodología permite ser optimistas, de tal manera que de cumplirse los programas acordados, es posible

evitar el daño de la desnutrición, por los menos en un 60% de los niños menores de un año bajo control de las comunas seleccionadas.

XI. PROGRAMA DE CAPACITACION EN EL SERVICIO DE SALUD DE BIOBIO

El recurso humano calificado, basado en una sólida información, es el llamado a guiar, motivar, orientar y coordinar el proceso de desarrollo de los Sistemas Locales de Salud y en esta perspectiva se ha dado prioridad a la capacitación de los distintos escalafones profesionales y técnicos con el objeto de crear una masa crítica que facilite el logro de los objetivos propuestos por el Servicio de Salud, compatibilizando las expectativas individuales con las expectativas de la organización.

Para el logro de esta capacitación, un factor importante es el intercambio de experiencias prácticas, en forma de visitas programadas que impliquen una real integración al trabajo habitual del visitante para conocer la realidad en forma directa. En este sentido, el servicio de Salud de Biobío ha servido como campo de práctica en el sector rural para el Seminario Latinoamericano Maternoinfantil (OPS-Universidad de Chile), habiéndose recibido más de 40 becarios extranjeros.

Además, se han suscrito convenios Docentes-Asistenciales con la Universidad de Concepción tales como: Convenio Específico de Colaboración en el Area de Salud Bucal en el Alto Biobío (Universidad de Concepción, Municipalidad de Santa Bárbara y Servicio de Salud de Biobío); Convenios de internados rurales de Pre-grado en Odontología (Universidad de Concepción y Servicio de Salud Biobío). En el área de la investigación, desde hace 5 años el Servicio de Salud ha realizado Jornadas de Salud Pública con el objeto de incentivar a los equipos de Salud, tanto del Servicio como Municipales, para la confección de trabajos de investigación operativa utilizando la técnica de epidemiología en las investigaciones de problemas. También se realizan anualmente en el Servicio Jornadas de Especialidad clínica de: Cirugía-obstetricia y Ginecología, Pediatría y Odontología con la participación de los profesionales del servicio e invitados especiales.

XII. SISTEMA DE INFORMACION

Los sistemas de información, antes de la creación de los SILOS, respondían a la organización vertical de la Salud en el país. Sin embargo, la descentralización y la necesidad de tomar decisiones oportunas en el nivel local requirió la adecuación y desarrollo de la información.

La construcción de estos sistemas de información llevó a integrar los manuales con los computarizados. Especial importancia han alcanzado las siguientes áreas mecanizadas: Sistema Atención Primaria; Sistema integrado de Epidemiología (defunciones, enfermedades de notificación obligatoria y egresos hospitalarios); Administración de Recursos Humanos; Costo de Operación por centro de responsabilidad, en Atención Cerrada (incluye control existencia y abastecimiento); Despacho de fármacos.

Estos sistemas permiten obtener: perfiles de morbi-mortalidad por establecimientos y comunas, costos por centro de responsabilidad y patologías, costo social del ausentismo laboral por enfermedades y, en resumen, agilidad y oportunidad en la información para la toma de decisiones administrativas, así como detectar grupos poblacionales de riesgo y retroalimentar los establecimientos y comunas. Esta retroalimentación se concreta mediante los "BOLETINES TRIMESTRALES", que incluyen por ocurrencia y residencia indicadores biomédicos, evaluación de programas en actividades y recursos y datos epidemiológicos (inmunizaciones, infecciones intrahospitalarias, etc.).

Junto con los otros logros antes mencionados, se simplificó la cantidad y calidad de los formularios; por ejemplo, en el sistema de atención primaria, de 54 formularios existen en la actualidad cuatro, cumpliendo todas las funciones anteriores y en algunos casos con agregados.

Se sugiere, en esta etapa la construcción y desarrollo de sistemas de información en los niveles secundarios y terciarios y su coordinación con el primario, para ello se está buscando el financiamiento necesario al proyecto Hospital Base Los Angeles que incluirá entre otros las consultas, interconsultas y camas hospitalarias relacionándolas con la calidad de la atención otorgada.

Se encuentra en etapa de presentación el proyecto "Indicadores de Salud y Gestión basadas en registros estadísticos locales de atención ambulatoria", cuyo objetivo principal es medir la calidad de la atención primaria.

XIII. OTROS PROYECTOS Y PROGRAMAS

A pesar de lo alcanzado, queda mucho por hacer; el análisis diagnóstico de este SILOS nos permite dislumbrar que en el corto plazo debieran desarrollarse por lo menos los siguientes proyectos:

- 1) Destinar recursos de planificación para grupos de riesgos no intervenidos, creando el Programa de Salud del Adolescente y el Programa de Medicina Preventiva del Trabajo (especialmente coa el sector forestal).
- 2) Obtener recursos y crear sistemas de información para coordinar el Nivel Primario con los más complejos.
- 3) Realizar estudios para medir la Participación Social en los distintos niveles de atención.
- 4) Evaluar el Programa de Predictores de Desnutrición Infantil, actualmente en tres comunas, para difundirlo corregido a toda la Provincia.
- 5) Desarrollar un Programa de Huertos Caseros en las zonas urbanas marginales de la Provincia, reeditando los resultados del INTA.

XIV. CONCLUSION

Como se sabe comprender, la complejidad de la tarea ha sido enorme y ella sólo ha podido llevarse a efecto en forma gradual, es por ello que el proceso de descentralización no puede pretender ser un "paquete" terminado de medidas sino un proceso continuo y permanente con expresión clara de las materias que se quieren descentralizar, con sus plazos programados acorde con las posibilidades de cada Servicio de Salud o SILOS, definiendo los marcos referenciales políticos con activa participación de las autoridades locales en la generación de dichas definiciones.

Existen problemas que deben corregirse. No obstante, en la actualidad existe una "Vocación y Voluntad" descentralizadora tanto en los estamentos ministeriales como en los Servicios de Salud, que podríamos llamar descentralización interna y que hace augurar que este proceso iniciado es irreversible, porque ha demostrado a los actores que es beneficioso y es factible de mejorarse cada día.

No podríamos terminar esta presentación sin agradecer a los Maestros Dr. Francisco Mardones Restat, Profesor Ernesto Medina Lois, Profesora Dra. Maria Kaempffer y a Organizaciones como la Oficina de OPS, PAESMI, Universidad Católica de Chile y de Concepción gracias al apoyo de quienes hemos podido ir formando nuestra experiencia.

DESARROLLO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD.
UNA EMPRESA SOCIAL

Luis Fernando Cruz Gomez *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCION

Hace más o menos diez años, los países del mundo, asumieron el compromiso de alcanzar la Salud para todos en el año 2000, tomando como estrategia fundamental, el desarrollo de la Atención Primaria, con cada uno de sus componentes o estrategias específicas.

La necesidad de hacer realidad este compromiso político y de incorporarlo a los procesos de democratización y de Justicia Social, hace necesaria la masificación de la estrategia y el pleno desarrollo de las tácticas operacionales, con el fin de alcanzar una vida, social y económica, productiva.

La sociedad colombiana, en general, está sufriendo un profundo cambio en su célula fundamental: el municipio. A través de los mecanismos de descentralización administrativa, política y fiscal, el Municipio de Cali está adecuándose a esta importante realidad. Así, la transformación del Sistema Nacional de Salud, a través del desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud, tiene el espacio político y administrativo propicio.

En la ciudad de Cali se adoptó la Estrategia de Atención Primaria -con sus componentes de Intersectorialidad, Participación Comunitaria y Desarrollo Tecnológico y Administrativo- para la prestación de servicios de salud. Se definieron, además los Núcleos de Atención Primaria coincidentes con las Comunas, como la cédula operacional básica en la configuración de los Sistemas Locales de Salud.

Se entiende por Comuna, el sector territorial en que se divide el Municipio para una mejor administración y los Núcleos de Atención Primaria, un conjunto de elementos esenciales del Sistema de Salud, ubicados en una área geográfica, urbana o rural, donde residen, trabajan, o estudian 6.000 a 12.000 familias, (con cierto grado de homogeneidad en aspectos culturales, demográficos, ecológicos y socio-económicos).

Allí se concentran equipos de diferentes sectores, con la comunidad participante en una dimensión de "Comunidad Unitaria", se desarrollan tecnologías y aspectos organizacionales destinados a promover y mantener la salud; se enfrentan problemas prioritarios y se desarrollan intervenciones, que buscan una mejor calidad de vida de los individuos, familias y grupos sociales presentes.

Esta dimensión inscribe el desarrollo del Sector Salud de la ciudad de Cali, en el ambiente de cambio estructural y democrático que vive el país. Permite el desarrollo de nuevas formas de acción con efectiva participación y representación comunitaria, haciendo el sistema más sensible a las necesidades de la población.

Las tareas que viene desarrollando el Sistema Local de Salud de Cali, dentro la concepción de la Escuela del Proceso Administrativo, (planear, organizar, dirigir y evaluar) son las siguientes:

1. Redefinición del marco conceptual de planeación de acuerdo con el nuevo enfoque municipal.
2. Adecuación de la estructura, en coherencia con el marco conceptual de planeación.
3. Definición de un modelo de dirección adecuado al marco conceptual de la planeación y/o la estructura. La adopción de un modelo de gerencia participante, exige que todas las funciones del proceso administrativo tengan estas características.
4. Definición de un modelo de evaluación.

Estas tareas se están dando dentro de un proceso de CAMBIO PLANEADO, el cual implica una conceptualización y tecnología, las cuales se exponen en capítulo especial.

II. JUSTIFICACION

A pesar de los conocimientos técnicos disponibles, los sistemas de salud se caracterizan por producir un impacto negativo entre las comunidades. Los planes trazados obedecen muy poco a las necesidades verdaderas de la mayor parte de la población. Los servicios, en su mayoría centrados en la asistencia médica, han perdido una visión más completa del individuo como ser humano (con valores sociales y culturales). Prevalecen los enfoques biólogos y los esfuerzos se han dirigido a prestar servicios curativos.

La estructura de las organizaciones de salud se deben rediseñar, superando la tendencia a una concentración en el nivel de la administración central, buscando reforzar el poder decisorio de los niveles locales, que se encuentran más cerca de las comunidades, y son más sensibles a sus necesidades y a sus problemas prácticos.

La reorganización de las estructuras, de manera natural, contempla a la participación en los planes y programas de todos los trabajadores y de la comunidad, como mecanismo para lograr el compromiso y la responsabilidad.

Colombia tiene logros importantes en la búsqueda de medidas destinadas a combatir la extrema pobreza. Y además, se están desarrollando planes impulsados desde diferentes sectores

(Educación, Vivienda, Salud, Transporte, Recreación, Vestido, Vías, Servicios Públicos) hacia la búsqueda conjunta de condiciones de mejoramiento en el bienestar.

El Valle del Cauca y Cali, vienen innovando desarrollos tecnológicos, que desde las diferentes instancias, convergen hacia la conformación de planes, en el marco de la estrategia de Atención Primaria.

"En la última década, sin duda, se ha dado un notable progreso en el nivel de salud de la población del Municipio de Cali, con reducciones marcadas en las tasas de mortalidad y cambios importantes en el perfil de la morbilidad.^{1/}

Al mismo tiempo son logros importantes: el proceso de regionalización, el establecimiento de niveles de complejidad, el grado de articulación logrado con la universidad, la capacidad innovadora alimentada de manera permanente, desde la Universidad, la vinculación con el sector privado y la búsqueda de nuevas alternativas.

Sin embargo, los perfiles de morbilidad, como indicadores finales del nivel de salud, son el resultado de la interacción de múltiples variables, de las cuales, sólo una de ellas es la acción de los servicios de salud.

En la actualidad existen barreras cualitativas, en términos de dificultad para acceder a los servicios, y de eficiencia, que generan insatisfacción de los usuarios. Y es indudable, que en lo referente a la calidad humana de los servicios, hay una necesidad de grandes cambios.

Se requiere, además, la vinculación real y activa de la comunidad en la planeación, ejecución y control de los servicios. El sistema de salud está distante de la dinámica empresarial que refleje coherencia y control de gestión. La información, el control de calidad, la humanización de los servicios, la atención integral, son desarrollos aún no logrados por la Secretaría de Salud.

La propuesta del presente Modelo de Salud para Cali se apoya en las reflexiones anteriores y plantea la necesidad de establecer un equilibrio entre las acciones preventivas y curativas y un enfoque de todas las posibles causas en los problemas de salud. Está basado en el nuevo orden municipal, que propicia una amplia participación ciudadana, con un estilo de trabajo coherente, con la descentralización y la desconcentración en los denominados SILOS (Sistemas Locales de Salud) como unidades básicas de organización.

^{1/} "Apreciación de los Servicios de Salud de Cali". Programa de Desarrollo de Servicios de Salud. OPS, Washington DC, 1988.

Se requiere así de una acción gerencial que busque, dentro de un proceso de cambio planeado, la reorganización de la Red de Servicios, rescatando el trabajo de la FAMILIA en sus diferentes nichos ecológicos (Hogar-Escuela-Lugar de trabajo-Vía pública) y desarrollando equipos humanos, capaces de replantear su quehacer en nuevas posibilidades de participación.

Para su diseño, el Nuevo Modelo de salud ha requerido de decisiones políticas, de un apoyo y respaldo gubernamental que se ha realizado en la correspondencia entre la redistribución territorial de la ciudad por COMUNAS y los NUCLEOS DE ATENCION PRIMARIA, donde se concertan los planes de desarrollo para el logro del bienestar.

III. ANTECEDENTES

El ritmo tradicional de crecimiento que tenía la ciudad desde su fundación, en 1536, se rompe en la década de los 40. Transformaciones económicas, demográficas y políticas de carácter nacional, departamental y municipal dan origen a una serie de fenómenos sociales.

En 1937 se inicia un proceso de descentralización dentro del sector salud a nivel nacional. La Ley 120 de ese año autoriza la creación, por parte de los Concejos, de las Direcciones Municipales.

Mediante Acuerdo N° 44 de 1938, se crea el Departamento de Higiene y Asistencia pública Municipal de Cali. El mismo año se aprueba el contrato celebrado entre el Municipio y la Dirección Nacional de Higiene y Asistencia Pública, relativo a la creación y conformación de la Unidad Sanitaria.

En 1946 se establece a nivel nacional el Ministerio de Higiene al cual se le asignan los servicios preventivos. Por su parte los servicios curativos, en ese entonces a cargo de los Hospitales e Instituciones de beneficencia, continúan en relación con éstos.

Ese mismo año se crea el Instituto colombiano de los seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión Social, instituciones que tienen a su cargo el cuidado de la salud de los trabajadores del sector privado y público.

Estos acontecimientos hacen manifiesta la dicotomía entre los servicios preventivos y curativos, por un lado, y de las instituciones del sector salud, y de la Seguridad Social por otro, que condicionan la organización y prestación de servicios, y se constituyen en los mayores limitantes para el desarrollo armónico de la administración de salud.

La ruptura de la tendencia en el crecimiento de la ciudad, ocurrida en la década de los 40 y 50, se manifiesta por el inicio de un proceso de integración de los servicios preventivos y curativos, liderado a nivel nacional por la universidad.

En Cali, la fundación de la Universidad del Valle y la creación de la Facultad de Medicina, le infunden al sector salud una dinámica especial, debido al interés y capacidad de articular los programas académicos con las necesidades de la salud, a través de un amplio contacto con las instituciones asistenciales. Esto influye en forma notable a nivel municipal, desencadenando en Cali un proceso de desarrollo administrativo que se inicia en 1953, cuando la Dirección Municipal de Higiene se transforma en la Secretaría de Higiene Municipal.

Este proceso se hace más marcado en la década de los 60. Actos administrativos sitúan a Cali, desde esa época, como pionera en algunos aspectos de organización y de servicios.

Así, cabe destacar en 1962, la creación de la Corporación Autónoma de Desarrollo de la Comunidad de los Centros Materno Infantil de Cali, que luego daría lugar a la Corporación para Programas Especiales de Salud (CORPES), como paso efectivo hacia la descentralización, al permitir por este mecanismo, que la Secretaría y los Centros de Salud, administren en forma directa recursos del Municipio, provenientes de las cuotas de recuperación de los servicios prestados (tarifas) recaudados por las Instituciones de Salud.

En 1967 la reestructuración de la Secretaría de Salud Pública y la creación del Distrito de Salud de Cali, bajo la jefatura del Secretario de Salud Municipal, se constituye un mecanismo para lograr una efectiva integración de los Servicios de Salud Pública.

Ese mismo año 1967, la ciudad se divide en 8 distritos de salud, con una aplicación práctica de los principios de regionalización y sectorización, aspectos que más tarde, con los criterios de niveles de atención, alimentarían el proceso de creación y conformación del Sistema Nacional de Salud.

Estos adelantos, en aspectos administrativos y organizativos, sirven de base para que, en la década de los 70 se despliegue en Cali, un proceso de permanente exploración y experimentación en torno a mecanismos y estrategias que permitan ampliar coberturas, mejorar la eficiencia de los servicios, disminuir y controlar sus costos, incorporando otros recursos de la comunidad y permitiendo la proyección hacia ella.

En 1971 se inician los contactos entre la Universidad del Valle y la Secretaría Municipal para establecer un programa, que, basado en las experiencias de Candelaria, permitiera cubrir un área de 100.000 habitantes, para luego extenderlo a toda la ciudad.

En 1972 suscriben un convenio para adelantar de manera conjunta el desarrollo de un modelo que tuviera en cuenta las necesidades de la comunidad, orientara los servicios hacia los grupos de mayor riesgo y permitiera así alcanzar altas coberturas y disminuir los costos de atención.

Se planteaba utilizar al máximo los recursos propios de la comunidad, lograr una activa participación comunitaria, coordinar e integrar las instituciones de atención médica y establecer, dentro de un esquema de regionalización, la atención por niveles, integrándola a nivel domiciliario, para lo cual se adoptó un esquema de reasignación y delegación de funciones.

En 1973, con la asesoría del Ministerio de Salud y la Fundación para la Salud Familiar de New Orleans, se inicia en Cali un programa, para que en forma conjunta y previa redefinición de algunas funciones de miembros del equipo de Salud, se permitiera implantar el sistema de atención probado desde 1968 en Candelaria, en un área urbana de 100.000 habitantes.

El sistema incorporaba a la Promotora de Salud, quien en trabajo domiciliario debía identificar los niños normales y los niños desnutridos. Remitía a los desnutridos grado II y III y aplicaba vacunas. Por su parte la Auxiliar de Enfermería confirmaba y controlaba embarazo de bajo riesgo, iniciaba y controlaba métodos de planificación familiar y prescribía tratamientos estandarizados para algunas patologías, que le fueron delegadas.

Este programa, que incorporaba conceptos novedosos, cumplió algunos de sus objetivos y probó los beneficios de algunas estrategias innovadoras, pero, por motivos de diversa índole, no pudo continuar ni cumplir con el objetivo de extenderlo a toda la ciudad.

En 1979 la Secretaría de Salud, el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), el Instituto de Bienestar Familiar (CBF) y la Universidad del Valle, suscriben un convenio con el fin de coordinar acciones y estrategias, aportando recursos para un programa, que permitiera lograr el objetivo común de ampliar las coberturas de Atención Primaria y Bienestar Familiar.

Este programa se adelantó en 7 barrios del área más pobre de la ciudad y se constituyó en un claro intento de trabajo interinstitucional dentro del, en ese entonces, novedoso concepto de Atención Primaria. En él se incorporaban, entre otros, los conceptos de regionalización, atención de niveles según riesgo. Pero su funcionamiento fue muy corto, pues problemas administrativos y financieros, impidieron que continuara.

Si bien la década de los 70 se caracterizó por la búsqueda de estrategias y mecanismos de atención que permitieran ampliar

coberturas, mejorar la eficiencia y controlar los costos de atención; durante esa época se sucedieron una serie de eventos y actos administrativos, que influyeron de manera muy positiva.

En 1972, encontrándose aún muy incipiente en el Ministerio de Salud el proceso de elaboración del Plan de Salud, se diseña para Cali un plan de desarrollo en el cual se incluyen las instituciones que se encontraban bajo la dirección del Servicio Seccional, y otros de carácter privado. Ese mismo año el Servicio de Salud del Valle y el Municipio de Cali firman un contrato, por medio del cual se integran los servicios de salud para el Área de Cali, se crea el Distrito de Salud de Cali, que incluye además 5 municipios vecinos.

En 1975, de acuerdo con las normas legales del Sistema Nacional de Salud recién organizado, el Ministerio de Salud establece, las Regionales de Salud para el Valle del Cauca, una de las cuales es la Unidad Regional de Salud de Cali, con sede en la Secretaría Municipal de Cali, e incluye a los municipios de Jamundí, La cumbre, Vijes, Dagua y Yumbo.

Si bien estas disposiciones han dado vida e independencia al Servicio Seccional y a la Unidad Regional, el hecho de que se encontraban sometidos a diferentes regímenes (Municipal y Nacional), y de manera específica en la administración de salarios y prestaciones, ha generado dificultades para un desarrollo armónico de la Unidad Regional y la Secretaría de salud.

En 1979, se expide el Decreto 1469, mediante el cual se reestructura la Secretaría de Salud Pública Municipal, se crean las Áreas Integradas de Salud y se definen niveles de atención dentro de las instituciones dependientes de la Secretaría y la Unidad Regional.

Para ejecutar esa reforma, en 1979 la ciudad se divide en 4 áreas, tratando de alcanzar homogeneidad geográfica y de población, para que cada área cubra aproximadamente 250.000 habitantes, cuente con un Centro Hospital como sede y cúspide de un sistema de Atención por Niveles, compuesto además por el Puesto y Centro de Salud, que en conjunto conforma el Nivel I de Atención. El Nivel II quedó conformado por los Hospitales San Juan de Dios, Mario Correa, Club Noel. El Nivel III lo constituyeron el Hospital Universitario y el Psiquiátrico San Isidro. Este fue, sin duda, un paso importante en la tendencia hacia la descentralización de los servicios de salud.

La década de los 80 se inicia con un impulso en el proceso planificador, dentro de unas políticas municipales de ampliación de servicios, que se manifiestan en el "plan 1500", mediante el cual se hace un desarrollo importante en la infraestructura física, al construirse varios puestos y Centros de salud, la mayoría, en áreas marginadas.

En 1984 y 1985 la Universidad del Valle, a través del Departamento de Medicina Social, adopta para el Area Integrada N°2 de Cali, modelos de planeación probados en las Unidades Locales de Pradera y Cerrito.

Hacia los años de 1984 y 1985 el Servicio de Salud del Valle conformó los grupos de participación, cooperación y asesoría "PACOAS", como antecedente para el desarrollo de los planes locales y constituyó un buen intento de integración entre al Nivel Central del Servicio de Salud y el Nivel Regional.

Para el período de 1986 y 1987, el programa de mágister en Administración de Salud del Departamento de Medicina social de la Universidad del Valle, entra a colaborar con el Nivel Central del Servicio Seccional de Salud del Valle del Cauca y con la Unidad Regional del Municipio de Cali, para desarrollar los planes de Salud de cada Unidad Local de Salud del Valle del Cauca.

Como parte componente del anterior proceso, la Secretaría de Salud de Cali, con una metodología participativa elaborara el documento "PLAN DE SALUD DE CALI 1987-1991", con la participación de las Areas Integradas y los Hospitales del Area de Influencia de la Unidad Regional.

En noviembre de 1986 la Administración Municipal, los Institutos descentralizados y Fundaciones privadas de Cali, analizaron los componentes básicos de la Estrategia de Atención primaria y concluyeron que su desarrollo y práctica permitirían a los sectores que deben responder por el bienestar de las familias (trabajo, educación, alimentación, vestido, recreación y deporte, comunicación, vías y transporte, ecosistema, seguridad, salud y servicios públicos), ampliar con oportunidad y eficiencia sus servicios a aquellos sectores de la población, que por diversas circunstancias han estado marginados, y permitir su participación en los niveles de toma de decisiones.

De acuerdo con esta decisión, un Comité Técnico inicia un trabajo de concertación, a través de reuniones periódicas, que termina proponiendo la realización de un seminario-taller que cumpliera con los siguientes objetivos:

- Definir una metodología que permita el desarrollo de los componentes de la Estrategia de Atención primaria, los cuales se identifican con los principios del Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta.
- Definir lenguaje y criterios comunes.
- Impulsar el desarrollo de los Núcleos de Atención Primaria como elementos esenciales del sistema Local de Salud, en el Municipio de Cali.

El resultado inmediato es el acercamiento de las instituciones en el nivel operativo de los Núcleos, que hasta ese momento se encontraban en desarrollo, y de aquellos que se decide iniciar e impulsar.

Con el fortalecimiento de los sistemas Locales de Salud, a partir del segundo semestre de 1987, se concreta la aplicación de la Estrategia de Atención Primaria y se identifican una serie de eventos que facilitan su desarrollo tales como:

- Diseño de esquemas que faciliten la actuación simultánea de los diferentes sectores y la participación comunitaria. Julio 1987.
- Vinculación de la comunidad al sistema a través de los Agentes Primarios de Salud o Voluntarios. (Estos han recibido algún tipo de capacitación formal y ejercen sus funciones en la Unidad Básica de Atención (UBA). Agosto 1987.
- Conformación de los Núcleos de Atención Primaria, y definición de mecanismos financieros de apoyo para su práctica. Octubre 1987.
- Aplicación de la descentralización y desconcentración en la entrega de servicios a través de los centros de Atención Local Integrada (CALI). Uno por cada comuna o Núcleo de Atención Primaria. Julio 1988.
- División del territorio municipal de Cali, en 20 Comunas y 15 Corregimientos. Los cuales coinciden, desde un punto de vista geográfico y de población, con los Núcleos de Atención Primaria. Agosto 1988.
- Conformación de Juntas Administradoras Locales por Comuna, constituyen el canal de expresión de la comunidad ante los organismos del Estado. Agosto 1988.
- Desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud, concebido en el marco de cambio estructural y democrático del país. Y en concordancia con lo establecido en la reunión XXXIII de septiembre de 1988 del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de Salud (OPS), que por Resolución número XV aprobó esta estrategia operacional.
- Cooperación técnica con fondos OPS. Proyecto SILOS Cali.
- Acuerdo del Honorable Concejo del Municipio de Cali por el cual se adopta la Estrategia de Atención Primaria, con sus componentes básicos, como elemento fundamental para la prestación de servicios de salud, facultando al ejecutivo para concretar los mecanismos administrativos necesarios y

definiendo, además, los Núcleos de Atención Primaria. Diciembre 1988.

- Desarrollo de un sistema de información, para apoyar y comunicar las decisiones tomadas en los diferentes niveles del SILOS. Enero 1989.
- Creación de los Núcleos de Atención Primaria (Decreto Municipal). Mayo 1988.

IV. ESTRATEGIAS GENERALES

Si se hace una abstracción de todas las metas y propósitos de la Atención Primaria, para elegir la esencial, se puede afirmar que la creación de una atmósfera propicia a la participación, en un ámbito amplio, democrático, dentro un modelo de sucesivas aproximaciones, sería el ideal. A esto debe estar orientada la mecánica general de la estrategia.

En este sentido hay cuatro fundamentos básicos: la coordinación intersectorial; la participación comunitaria; el desarrollo tecnológico y el desarrollo administrativo.

1. La Coordinación Intersectorial

Es un recurso administrativo que se debe planear, organizar, dirigir y evaluar considerándose un proceso en el que se relacionan en forma temporal los diferentes sectores, sin perder en ningún momento su autonomía e identidad y logrando un desarrollo armónico en los niveles normativo, operativo y de decisión política.

El Comité Intersectorial es un mecanismo que establece sentido de pertenencia a un equipo comunitario y perfila conocimientos, actitudes y habilidades de los representantes. La organización y resultados, así como la dinámica de trabajo en terreno, van consolidando la visión intersectorial, como un mecanismo de común ocurrencia, el cual se ve reforzado ante las permanentes conyunturas políticas y la propia dinámica comunitaria que las gratifica y estimula.

2. Participación Comunitaria

Toma especificidad y forma en la realidad concreta de las comunas, sectores y barrios, de acuerdo a su ubicación social y a los estímulos o restricciones que se tengan para intervenir en la diversidad de decisiones propias del espacio geográfico.

La participación comunitaria es un mecanismo que consolida redes de solidaridad y de apoyo para la concertación de programas en diversos sectores y de manera especial en el sector de la salud.

La participación tiene dimensión multidisciplinaria, ubica al sector en un plano que estimule a la comunidad a promover, impulsar y desarrollar programas y tareas con otros sectores del desarrollo económico y social.

Los mecanismos participantes derivados de las Juntas Administradoras Locales y la Acción Comunal Institucionalizada, materializan canales de expresión comunitaria identificables que harán el sinergismo a nivel de comuna o Núcleo y se constituyen en una base importante de futuros desarrollos de la plena participación.

3. Desarrollo Tecnológico

El proceso de ampliación de coberturas, con oportunidad y calidad, plantea requerimientos de tecnología.

La instrumentación necesaria para responder a la demanda de acuerdo a la población, ligada a los principios científicos, realidad económica y aceptación comunitaria, identifican las características de la tecnología a nivel de la Comuna o Núcleo de Atención Primaria, de éste con otros Núcleos para el Sistema Local de Salud y de uno de ellos con la totalidad del Sistema de Salud del Municipio de Cali.

El enfoque tecnológico organizacional que se deriva de la relación del Sector Salud, con otros sectores del desarrollo económico y social en cada comuna o Núcleo de Atención primaria, facilita efectos de eficiencia y oportunidad ante el modelo de aspiraciones comunitarias definidos en el plan de Desarrollo.

4. Desarrollo Administrativo

El desarrollo administrativo, ligado a un compromiso político, de región y país, a la visión masiva y no fragmentaria, dentro de estructuras flexibles descentralizadas y humanas, se constituye en meta inmediata, pues las innumerables experiencias evaluadas de la aplicación de la Estrategia de Atención Primaria, muestran cómo el inadecuado desarrollo administrativo se ha constituido en un limitante básico en los logros esperados.

En tal sentido se han realizado algunos actos administrativos, y de soporte legal, que configuran pasos importantes tales como:

- a) el Acuerdo Municipal N° 15/88 "Por el cual se divide el territorio municipal en Comunas y Corregimientos, se dictan

las normas Marco que regulan su funcionamiento y se expiden otras disposiciones".

- b) El Decreto N° 1016/88 "Por el cual se actualizan las Areas Integradas de Salud y se determinan sus Zonas de Influencia".

...Artículo 2° "El Area Integrada de Salud corresponde al concepto de Sistema Local de Salud (SILOS), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)".

...Artículo 3° "Los Límites de los Núcleos de Atención Primaria corresponden exactamente a los límites de las Comunas respectivas, según el Acuerdo Municipal N° 15 de agosto 11 de 1988".

- c) Los Centros de Atención Local Integrada (CALI):

El Decreto 0622/88 creó los Centros de Atención Local Integrada, en cada una de las 20 Comunas, como un referente espacial del desarrollo armónico y eficiente de la totalidad de la administración municipal y como polos de integración comunitaria, que faciliten el acercamiento de la administración a la comunidad.

- d) Adopción del concepto del Núcleo de Atención Primaria.

El Núcleo de Atención primaria coincidente con cada Comuna es la célula operacional básica en la configuración de los Sistemas Locales de Salud.

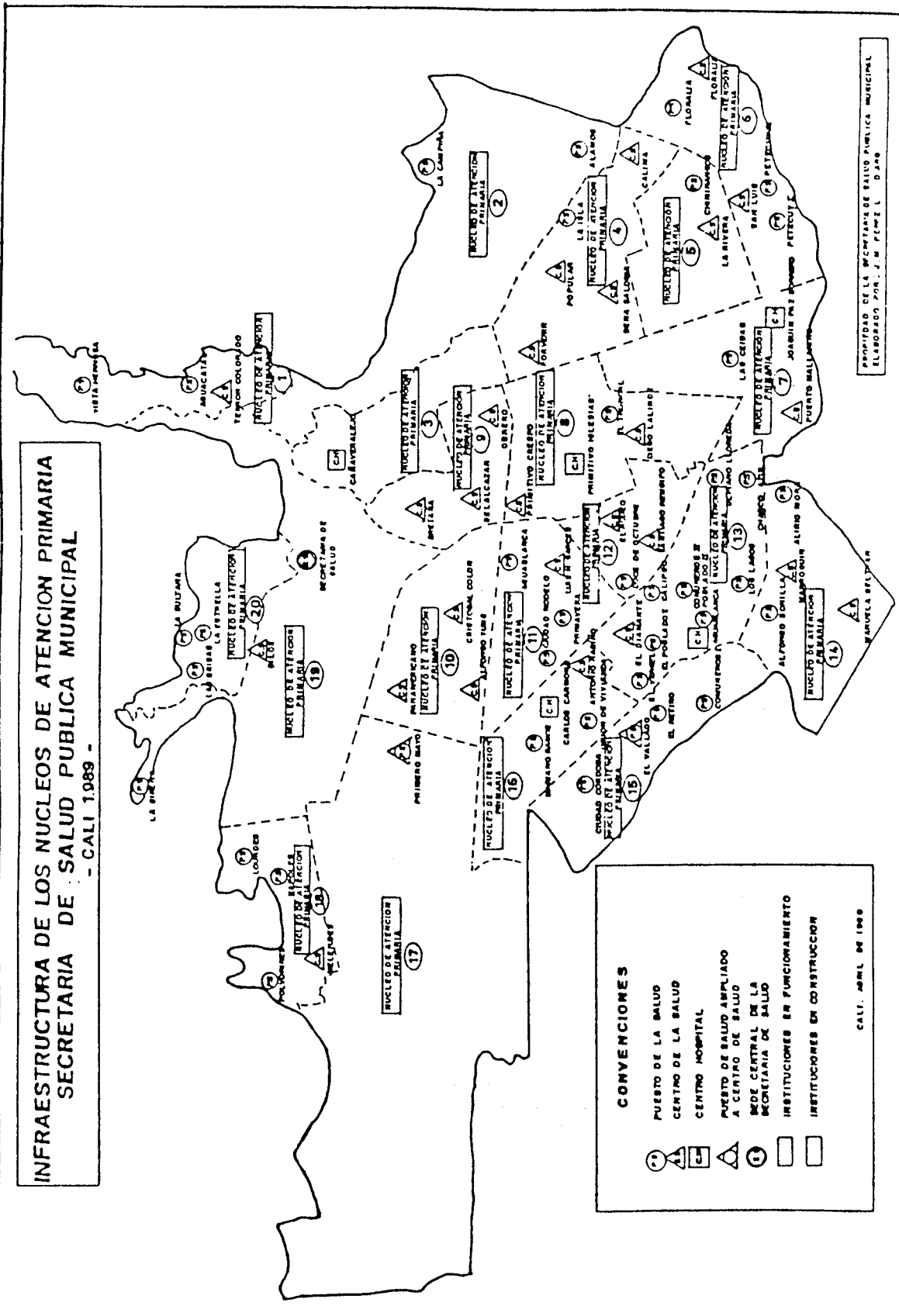
Los Núcleos de Atención Primaria configuran una red a través de los Sistemas Locales de Salud: teniéndose conjuntos de 2 a 4 Núcleos por cada Sistema Local de Salud y un total de 7 para la totalidad del Municipio en el Area Urbana y Rural. (Mapa N° 1).

En el Núcleo de Atención Primaria se concreta la relación, la concertación y la integración de recursos y servicios de origen público y privado del orden internacional, nacional, departamental y municipal.

A este nivel se logra la identidad, fusión y compromisos de los sectores públicos y privados, frente a intereses comunes y se realiza el modelo de aspiraciones y necesidades definidos por las familias desde su base, bajo principios democráticos.

Mapa I

INFRAESTRUCTURA DE LOS NUCLEOS DE ATENCION PRIMARIA SECRETARIA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL - CALI 1989 -



5. Sistema de Información para la Atención Primaria

El Sistema de Información para la Atención Primaria (SIPAP) propuesto dentro del Nuevo Modelo de Salud para Cali, contempla efectuar mediciones sucesivas del estado de Salud de la población en relación con sus aspiraciones culturales, económicas y sociales.

Para que estas mediciones sean útiles como indicadores de la necesidad de servicios de salud, se requiere tener conocimiento sobre toda la constelación de factores que intervienen en la génesis del malestar de un grupo humano particular, aumentándole su riesgo de enfermar, de morir o de privarlo de ciertas funciones psicológicas y sociales dentro de su entorno.

Este concepto rebasa el tradicional enfoque de un Sistema de Información (SIS), reemplazándolo por otro mucho más amplio que incluya los otros componentes del bienestar, encargado de satisfacer las aspiraciones de la comunidad.

El SIPAP busca desarrollar algunas mediciones, a través de indicadores seleccionados, suministrando elementos suficientes a todos los niveles de la organización para la solución de problemas conjunturales, a nivel del Núcleo de Atención Primaria, en primera instancia, por ser esta una estructura básica en la prestación de los servicios integrales.

En este contexto, su propósito no obedece a la búsqueda de indicadores globales y estáticos, como ha sido lo tradicional, sino algo más eficiente, que facilite el proceso de tomar decisiones en el nivel en que se ejecutan las acciones, de manera que todas las determinaciones estén destinadas a servir a un propósito definido para que la organización alcance sus metas.

El SIPAP tiene un marco de referencia lo bastante amplio para comprender la necesidad de las intervenciones sociales integrales y no las relacionadas sólo con la salud. También debe asistir al nivel político decisorio, al nivel adecuador decisorio y al ejecutor o de producción, por igual, para poder alcanzar un equilibrio que facilite el proceso de tomar decisiones en todos los niveles de la organización.

Este sistema ha alcanzado algunos desarrollos en los Núcleos de Atención Primaria en relación con el registro de información, a nivel de la familia, como sujeto básico de atención del Nuevo Modelo de salud para Cali. Este nuevo sistema de registro se basará en el ciclo vital del individuo dentro del núcleo familiar y su interrelación con sus nichos ecológicos. Con esta modalidad de registro se pretende modificar la constelación de factores de riesgo, tanto protectores como agresores, para enfrentarlos a una red de servicios que sea integral y en el seno mismo de la comunidad. para ello se han diseñado indicadores cualitativos y cuantitativos.

V. RECAPITULACION

Concebida la estrategia general como un modelo de sucesivas aproximaciones en virtud de su naturaleza dinámica, de constantes y múltiples propuestas, y ya planteada la visión teórica fundamental, se enuncian algunos hechos que se convierten en eventos realizados.

En la Educación Comunitaria, el desarrollo metodológico alcanzado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), así como los sucesivos ajustes derivados de la experiencia en terreno, a nivel de cada comuna y Núcleo de Atención Primaria, han marcado un camino serio y probado. En este campo se han desarrollado tanto los componentes educativos para la participación comunitaria, como para la generación de empleo.

Un ejemplo de la Concertación de Sectores, lo constituye la configuración de las Unidades Básicas en la Comuna número 20, a saber: unidad de Servicios Básicos, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Seguridad, Unidad de Educación, Recreación y Cultura, Unidad de Protección y Bienestar Social, Unidad de Sistemas de salud.

La decisión del gobierno local de fortalecer la estructura de Comunicación Social, a través de la División de Comunicaciones respectiva tanto a nivel central, como de cada uno de los organismos descentralizados, constituye un avance en el interior de las comunidades la relación de ellas con las estructuras del poder local.

Las realizaciones en los campos de la Educación y la Capacitación, colocan a Cali en el contexto del país, con el mayor grado de participación ciudadana, cuatro veces superior al mayor logrado por otra ciudad colombiana, para el procesos de elección de Juntas Administradores Locales de abril de 1989.

Los alcances a nivel del Desarrollo Tecnológico, asociado a una visión de enfoque múltiple, permiten ya citar varios ejemplos relacionados con la solución a las necesidades de agua y la disposición de desechos líquidos y sólidos; la reforestación y manejo ambiental en las áreas de deslizamiento de la Ciudad; el uso de polideportivos como técnicas recreacionales cercanas a las familias en áreas de prioridad social; los Centros de Atención Local Integrada (CALI); los Núcleos de Eficiencia y Calidad; las tecnologías de filtración lenta en arena en potabilización de aguas en zonas suburbanas y rurales, entre otros.

Asimismo, se ha logrado la confección de diecisiete (17) proyectos de Investigación - Acción - Participante aplicada a nivel de Núcleos de Atención Primaria. Estos proyectos representan un incremento del 87% en relación con el año 1988.

También se diseñó concertadamente un programa de Educación Continua para estabilizar el proceso de Investigaciones en los SILOS y es así como se dió comienzo al curso para Estadísticos con duración de un año.

Se planea el montaje de cursos especializados en cada área de Investigación que se está desarrollando, con la colaboración de FES e ICETEX en cuanto a cursos y becas en el exterior. El Grupo de Investigaciones de la Secretaría Municipal se encargará también de la Educación de Investigación para el Suroccidente Colombiano.

La Secretaría de Salud de Cali ha sido la primera organización operativa de salud en conformar el grupo de Investigaciones con gran énfasis en la capacitación de sus funcionarios a todo nivel, la política fundamental de esta capacitación está orientada por el Modelo de Salud de la ciudad.

VI. ESTRATEGIAS ESPECIFICAS

1. Red de Servicios

El Sistema Local de salud como respuesta del sector a los procesos de descentralización y desconcentración, establece una red para la acción que le permite mantenerse en contacto con la realidad específica de cada comuna o Núcleo de Atención Primaria.

La red del conjunto de Núcleos de Atención Primaria, se convierte en un mecanismo de comunicación entre sectores, en el interior del sector, y de éstos, con la comunidad.

La Unidad Básica de Atención (UBA) es un conjunto oscilante entre 100 a 400 familias, dependiendo de consideraciones geográficas, sociales y culturales. Estos conjuntos se encuentran ubicados en el mismo vecindario, pero su conformación y forma de relacionarse, pueden estar generados por los vínculos en las instituciones educativas (Escuelas) en el sitio de trabajo, o por programas prioritarios de la Comuna o Núcleo. En este sentido el referente espacial de las Unidades Básicas puede estar ubicado en el domicilio, la escuela, el lugar de trabajo o de programas específicos.

A su vez, entre 7 y 10 Unidades Básicas de Atención estructuran y operan un nuevo conjunto denominado Unidad de Atención Primaria, la cual tiene el Puesto de salud como referente espacial y en uno o dos equipos de Atención Primaria el contacto interdisciplinario y el apoyo para las acciones fundamentales de: promoción, prevención, control, tratamiento y rehabilitación, que la complejidad y la magnitud de las actividades de salud así lo requieran.

Estos equipos derivan problemas de complejidad mayor a niveles, que por sus recursos y servicios, aseguran una respuesta adecuada. La cobertura de población alcanzada por una Unidad de Atención Primaria, varía entre 1.500 y 3.000 familias.

A este nivel se inicia el proceso de participación de las familias y los equipos de Atención Primaria, involucrados tanto en el diagnóstico, como en la determinación de prioridades, programación, ejecución y evaluación de las acciones del sector salud y de las que se derivan para ser realizadas por los esfuerzos de integración y relación de servicios, con otros sectores presentes en la comuna.

Los equipos de Atención Primaria de Salud, estimulan la incorporación o configuración de otros equipos de Atención Primaria para la educación, la recreación, el empleo, la seguridad, los servicios públicos y la vivienda, según la dinámica de grupo específica de cada Comuna o Núcleo y de acuerdo a sus propias estructuras de organización.

En este sentido aparece un enfoque estratégico de Atención Primaria Integral desde la base de acción. Estos elementos son la base del desarrollo de la coordinación intersectorial y la participación comunitaria, y constituye un mecanismo de integración del sistema.

El puesto de la Salud como referente espacial, cumple una función primordial para el logro logístico-Administrativo, en aspectos de: información, personal, suministros y medicamentos básicos, transporte y comunicaciones, definición de inversiones, líneas de investigación-acción, apoyo financiero y liderazgo para la base planificadora.

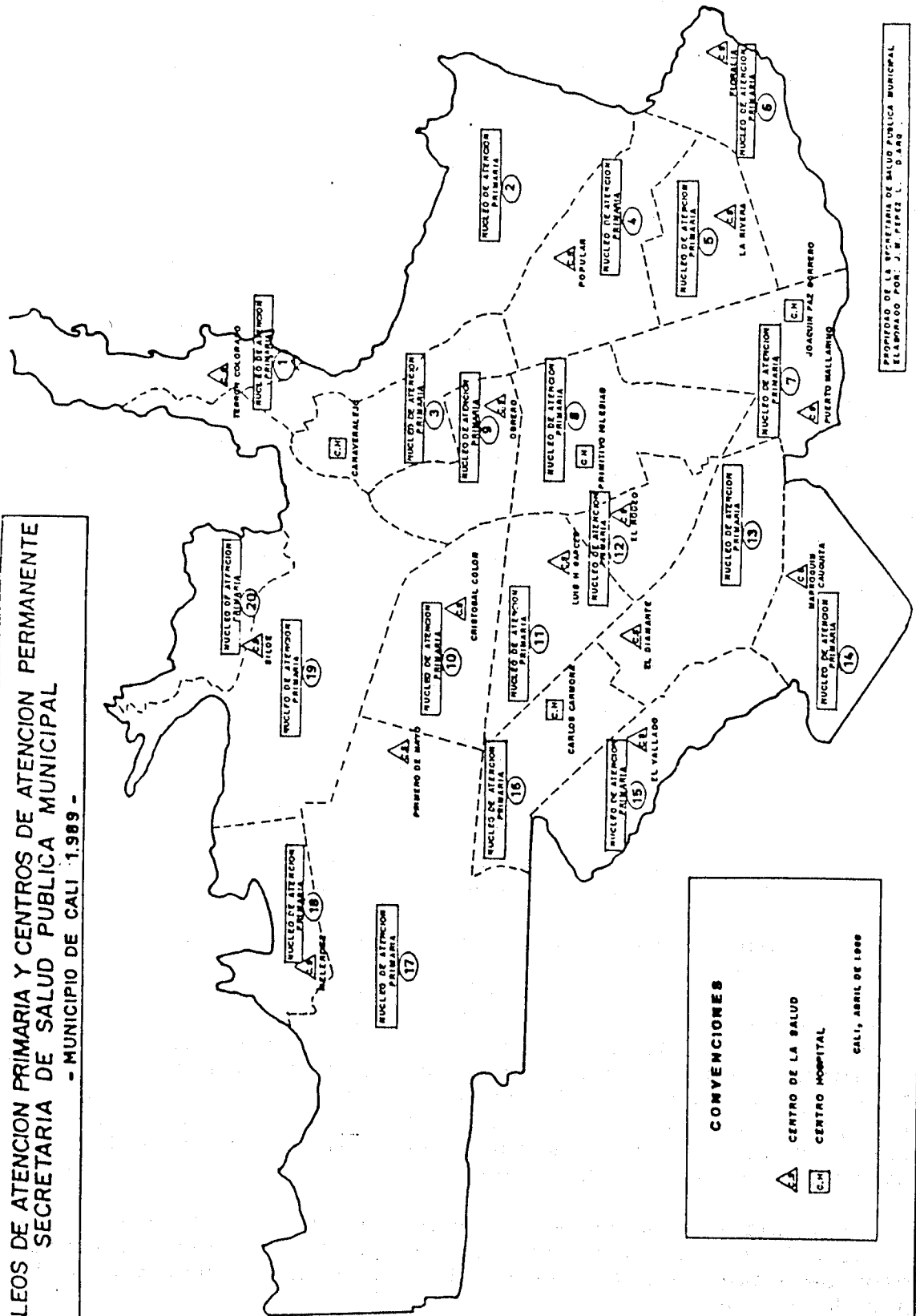
Este desarrollo administrativo es liderado y apoyado, desde la sede de los Núcleos de Atención Primaria y desde el Centro de Atención Permanente de la Salud de la respectiva Comuna o Núcleo, ya que ellos son los elementos básicos esenciales del respectivo Sistema Local de Salud.

De tres a cuatro Unidades de Atención Primaria configuran el denominado Núcleo de Atención Primaria. El Núcleo tiene como sede un Centro de Atención Permanente de la Salud, con un desarrollo tecnológico y administrativo, que vincule todos los elementos contenidos en él y con otros Núcleos, SILOS y la totalidad de la red del Sistema de Salud de Cali (Mapa N° 2).

El enfoque de Atención Permanente de la Salud supera la visión médica e incluye, por tanto, recursos interdisciplinarios y de apoyo logístico y administrativo para la atención integral.

Mapa 2

**NUCLEOS DE ATENCION PRIMARIA Y CENTROS DE ATENCION PERMANENTE
SECRETARIA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL
- MUNICIPIO DE CALI 1989 -**



La configuración de un sistema Local de salud que parte de su célula fundamental, se establece con la reunión de tres a cinco Núcleos de Atención Primaria y contiene además el conjunto de instituciones (Públicas, Privadas y de la Seguridad Social) del sector Salud de nivel secundario y terciario que, a manera de referentes espaciales complementan el desarrollo de un modelo que enfrenta la situación de la salud y la enfermedad, interviniendo en las causas sin descuidar la presencia frente a los efectos. (Mapa N° 3).

2. Formas Alternativas para la Ampliación de Coberturas

La experiencia en el desarrollo de los servicios ha mostrado que la ampliación de coberturas está limitada por los recursos, lo cual conduce a la búsqueda de mecanismos innovadores y alternativos que faciliten esta ampliación.

En cali se creó el Grupo Interinstitucional de la Salud, en donde están representados todos los entes del orden público y privado, con el objeto de fijar políticas y acordar mecanismos de coordinación; promover esta coordinación para la ampliación de coberturas, la utilización racional de los recursos y la difusión de los resultados obtenidos.

El énfasis en el uso de los medios masivos de comunicación que estimulan y facilitan la conciencia preventiva y promocional, ubican este recurso del mundo moderno como elemento transcendental para el mejoramiento de la calidad de la vida y la incorporación de conocimientos, actitudes y habilidades para el autocuidado y el desarrollo de los sistemas no formales de salud.

La dinámica de participación ciudadana facilita la decisión y el compromiso de las personas pertenecientes a cada Núcleo de Atención Primaria y orientan su trabajo dentro de la filosofía del "Voluntariado" como agentes primarios de la salud.

Estos voluntarios reciben contenidos educativos continuados y apoyo administrativo (los fondos de Atención Primaria de cada Núcleo incluyen rubros específicos para la motivación del voluntario en aspectos básicos así como para su actualización) que les permiten asumir funciones de detección y orientación en la red de servicios, eliminar barreras culturales en la relación con las familias, proyectan la visión preventiva y promocional. Se constituyen, así, en un elemento del equipo que tiene el primer contacto permanente con las familias y el aporte tangible de la comunidad con el equipo de salud.

La cuantificación de este recurso en el año de 1989 para la ciudad de Cali es del orden de 2.500 voluntarios, estableciendo una relación de 1 por cada 400 habitantes, teniéndose una meta a junio de 1990 de 50.000.

Mapa 3

SISTEMAS LOCALES DE SALUD (SILOS)

- MUNICIPIO DE CALI 1989 -

SILOS 6

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

126 CM - VILLAVIEJA

127 PM - SAN PEDRO DE NAYO

128 CM - SAN PEDRO DE NAYO

129 CM - SAN PEDRO DE NAYO

130 CM - SAN PEDRO DE NAYO

NIVEL SECUNDARIO Y TERCARIO

131 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

132 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

133 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

134 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

135 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

136 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

137 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

138 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

139 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

140 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

141 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

142 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

143 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

144 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

145 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

146 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

147 M - MARIA GONZALEZ PEREZ

SILOS 7

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

148 PM - NAVARRO

149 PM - NAVARRO

150 PM - NAVARRO

151 PM - NAVARRO

152 PM - NAVARRO

153 PM - NAVARRO

154 PM - NAVARRO

155 PM - NAVARRO

156 PM - NAVARRO

157 PM - NAVARRO

158 PM - NAVARRO

159 PM - NAVARRO

160 PM - NAVARRO

161 PM - NAVARRO

162 PM - NAVARRO

163 PM - NAVARRO

164 PM - NAVARRO

165 PM - NAVARRO

166 PM - NAVARRO

167 PM - NAVARRO

168 PM - NAVARRO

169 PM - NAVARRO

170 PM - NAVARRO

171 PM - NAVARRO

172 PM - NAVARRO

173 PM - NAVARRO

174 PM - NAVARRO

175 PM - NAVARRO

176 PM - NAVARRO

177 PM - NAVARRO

178 PM - NAVARRO

179 PM - NAVARRO

180 PM - NAVARRO

181 PM - NAVARRO

182 PM - NAVARRO

183 PM - NAVARRO

184 PM - NAVARRO

185 PM - NAVARRO

186 PM - NAVARRO

187 PM - NAVARRO

188 PM - NAVARRO

189 PM - NAVARRO

190 PM - NAVARRO

191 PM - NAVARRO

192 PM - NAVARRO

193 PM - NAVARRO

194 PM - NAVARRO

195 PM - NAVARRO

196 PM - NAVARRO

197 PM - NAVARRO

198 PM - NAVARRO

199 PM - NAVARRO

200 PM - NAVARRO

SILOS 5

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

101 CM - BARRIO SAN JUAN

102 CM - BARRIO SAN JUAN

103 CM - BARRIO SAN JUAN

104 CM - BARRIO SAN JUAN

105 CM - BARRIO SAN JUAN

106 CM - BARRIO SAN JUAN

107 CM - BARRIO SAN JUAN

108 CM - BARRIO SAN JUAN

109 CM - BARRIO SAN JUAN

110 CM - BARRIO SAN JUAN

111 CM - BARRIO SAN JUAN

112 CM - BARRIO SAN JUAN

113 CM - BARRIO SAN JUAN

114 CM - BARRIO SAN JUAN

115 CM - BARRIO SAN JUAN

116 CM - BARRIO SAN JUAN

117 CM - BARRIO SAN JUAN

118 CM - BARRIO SAN JUAN

119 CM - BARRIO SAN JUAN

120 CM - BARRIO SAN JUAN

121 CM - BARRIO SAN JUAN

122 CM - BARRIO SAN JUAN

123 CM - BARRIO SAN JUAN

124 CM - BARRIO SAN JUAN

125 CM - BARRIO SAN JUAN

126 CM - BARRIO SAN JUAN

127 CM - BARRIO SAN JUAN

128 CM - BARRIO SAN JUAN

129 CM - BARRIO SAN JUAN

130 CM - BARRIO SAN JUAN

131 CM - BARRIO SAN JUAN

132 CM - BARRIO SAN JUAN

133 CM - BARRIO SAN JUAN

134 CM - BARRIO SAN JUAN

135 CM - BARRIO SAN JUAN

136 CM - BARRIO SAN JUAN

137 CM - BARRIO SAN JUAN

138 CM - BARRIO SAN JUAN

139 CM - BARRIO SAN JUAN

140 CM - BARRIO SAN JUAN

141 CM - BARRIO SAN JUAN

142 CM - BARRIO SAN JUAN

143 CM - BARRIO SAN JUAN

144 CM - BARRIO SAN JUAN

145 CM - BARRIO SAN JUAN

146 CM - BARRIO SAN JUAN

147 CM - BARRIO SAN JUAN

148 CM - BARRIO SAN JUAN

149 CM - BARRIO SAN JUAN

150 CM - BARRIO SAN JUAN

151 CM - BARRIO SAN JUAN

152 CM - BARRIO SAN JUAN

153 CM - BARRIO SAN JUAN

154 CM - BARRIO SAN JUAN

155 CM - BARRIO SAN JUAN

156 CM - BARRIO SAN JUAN

157 CM - BARRIO SAN JUAN

158 CM - BARRIO SAN JUAN

159 CM - BARRIO SAN JUAN

160 CM - BARRIO SAN JUAN

161 CM - BARRIO SAN JUAN

162 CM - BARRIO SAN JUAN

163 CM - BARRIO SAN JUAN

164 CM - BARRIO SAN JUAN

165 CM - BARRIO SAN JUAN

166 CM - BARRIO SAN JUAN

167 CM - BARRIO SAN JUAN

168 CM - BARRIO SAN JUAN

169 CM - BARRIO SAN JUAN

170 CM - BARRIO SAN JUAN

171 CM - BARRIO SAN JUAN

172 CM - BARRIO SAN JUAN

173 CM - BARRIO SAN JUAN

174 CM - BARRIO SAN JUAN

175 CM - BARRIO SAN JUAN

176 CM - BARRIO SAN JUAN

177 CM - BARRIO SAN JUAN

178 CM - BARRIO SAN JUAN

179 CM - BARRIO SAN JUAN

180 CM - BARRIO SAN JUAN

181 CM - BARRIO SAN JUAN

182 CM - BARRIO SAN JUAN

183 CM - BARRIO SAN JUAN

184 CM - BARRIO SAN JUAN

185 CM - BARRIO SAN JUAN

186 CM - BARRIO SAN JUAN

187 CM - BARRIO SAN JUAN

188 CM - BARRIO SAN JUAN

189 CM - BARRIO SAN JUAN

190 CM - BARRIO SAN JUAN

191 CM - BARRIO SAN JUAN

192 CM - BARRIO SAN JUAN

193 CM - BARRIO SAN JUAN

194 CM - BARRIO SAN JUAN

195 CM - BARRIO SAN JUAN

196 CM - BARRIO SAN JUAN

197 CM - BARRIO SAN JUAN

198 CM - BARRIO SAN JUAN

199 CM - BARRIO SAN JUAN

200 CM - BARRIO SAN JUAN

SILOS 1

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

1 CM - CARACALLA

2 CM - CARACALLA

3 CM - CARACALLA

4 CM - CARACALLA

5 CM - CARACALLA

6 CM - CARACALLA

7 CM - CARACALLA

8 CM - CARACALLA

9 CM - CARACALLA

10 CM - CARACALLA

11 CM - CARACALLA

12 CM - CARACALLA

13 CM - CARACALLA

14 CM - CARACALLA

15 CM - CARACALLA

16 CM - CARACALLA

17 CM - CARACALLA

18 CM - CARACALLA

19 CM - CARACALLA

20 CM - CARACALLA

21 CM - CARACALLA

22 CM - CARACALLA

23 CM - CARACALLA

24 CM - CARACALLA

25 CM - CARACALLA

26 CM - CARACALLA

27 CM - CARACALLA

28 CM - CARACALLA

29 CM - CARACALLA

30 CM - CARACALLA

31 CM - CARACALLA

32 CM - CARACALLA

33 CM - CARACALLA

34 CM - CARACALLA

35 CM - CARACALLA

36 CM - CARACALLA

37 CM - CARACALLA

38 CM - CARACALLA

39 CM - CARACALLA

40 CM - CARACALLA

41 CM - CARACALLA

42 CM - CARACALLA

43 CM - CARACALLA

44 CM - CARACALLA

45 CM - CARACALLA

46 CM - CARACALLA

47 CM - CARACALLA

48 CM - CARACALLA

49 CM - CARACALLA

50 CM - CARACALLA

51 CM - CARACALLA

52 CM - CARACALLA

53 CM - CARACALLA

54 CM - CARACALLA

55 CM - CARACALLA

56 CM - CARACALLA

57 CM - CARACALLA

58 CM - CARACALLA

59 CM - CARACALLA

60 CM - CARACALLA

61 CM - CARACALLA

62 CM - CARACALLA

63 CM - CARACALLA

64 CM - CARACALLA

65 CM - CARACALLA

66 CM - CARACALLA

67 CM - CARACALLA

68 CM - CARACALLA

69 CM - CARACALLA

70 CM - CARACALLA

71 CM - CARACALLA

72 CM - CARACALLA

73 CM - CARACALLA

74 CM - CARACALLA

75 CM - CARACALLA

76 CM - CARACALLA

77 CM - CARACALLA

78 CM - CARACALLA

79 CM - CARACALLA

80 CM - CARACALLA

81 CM - CARACALLA

82 CM - CARACALLA

83 CM - CARACALLA

84 CM - CARACALLA

85 CM - CARACALLA

86 CM - CARACALLA

87 CM - CARACALLA

88 CM - CARACALLA

89 CM - CARACALLA

90 CM - CARACALLA

91 CM - CARACALLA

92 CM - CARACALLA

93 CM - CARACALLA

94 CM - CARACALLA

95 CM - CARACALLA

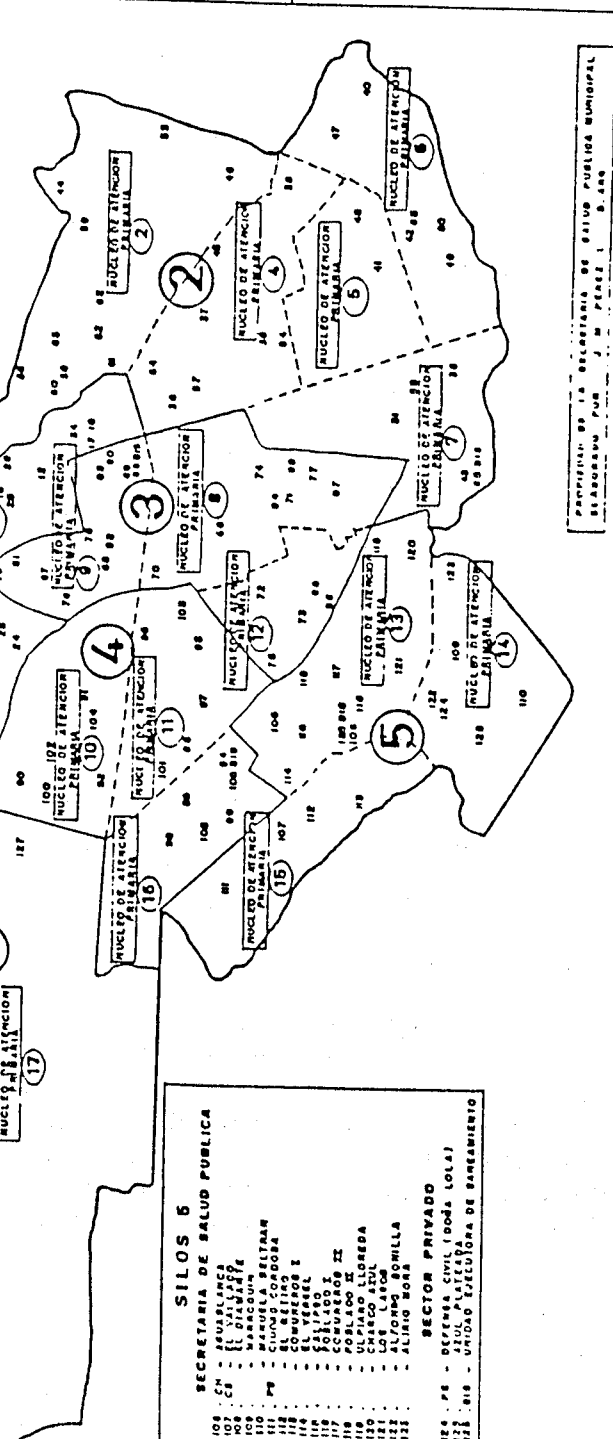
96 CM - CARACALLA

97 CM - CARACALLA

98 CM - CARACALLA

99 CM - CARACALLA

100 CM - CARACALLA



LEYENDA: 1. SECRETARIA DE SALUD PUBLICA
2. NIVEL SECUNDARIO Y TERCARIO
3. NIVEL EJECUTOR DE SALUD

SILOS 2

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

101 CM - CARACALLA

102 CM - CARACALLA

103 CM - CARACALLA

104 CM - CARACALLA

105 CM - CARACALLA

106 CM - CARACALLA

107 CM - CARACALLA

108 CM - CARACALLA

109 CM - CARACALLA

110 CM - CARACALLA

111 CM - CARACALLA

112 CM - CARACALLA

113 CM - CARACALLA

114 CM - CARACALLA

115 CM - CARACALLA

116 CM - CARACALLA

117 CM - CARACALLA

118 CM - CARACALLA

119 CM - CARACALLA

120 CM - CARACALLA

121 CM - CARACALLA

122 CM - CARACALLA

123 CM - CARACALLA

124 CM - CARACALLA

125 CM - CARACALLA

126 CM - CARACALLA

127 CM - CARACALLA

128 CM - CARACALLA

129 CM - CARACALLA

130 CM - CARACALLA

131 CM - CARACALLA

132 CM - CARACALLA

133 CM - CARACALLA

134 CM - CARACALLA

135 CM - CARACALLA

136 CM - CARACALLA

137 CM - CARACALLA

138 CM - CARACALLA

139 CM - CARACALLA

140 CM - CARACALLA

141 CM - CARACALLA

142 CM - CARACALLA

143 CM - CARACALLA

144 CM - CARACALLA

145 CM - CARACALLA

146 CM - CARACALLA

147 CM - CARACALLA

148 CM - CARACALLA

149 CM - CARACALLA

150 CM - CARACALLA

SILOS 3

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

151 CM - CARACALLA

152 CM - CARACALLA

153 CM - CARACALLA

154 CM - CARACALLA

155 CM - CARACALLA

156 CM - CARACALLA

157 CM - CARACALLA

158 CM - CARACALLA

159 CM - CARACALLA

160 CM - CARACALLA

161 CM - CARACALLA

162 CM - CARACALLA

163 CM - CARACALLA

164 CM - CARACALLA

165 CM - CARACALLA

166 CM - CARACALLA

167 CM - CARACALLA

168 CM - CARACALLA

169 CM - CARACALLA

170 CM - CARACALLA

171 CM - CARACALLA

172 CM - CARACALLA

173 CM - CARACALLA

174 CM - CARACALLA

175 CM - CARACALLA

176 CM - CARACALLA

177 CM - CARACALLA

178 CM - CARACALLA

179 CM - CARACALLA

180 CM - CARACALLA

181 CM - CARACALLA

182 CM - CARACALLA

183 CM - CARACALLA

184 CM - CARACALLA

185 CM - CARACALLA

186 CM - CARACALLA

187 CM - CARACALLA

188 CM - CARACALLA

189 CM - CARACALLA

190 CM - CARACALLA

191 CM - CARACALLA

192 CM - CARACALLA

193 CM - CARACALLA

194 CM - CARACALLA

195 CM - CARACALLA

196 CM - CARACALLA

197 CM - CARACALLA

198 CM - CARACALLA

199 CM - CARACALLA

200 CM - CARACALLA

SILOS 4

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

201 CM - CARACALLA

202 CM - CARACALLA

203 CM - CARACALLA

204 CM - CARACALLA

205 CM - CARACALLA

206 CM - CARACALLA

207 CM - CARACALLA

208 CM - CARACALLA

209 CM - CARACALLA

210 CM - CARACALLA

211 CM - CARACALLA

212 CM - CARACALLA

213 CM - CARACALLA

214 CM - CARACALLA

215 CM - CARACALLA

216 CM - CARACALLA

217 CM - CARACALLA

218 CM - CARACALLA

219 CM - CARACALLA

220 CM - CARACALLA

221 CM - CARACALLA

222 CM - CARACALLA

223 CM - CARACALLA

224 CM - CARACALLA

225 CM - CARACALLA

226 CM - CARACALLA

227 CM - CARACALLA

228 CM - CARACALLA

229 CM - CARACALLA

230 CM - CARACALLA

231 CM - CARACALLA

232 CM - CARACALLA

233 CM - CARACALLA

234 CM - CARACALLA

235 CM - CARACALLA

236 CM - CARACALLA

237 CM - CARACALLA

238 CM - CARACALLA

239 CM - CARACALLA

240 CM - CARACALLA

241 CM - CARACALLA

242 CM - CARACALLA

243 CM - CARACALLA

244 CM - CARACALLA

245 CM - CARACALLA

246 CM - CARACALLA

247 CM - CARACALLA

248 CM - CARACALLA

249 CM - CARACALLA

250 CM - CARACALLA

3. Grupos Primarios de Calidad

Mediante Decreto N° 0310 de 1988 se crean los Grupos Primarios de Eficiencia y Calidad en el Sistema de Salud de Cali, se definen las funciones, estructura y metodología de trabajo.

Actualmente se realizan talleres de capacitación para grupos facilitadores del proceso y se define una cronología de operación y responsabilidades, tanto a nivel directivo como operacional.

4. Enfoque Descentralizado de la Atención al Ambiente

La actual situación de la prestación de servicios en el área de Atención al Ambiente en la ciudad de Cali, plantea un esquema centralizado, en donde todos los programas son planeados, dirigidos, organizados, ejecutados y evaluados por el nivel central del sistema de salud.

Con base en los principios y estrategias generales se propone la creación de las unidades Ejecutoras de Saneamiento (una por cada sistema Local de Salud), que permitan que los servicios se ofrezcan con oportunidad y calidad a través de la ejecución de los programas de abasto de agua, disposición adecuada de desechos líquidos y sólidos, higiene y control de alimentos y medicamentos, higiene locativa, salud ocupacional y protección ambiental, vigilancia y control de zoonosis y sanidad portuaria.

Esta descentralización de los servicios define la creación de referentes espaciales "Unidades Ejecutoras de Saneamiento", para garantizar, con la división de apoyo logístico administrativo del sistema Local de salud respectivo, los recursos necesarios para la ejecución de los programas.

Esta reorientación logra una racionalización y uso óptimo de los recursos, porque le permite a la comunidad usuaria encontrar una respuesta cercana a su sitio de residencia, y no dentro del esquema centralizado que en la mayoría de los casos se quedan sin solución. Además recibe un vital apoyo de la acción intersectorial de cada Núcleo o Comuna.

En este nivel, como en todas las reparticiones del sistema de Salud de Cali, los servicios se generan desde la División del Fomento para la salud. Las dos áreas tradicionales de Atención a las Personas y Atención del Ambiente, fusionadas conciertan las actuaciones a través de los niveles de intervención de: promoción, prevención, control, tratamiento y rehabilitación, surgiendo así esquemas de planeación y acción integrada.

5. Planificación Participante

Este proceso de planificación considera las fuerzas sociales y los actores comunitarios, la diversidad de intereses, de necesidades y aspiraciones bajo el principio de flexibilidad y humanismo.

La definición del plan de Desarrollo por Comuna o Núcleo se ubica como una práctica social que opera en un escenario, en el cual intervienen sujetos que se encuentran afectados por las situaciones que se pretenden modificar.

El proceso perfila metas en donde la administración del conflicto es fundamental, pues la presencia de diversos grupos, con sus propios intereses, establece un forcejeo en la decisión.

El desarrollo del plan concertado muestra diversos momentos: unos que dinamizan y otros que generan nuevas deliberaciones, mostrando con ello frente a cada uno de los programas incluidos, una serie de dinámicas interactuantes. Es aquí donde la planeación participante se constituye en una herramienta y mecanismo de integración y comunicación.

La experiencia de la ciudad de Cali en el desarrollo de planes de la totalidad de Núcleos de Atención Primaria o Comunas Urbanas o Rurales, es variable y ha logrado mayores desarrollos en el 80% (8) de las Comunas correspondientes a las áreas prioritarias de erradicación de la pobreza absoluta, definidos por el Gobierno Municipal.

Asimismo, la metodología que desarrolla la ciudad para definir el plan de desarrollo municipal como requisito programático y legal, es de tipo participativo y contribuye en el desarrollo del Sistema de Salud de Cali. La presencia de la Secretaría de Desarrollo Comunitario y el nivel adquirido por los mecanismos de comunicación masiva comunitaria, fortalecen los aportes a esta política.

6. Desarrollo Administrativo

a) Recursos Financieros

La política financiera de la Secretaría de Salud de Cali, corresponde a una concepción gerencial, en la que la demostración de necesidades, y la definición de una imagen-objetivo en el sistema, concreta la apertura de nuevas fuentes de financiación y asegura el cumplimiento de los destinos del presupuesto.

El Sistema de Salud de Cali desde la década del 60 con un ente Jurídico Administrativo "CORPES" que actúa como mecanismo para captar los diversos recursos financieros que la comunidad en virtud

de tarifas sanciones o aportes, realiza al Sistema de Salud destinando el 10% de ellos para fines administrativos y la redistribución y el 90% reintegrándolos al sitio de origen del recurso captado.

Los recursos financieros para el pago de personal de los equipos de Atención Primaria y de la red de servicios provienen de fuentes estatales del orden Nacional, Departamental y Municipal y de los convenios definidos como formas alternativas para la ampliación de coberturas.

La definición de los presupuestos de cada uno de los 83 referentes espaciales del sistema en el nivel primario, será concertada con la comunidad a través de los mecanismos participantes presentes y adquirirán sucesivos avances en el tiempo.

El consecuente fortalecimiento de CORPES, como un fondo permanente para la Atención Primaria aplicable a cada Núcleo, comuna o Sistema Local, redundará en beneficios de agilidad administrativa, especificidad del destino de los recursos y presencia comunitaria para la orientación y destino del gasto.

La experiencia preliminar de los fondos de la atención permanente de la salud con la FES, en términos de facilitar esquemas de fondos con contrapartida que mantienen en el tiempo su poder adquisitivo y que aplican los créditos en un 80%, es una experiencia real funcionando en los Núcleos de Atención Primaria 13, 15 y 20 de la ciudad y con perspectivas de desarrollo en los números 1 y 5.

b) Recursos Humanos

La parte esencial de la organización propuesta es el recurso humano, ubicado no sólo en los equipos de Atención Primaria y en los referentes espaciales de la red, sino también representado en cada miembro de la comunidad.

El proceso de capacitación en cada uno de los SILOS está ligado a sus propias realidades sociales y culturales y enriquecida por tecnologías educativas adecuadas.

La relación docente-asistencial fortalecida con una tradición de más 20 años ubica a las Instituciones universitarias de la ciudad como una fortaleza en el contexto de la infraestructura educativa necesaria, en la infraestructura del recurso humano.

La presencia en la ciudad de Cali de casi una decena de instituciones de nivel superior y de recursos como el SENA, el CENTRA, para la Formación de personal auxiliar y de metodologías

de capacitación comunitaria como la ya mencionada del SENA brindan un mayor rigor a esta fortaleza.

VII. ADECUACION DE ESTRUCTURAS

La actual estructura organizacional del Sistema Nacional de Salud fue formalizada hace 13 años. Resulta claro que las condiciones ambientales actuales son muy diferentes a las de 1976.

Para adecuar la estructura se plantean dos tipos de cambios:

- a) Uno consiste en adaptar la concepción del "mando múltiple" en lugar del tradicional "mando único". Se ha empezado a consolidar un esquema que inicialmente podría denominarse trabajo por proyectos, en los Niveles Central, SILOS y Núcleos de Atención, reforzado a nivel de unidades Básicas de Atención por el Trabajo de los Equipos de Salud.
- b) El otro se refiere a las funciones. Se plantea cambiar la atención por sujetos a un enfoque que siga el proceso de PROMOCION, PREVENCIÓN, CONTROL, TRATAMIENTO Y REHABILITACION, con el propósito de brindar una atención integral con énfasis en las acciones preventivas sobre sujetos, riesgos y factores protectores.

En el enfoque propuesto, el responsable de un Proyecto deberá conformar un equipo de trabajo en el cual estén representadas:

- a) La División de Fomento de la Salud con el propósito de garantizar que en el Proyecto se tendrán en cuenta los diferentes tipos de intervención en Promoción, Prevención, Tratamiento, Curación y Rehabilitación.
- b) La Unidad de Análisis, Ajuste y Proceso, con el propósito de garantizar que el Proyecto cumpla las fases de Planeación, Ejecución y Evaluación, y una metodología con criterios unificados para todos los proyectos.
- c) La División de Administración, con el propósito de apoyar los procedimientos de tipo administrativo necesarios, así como asesorar al Responsable del Proyecto en la consecución oportuna de los recursos requeridos.

El Modelo propuesto, de Organización Matricial, promueve una Gerencia flexible, descentralizada y participante, características necesarias para poder desarrollar la planeación estratégica y una dirección participativa.

VIII. DEFINICION DE UN MODELO DE DIRECCION

Uno de los rasgos fundamentales del sector salud de Cali, es que la Secretaría Municipal de Salud está en el proceso de adoptar el Modelo de Administración de Alta Productividad, el cual genera los incentivos concentrando su atención en las necesidades sicosociales del ser humano.

El Modelo de Dirección impulsado desde el nivel central de la secretaría ha estado enmarcado dentro de la siguiente proposición: "La tarea esencial de la administración es de disponer las condiciones organizativas y los medios de financiamiento de suerte que las personas puedan lograr mejor sus metas encaminando sus propios esfuerzos para fines institucionales".

Siguiendo estos lineamientos la Secretaría ha hecho un gran esfuerzo por conseguir la financiación necesaria para que sus funcionarios mejoren la atención de sus NECESIDADES PRIMARIAS, mediante un adecuado tratamiento salarial; de SEGURIDAD, respetando la estabilidad del personal; SOCIALES, respetando el derecho de los funcionarios a asociarse gremialmente, y también desarrollando un modelo de participación. En su parte inicial a través de los llamados "Grupos de Autoridad Centralizada". Es el caso de la llamada Comisión de Análisis y Redacción, la cual ha abierto los canales para recibir aportes individuales y grupales de todo orden, en especial para el desarrollo del Modelo de Salud.

Pero un paso definitivo hacia un verdadero modelo de Gerencia Participante es la creación de los Grupos Primarios de Eficiencia y Calidad, los cuales se conforman por cada jefe y sus colaboradores inmediatos con el propósito de inculcar el valor, calidad humana, tecnológica y administrativa en toda la institución.

Estos grupos ofrecen también las condiciones de satisfacción de NECESIDADES DEL EGO como son las del conocimiento, las del reconocimiento, las de la confianza, autoconfianza, autoestima y las creativas o de autorrelación como la oportunidad de innovar y contribuir al cambio institucional y por ende al cambio social.

El conjunto de incentivos ha sido reforzado con dos programas fundamentales: inducción y capacitación. La inducción ha estado orientada a actualizar los conocimientos que el personal antiguo tiene sobre la secretaría desarrollando así su sentido de pertenencia a la institución. La capacitación ha estado orientada no sólo a reforzar los fundamentos técnicos sino a mejorar las relaciones interpersonales e intergrupales.

Eventos especiales como es el caso de la Bolsa Viajera también dan la oportunidad a los funcionarios más destacados de conocer el

funcionamiento de otras instituciones, además de mejorar sus conocimientos sobre otras regiones del país.

Finalmente, las acciones de Bienestar Social financiadas y planificadas por participación del personal, contribuyen a mejorar las condiciones para motivación de los funcionarios.

1. Modelo de evaluación

Con el propósito de que el proceso de evaluación sea flexible y adaptable, comprenderá los siguientes componentes:

- a) **Evaluación de los Efectos.** Permite identificar los cambios necesarios de orientación a los Proyectos y Programas de Salud para que contribuyan más al desarrollo.
- b) **Evaluación de la Eficacia.** Sirve para mejorar la formulación de programas y la estructura de los servicios y de la institución mediante el análisis de la medida en que se han alcanzado los objetivos.
- c) **Evaluación de la Eficiencia.** Tiene por objeto mejorar la ejecución. Se expresa por la relación entre los resultados de un programa y los medios aplicados. Hace un examen de los planes de operación, los calendarios de trabajo, los métodos, el personal empleado, los recursos financieros, con miras a mejorarlos si fuese necesario con el mínimo costo.
- d) **Evaluación de los Progresos.** Se determinan por comparación entre las prestaciones efectivas del Programa y las que se habían previsto. Sirve para la vigilancia general y operativa de las actividades en curso.
- e) **Evaluación de la Eficiencia.** Está relacionado con la atención de ciertos cursos de acción previamente determinados en la programación general.
- f) **Evaluación de la Pertinencia.** Se refiere a las razones para adoptar políticas de salud en consonancia con la política social y económica, y con el establecimiento de programas que correspondan a las necesidades humanas básicas.

IX. INDICADORES

Se emplearán indicadores de la política sanitaria y de prestación de atención de salud para evaluar la eficacia, e indicadores sociales y económicos y del estado de salud para evaluar los efectos.

Tal como se enunció más arriba, el Control y Evaluación de la gestión, se hará utilizando técnicas de Programación y Control.

1. Proceso de cambio planeado

Se intenta aquí explicar algunos elementos indispensables para hacer provechosa la experiencia tales como:

Delimitación del sujeto de cambio. En el caso de la Secretaría Municipal de Salud de Cali, se trata de un cambio que involucra todos los niveles y áreas. Sin embargo esta delimitación no puede considerarse tan precisa ya que las acciones necesarias para lograr, el apoyo de la Alcaldía y el Concejo de la ciudad, así como también del servicio y Ministerio de Salud son parte fundamental del proceso. Por lo tanto son instancias que deben incluirse como parte del sujeto de cambio.

Definición de la situación inicial.^{2/} La base conceptual de la planeación giraba alrededor del Modelo programa-presupuesto, el cual se caracteriza porque: a) es de corto plazo; b) la programación depende de los recursos disponibles por parte de la institución y no de las necesidades de la comunidad; c) utiliza concepto de factibilidad técnico financiera en el corto plazo. La estructura, además, respondía al concepto de Mando Unico el cual es esencialmente centralizada.

Definición de un Imagen objetivo. Se pretende la adaptación de los elementos fundamentales de la Planeación Estratégica, esto es: a) será la integración entre el largo y el corto plazo, así como entre la comunidad y no por los recursos institucionales en el corto plazo; c) se utilizará el concepto de Presupuesto Estratégico, o sea la valoración de acciones tendientes a satisfacer las necesidades comunitarias en el largo plazo.

^{2/} En esta parte sólo se hace referencia a los aspectos cualitativos. En la Sección de Recapitulación se trataron los aspectos cuantitativos.

La estructura responderá al concepto de Mando Múltiple, el cual implica un proceso totalmente descentralizado.

El Modelo de Dirección se fundamentará en una motivación centrada en las necesidades sicosociales.

Respecto del Modelo de Evaluación, dentro del concepto de planeación estratégica, hará énfasis en los efectos y establecerá periodos precisos para medir los diferentes aspectos contemplados por OMS y OPS: Eficacia, eficiencia, progresos, suficiencia y pertinencia.

Identificación de un periodo de transición y determinar como administrarlo.

El pasar de la Situación Inicial a la Imagen objetivo requiere de un plazo largo. En la Secretaría se estima que un periodo de tres a cinco años sería adecuado para establecer cambios relevantes. Durante este periodo podría decirse que el trabajo se sintetiza en las denominadas Avenidas (Proyectos que corresponden a las Estrategias Específicas) con cuyo avance se ha ido logrando introducir gradualmente el cambio.

Estas Avenidas son: a) atención primaria masificada como estrategia; b) planeación participante; c) participación social; d) desarrollo administrativo; e) desarrollo de formas alternativas de prestación de servicios; f) descentralización de la atención al ambiente; g) definición de un Modelo de Evaluación del avance hacia la Imagen objetivo. Independientemente del modelo de evaluación de la gestión de la institución, estos procesos de cambio planeado requieren de mecanismos que permitan identificar si se avanza, o no, hacia la Imagen Objetivo.

Implica, entonces, la fijación de unos objetivos muy claros en ese avance con sus correspondientes metas muy bien determinadas. En el caso de la Secretaría éste es un proceso que se ha ido adaptando, aunque de un manera lenta a través de reuniones trimestrales en las cuales participan el nivel central con su equipo asesor y el nivel directivo de los SILOS, apoyado por la Junta Directiva y Asesora de la secretaría y la Comisión de Salud del Concejo Municipal de Cali.

Definición de un Modelo de Evaluación del avance hacia la Imagen Objetivo. Independientemente del modelo de evaluación de la gestión de la Institución, estos procesos de cambio planeado requieren de mecanismos que permitan identificar si se avanza, o no, hacia la Imagen Objetivo.

Implica, entonces, la fijación de unos objetivos muy claros en ese avance con sus correspondientes metas muy bien determinadas. En el caso de la Secretaría éste es un proceso que se ha ido adaptando, aunque de un manera lenta a través de reuniones

trimestrales en las cuales participan el nivel central con su equipo asesor y el nivel directivo de los SILOS, apoyado por la Junta Directiva y Asesora de la secretaría y la Comisión de Salud del Concejo Municipal de Cali.

Definición de un Modelo de Estabilización. El proceso permanente de cambios del Sistema de Salud de Cali requiere los espacios de transición y estabilización sucesivos. Así, los enfoques fragmentarios del desarrollo de la estrategia de Atención Primaria, con compromisos institucionales y de progresos programáticos -tanto técnicos como de tecnologías administrativas- constituyeron puntos de partida notables. Estos efectos y presencias en la organización hubiesen podido alcanzar una mayor dimensión si se hubiera alcanzado una mayor continuidad. Por lo tanto es necesario establecer métodos e instrumentos, tanto de orden administrativo como legal, que consoliden el cambio hasta llevarlo mediante aproximaciones sucesivas a la Imagen Objetivo. Estos avances ajustados con la experiencia diaria, logran solidez y estabilidad de la organización en el cumplimiento de sus objetivos.

Hasta abril de 1989 Se ha logrado avanzar en:

- a) Actualización del Manual de Funciones con la presencia y aportes del nivel superior del Sistema Nacional de Salud buscando con ello la coherencia y relacionamiento con este nivel normativo.
- b) Como consecuencia de los avances y ajustes de la estructura derivados con la conceptualización y estrategias que se impulsan, se ha iniciado un proceso tendiente a la definición y adecuación de las funciones resultantes.

La relación con el órgano legislativo municipal y la firme decisión política del Jefe del Ejecutivo, se ha constituido en pilar fundamental dentro de los aspectos externos de la estabilización. Este apoyo es estimulado ante la nueva realidad político, fiscal y administrativa de la célula municipal en Colombia y estuvo incluido en las propuestas programáticas para la decisión democrática en la ciudad de Cali en el, período 1988-1990.

Asimismo, el proceso de revisión en la orientación del Sistema Nacional de Salud de Colombia, resultante también de las reformas. Constitucionales, ha dinamizado el trabajo de equipos técnicos y comunitarios, en el ánimo de continuar el avance de los logros sociales.

Estos aspectos externos tienen concordancia con la opinión internacional que para el caso del sector de salud fue establecida en la XXXIII Reunión del Consejo Directivo de la Oficina Sanitaria Panamericana de septiembre de 1988, cuando se aprobó como táctica

operacional para el fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Salud el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud (SILOS).

X. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE CAMBIO

Una enumeración de los factores facilitadores en el avance del proceso son:

1. La acción de liderazgo de la alta gerencia materializada en la conceptualización y esquemas de trabajo en la metodología participante.
2. El grado de conocimiento adquirido por los miembros de la organización a través de diversos mecanismos de capacitación:
a) Procesos de Cambio; b) Modelos de Salud; c) Aspectos Legales.
3. En la parte inicial, como ya fue explicado, se ha utilizado el modelo denominado "Grupos de Autoridad Centralizada" o "Grupos Generadores de Cambio". Este papel ha sido desempeñado por la llamada Comisión de Análisis y Redacción, la cual ha sido gerenciada por un funcionario de fácil acceso al Secretario de Salud. En un principio la Comisión fue un grupo cerrado, lo cual limitó el flujo de opiniones y generó conflictos. La apertura subsiguiente abrió los espacios de opinión hacia nuevas formas participantes, como la de los Grupos Primarios de Eficiencia y Calidad, que facilitaron no solamente una mejor relación humana sino que estimuló el avance.

La apertura facilitó la presencia de opiniones encontradas y reflexivas que alimentadas en los avances del conocimientos, habilidades en el manejo de conflictos y capacidad de organización grupal, generaron resultados constructivos.

4. Ha sido necesario crear una nueva conciencia respecto de la presupuestación a largo plazo, la cual debe orientar la presupuestación del corto plazo.

Es necesario reconocer los esfuerzos financieros del Municipio de Cali a nivel de funcionamiento e inversión, durante 1988-1990 período en el cual ha triplicado la relación, con respecto a 1985, para funcionamiento y quintuplicado la inversión en esta misma relación temporal.

NOTAS Y REFERENCIAS

- Arocha, J. Consistencia, coherencia y diseño del proyecto de Educación no formal de CIMDER. Programa de evaluación del Departamento de Investigación y Educación. Fundación para la Educación Superior FES. Cali, 1978.
- Atención Primaria de Salud. Declaración de Alma Ata. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria. Alma Ata. (U.R.S.S.).
- Bryant, V.H. The Interface between Communities and Health Care Systems. WHO Chronicle. 1978. 32: 144-8.
- Carrasquilla, J.G. Programa de Atención Primaria Materno Infantil. Documento presentado al Primer Taller Latinoamericano de Atención Primaria con Énfasis en Salud Materno Infantil. Cali, Octubre 1982.
- Carrasquilla, J.G.; Cruz, L.F.; y Girón, L.N. La estrategia de Atención Primaria de Salud en Cali: Un Modelo Operacional. Documento presentado al Primer Seminario Taller de Atención Primaria. Cali, junio 1987.
- Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Desarrollo, CIMDER. Evaluación del Paquete metodológico CIMDER en Atención Primaria de Salud. Informe, Cali, 1988.
- Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Desarrollo, 1989. Atención Primaria de Salud para las grandes ciudades: Manual para el diligenciamiento de la tarjeta familiar. Sistema de información, Cali, Colombia, p.76.
- Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Desarrollo, CIMDER, 1988. Costos de la Atención Primaria: Eficiencia de Unidades del primer nivel de atención. Estudio de caso. Cali, Colombia, p.91.
- Comité Intersectorial de Atención Primaria de Cali. Aplicación de la Estrategia de Atención Primaria: Comité Intersectorial. Documento octubre 1987.
- Cruz, L.F.; Carrasquilla, J.G. Anteproyecto para el Desarrollo de Dos Núcleos de Atención Primaria en Zonas de Extrema Pobreza del Área Urbana de Cali. Febrero 1988.
- Cruz, L.F.; Gartner, H.; Pérez, F. y Valencia, L.G. Salud y Erradicación de la Pobreza. Una propuesta para la acción. Cali, 1986.

- Cruz, L.F.; Gartner, H.; Bustamante, R.; Valencia, L.G.; Ascuntar, A.; González, A. Comunidad Escuela de Zarzal. Documento Básico. Noviembre 1977.
- Cruz, L.F.; Comunidad Escuela. Tesis de grado presentada ante la Universidad del Valle para optar al título de Magister en Salud Pública. 1976.
- David, R. Fred. La Gerencia Estratégica. Legis Fondo Editorial.
- David-Lawrence. Organizaciones Matriciales. Fondo Educativo Interamericano.
- Departamento Nacional de Planeación. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Fundación Ford. Memorias. Proyectos Locales e indicadores sociales, implicaciones para la información y la planificación regional y nacional. Bogotá, 1982.
- Echeverry, O. Community Medicine as a Health System; Rationale and Patterns, Inc.: The future of Academic Community Medicine in Developing Countries, W. Lathem (Edit). The Rockefeller Foundation, 1979.
- Evaluación de Programas de Salud, OMS, 1981
- Gallego, José y Reyes, R. Aspectos técnicos y administrativos de la Protección Ambiental. 1970. Offset.
- Guerrero, R.; Carrasquilla, J.G.; y Cruz, L.F. Primary Health Care as part socio-economic development (in press).
- Long, E.C. Vial A.D. Health Care Extension Using Medical Auxiliaries in Guatemala. Lancet, 1974. 1: 127-30.
- Martínez Fajardo, Carlos. Administración de Organizaciones. Universidad Externado de Colombia.
- Metodología de Capacitación para la Participación Comunitaria y su Generación de Empleo. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- Municipio de Cali. Doctor Carlos Holmes Trujillo, Alcalde Municipal de Cali. Primer año del Compromiso. 1989.
- Oficina Sanitaria Panamericana. La Tecnología Apropriada: Orígenes, Criterios, Condiciones, Características y Componentes.
- OMS-OPS. Sistema de Información para los Sistemas Locales de Salud Propuesta para su desarrollo. Washington, D.C. julio 1988.

- Participación Social en los Sistemas Locales de Salud. Serie Desarrollo de Servicios de Salud N° 35, Washington, 1982.
- Plan Desarrollo Integral de la Comuna 20, Comité Intersectorial 1989.
- Presidencia de la República. Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de empleo. Programa de Salud Básica para Todos. 1988.
- Saravia et. al. El Subsistema de información "La Caja Maestra" Quinta revisión, CIMDER. Cali, 1985, p.29.
- Smith, R. Atención Primaria de Salud: ¿Retórica o realidad? Foro de Salud 3(1): 33-41. 1982.
- Terrys, M. La Epidemiología como guía de la Política Sanitaria, Foro Mundial de Salud, 2(4) 640-653 de 1981.
- Valencia, Luis G., Solarte, Carlos y Sánchez, Heriberto. Folletas para fortalecimiento de las Administraciones Municipales.
- Warren, B. y Burt, N. "Líderes" Harper Row, New York, 1985.
- Waterman, Robert H. Cómo mantener la excelencia. 1989
- WHO Tabibzadeh, I., Rossi Espagnet, A. y Maxwell, R. Spotlight on the Cities: Improving urban health in developing countries, 1989.

LA DESCENTRALIZACION Y LOS SISTEMAS LOCALES
DE SALUD EN MEXICO

Gonzalo Gutierrez Trujillo
Celso Campos Vasquez
Malaquías López Cervantes
Leticia Acevedo Milán *

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

I. PRINCIPALES CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS DEL PAIS

La República Mexicana con una extensión territorial cercana a los 2 millones de kilómetros cuadrados, y una división política que contiene 2,399 municipios, es un gran mosaico de condiciones geográficas, culturales, económicas y sociales que se combinan en forma compleja para integrar las regiones en la nación. Todo esto produce marcados contrastes, coexistiendo zonas de elevado desarrollo con otras de pobreza extrema. La dotación de servicios a la población que reside en estas últimas constituye una de las mayores prioridades de la política gubernamental de la actualidad.

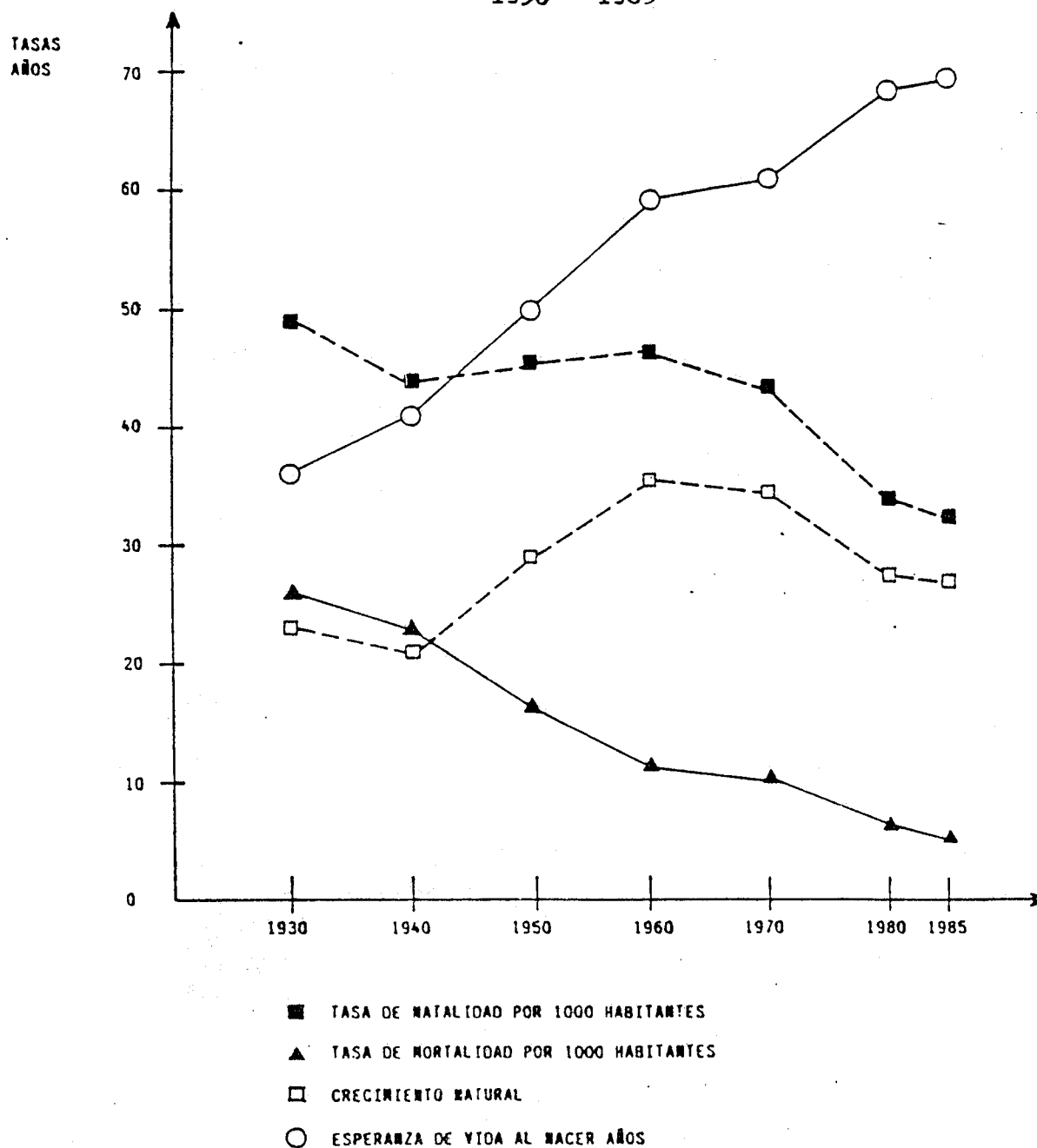
En las últimas décadas el país ha experimentado una de las mayores transformaciones de su historia en materia de población, cambiando su estructura, tamaño, ubicación geográfica, demandas y expectativas de vida.

De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda realizado en 1980, la población superaba los 66.8 millones de habitantes, con una densidad de 35.41 habitantes por km², el 42.2% era menor de 14 años y el 42.3% se ubica entre los 15 y 44 años. Para 1988, según las estimaciones de población, el país contaba con más de 82 millones de habitantes.

El crecimiento natural de la población entre los años 1930 y 1985 (gráfica 1) presenta a una tendencia ascendente hasta 1960 y un descenso paulatino desde entonces, atribuido en gran medida al Programa de Planificación Familiar. En las pirámides de población por grupos de edad y sexo (gráfica 2) puede observarse que en 1970 su parte más ancha estaba integrada por los menores de 4 años. Los esfuerzos realizados para contener el crecimiento son evidentes ya desde 1980, año en que se presentó una disminución en el grupo antes mencionado y que ha continuado hasta la actualidad.

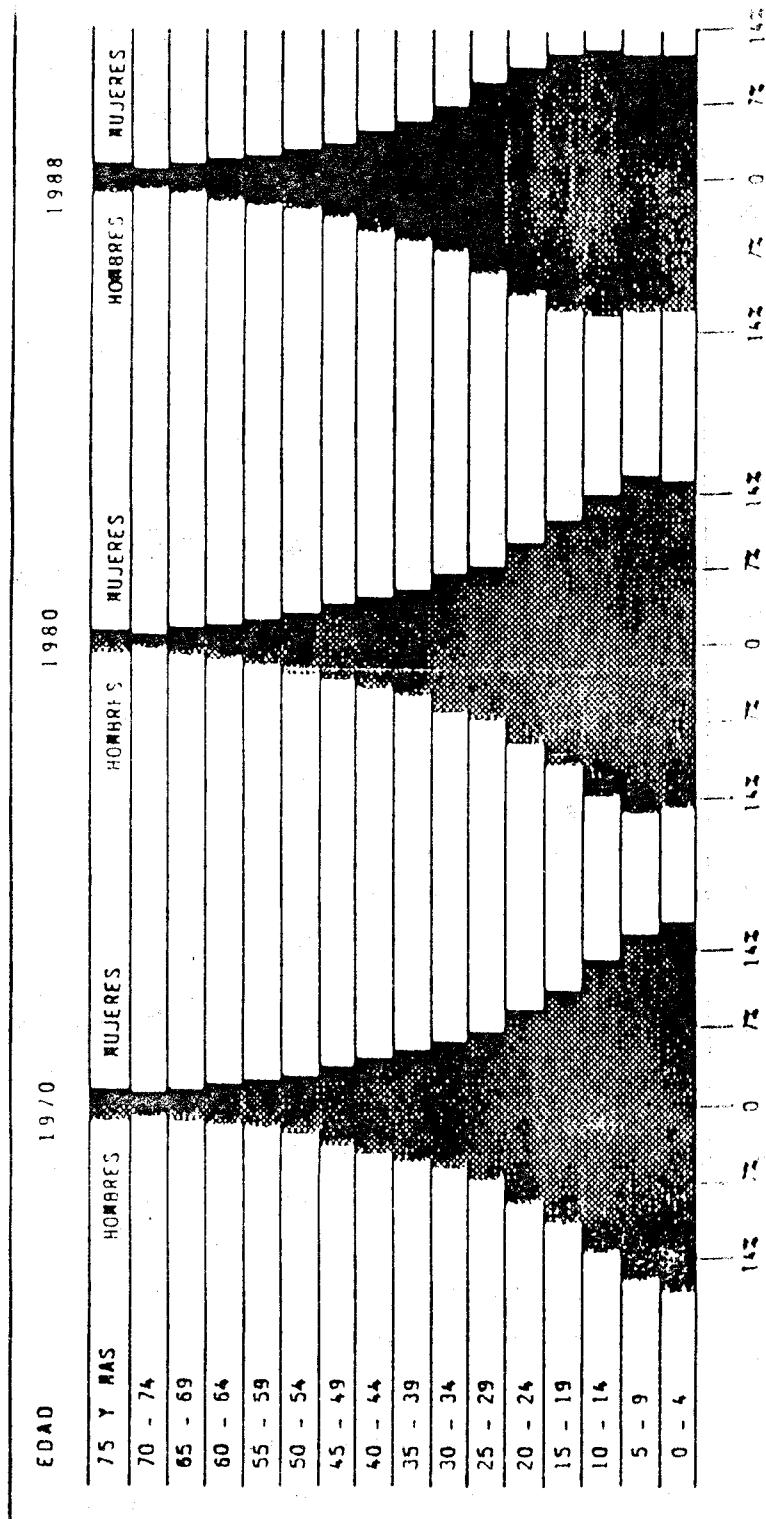
Asimismo, la esperanza de vida al nacer se ha incrementado hasta alcanzar 66.1 años de vida en 1988 y para 1990 se estima que llegará a los 65.7 años para los hombre y 72.3 para las mujeres.

GRAFICA 1
INDICADORES DEMOGRAFICOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1930 - 1985



FUENTE: S.P.P., CGSNI, LA POBLACION DE MEXICO, SU OCUPACION Y SUS NIVELES DE BIENESTAR, MEXICO 1979.
INEGI-COMAPO. PROYECCIONES DE LA POBLACION DE MEXICO Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: 1980-2010, MEXICO 1985.

GRAFICA 2
COMPARACION DE LAS PIRAMIDES POBLACIONALES
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1970, 1980, 1988



FUENTE: CUADRO 1

Por otro lado, en 1950 el 65% de la población vivía en zonas rurales; 30 años mas tarde el 66.3% radicaba en ciudades de más de 5.000 habitantes. Durante este período las políticas centralistas provocaron graves problemas de asentamientos humanos, visibles en el crecimiento desordenado de áreas metropolitanas como México, Guadalajara y Monterrey; la desburocratización del sistema y la falta de oportunidad de la toma de decisiones han retardado la puesta en marcha de posibles soluciones para racionalizar el proceso de urbanización.

En 1976 se inició la política de descentralización, aunque orientada casi en forma exclusiva a la actividad industrial. La siguiente administración (1982-1988) amplió esta política hacia los sectores prestadores de servicios, con énfasis en educación y salud. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se reconoce la necesidad de ampliar la descentralización hacia nuevos sectores, para vigorizar el pacto federal y lograr un desarrollo más armónico en favor de las clases desprotegidas.

La crisis económica por la que atraviesa el país ha generado efectos negativos sobre la producción, el empleo y los salarios reales. Dicho deterioro se expresa a través del estancamiento del Producto Interno Bruto y la caída del ingreso per cápita. En consecuencia, el gasto per cápita en salud expresado a precios constantes también disminuyó de 1.356 pesos en 1980 a 721 en 1987 (cuadro 1).

A pesar de la bajas sensibles en los indicadores económicos, la administración pública se ha esforzado por establecer e incrementar aquellas acciones que disminuyan el impacto de la crisis sobre la población, logrando en materia de educación disminuir el analfabetismo entre los mayores de 15 años pasando de 9.24% en 1980 a un estimado de 3.04% en 1988. También en el caso de las viviendas se ha mejorado, construyéndose casi 4 millones de ellas en años recientes y lográndose que para 1988 el 59.0% contara con agua entubada, el 58.8% con drenaje y el 84.3% con energía eléctrica (cuadro 2).

En grandes rasgos se han delineado las características generales del país, con el propósito de que los mismos sirvan como marco de referencia para comprensión del perfil epidemiológico.

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO EN SALUD
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1980 - 1987
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	PRODUCTO INTERNO BRUTO		GASTO EN SALUD		INGRESO PER CAPITA*		GTO. EN SALUD PER CAPITA*	
	A PRECIOS DE 1980	A PRECIOS CORRIENTES DE 1980	A PRECIOS DE 1980	A PRECIOS CORRIENTES DE 1980	A PRECIOS DE 1980	A PRECIOS CORRIENTES DE 1980	A PRECIOS DE 1980	A PRECIOS CORRIENTES DE 1980
1980	4,470,077	4,470,077	94,427	94,427	64,174	64,174	1,356	1,356
1981	6,127,632	4,862,219	135,305	105,132	85,834	68,109	1,895	1,473
1982	9,797,791	4,831,689	232,677	90,941	134,094	66,125	3,184	1,245
1983	17,873,720	4,628,937	337,662	72,994	239,318	61,961	4,519	977
1984	29,471,575	4,796,050	540,560	73,494	386,530	62,836	7,082	963
1985	47,402,549	4,919,905	868,538	72,136	608,206	63,125	11,144	925
1986	79,353,450	4,725,277	1,531,556	61,839	997,627	59,406	19,255	777
1987	195,614,485	4,792,936	3,767,236	58,570	2,410,485	59,070	46,429	721

(*) Pesos

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales INEGI-SPP e Informacion de Cuenta de la Hacienda Publica Federal, Datos no Publicados.

CUADRO 4

VIVIENDAS Y SERVICIOS CON QUE CUENTAN.
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1980-1988

ANO	VIVIENDAS EXISTENTES	CON AGUA ENTUBADA	CON DRENAJE	CON ENERGIA ELECTRICA
1980	12,074	6,022	6,158	9,037
1981	12,700	6,502	6,224	9,695
1982	13,202	6,933	7,204	10,320
1983	13,589	7,208	7,485	10,724
1984	14,010	7,551	7,803	11,225
1985	14,456	7,907	8,160	11,745
1986	14,855	8,351	8,600	12,835
1987	15,418	8,810	9,064	12,965
1988*	16,004	9,236	9,446	13,499

Nota: las cifras se dan en miles.

Fuente: VI Informe de Gobierno 1988.

Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Anexo Estadístico

En México se ha registrado una disminución persistente de la mortalidad durante el presente siglo; durante el período 1930-1980 se observó una reducción del 80% en la tasa de mortalidad general, al pasar de 26.6 a 5.31 por 1000 habitantes.

Este descenso ha sido acompañado de un cambio en las principales causas de muerte. Cabe destacar que las enfermedades del corazón, los accidentes y los tumores malignos pasaron a ocupar los primeros lugares de mortalidad en general, desplazando cada vez más a las enfermedades transmisibles. Entre los menores de un año, los problemas perinatales se presentan como la principal causa de muerte, aunque las infecciones respiratorias y agudas aún se encuentran entre los primeros lugares (cuadro 3).

Al tomar en cuenta a los principales grupos de edad se observa que las reducciones más importantes de la mortalidad han ocurrido entre los menores de cinco años (gráfica 3). En cambio, las tasas correspondientes a las edades adultas se han mantenido más o menos constantes, lo cual implica un incremento de la contribución proporcional de estos grupos a la mortalidad general.

De mantenerse las condiciones descritas continuará cambiando el perfil de las principales causas de muerte, pero también podría cambiar la tendencia secular de la mortalidad general (gráfica 4), ya que al menos dos fuerzas presionan en sentido opuesto. Por una parte la fuerte tendencia a disminuir que muestra la mortalidad infantil presiona para bajar todavía más la mortalidad general, mientras que la creciente tasa de los mayores de 65 años, producto del "envejecimiento" poblacional, tenderá primero a estabilizar y luego a incrementarla.

En consecuencia de todo lo anterior, México presenta un perfil epidemiológico que no corresponde plenamente a ninguno de los estadios que propone la teoría de la transición epidemiológica. Como alternativa se ha propuesto caracterizar a la situación actual como una "transición atrasada", que combina enfermedades en franco retroceso como las diarreas y las infecciones respiratorias, algunas resurgentes como el paludismo y el dengue y otras emergentes como el SIDA.

Así pues, con respecto a la morbilidad encontramos que la mayoría de las enfermedades infecciosas han declinado, no obstante, su incidencia aún tiene una gran relevancia en términos de impacto sobre los servicios de salud y de producción de incapacidad o secuelas, presentándose con mayor frecuencia entre los habitantes de bajo nivel socioeconómico de las áreas urbanas y rurales (gráfica 5).

Por otra parte, las estadísticas indican que la demanda de atención originada por padecimiento crónico-degenerativos ha aumentado constantemente y compiten cada vez más por los escasos recursos destinados al Sistema Nacional de Salud.

Cuadro 3

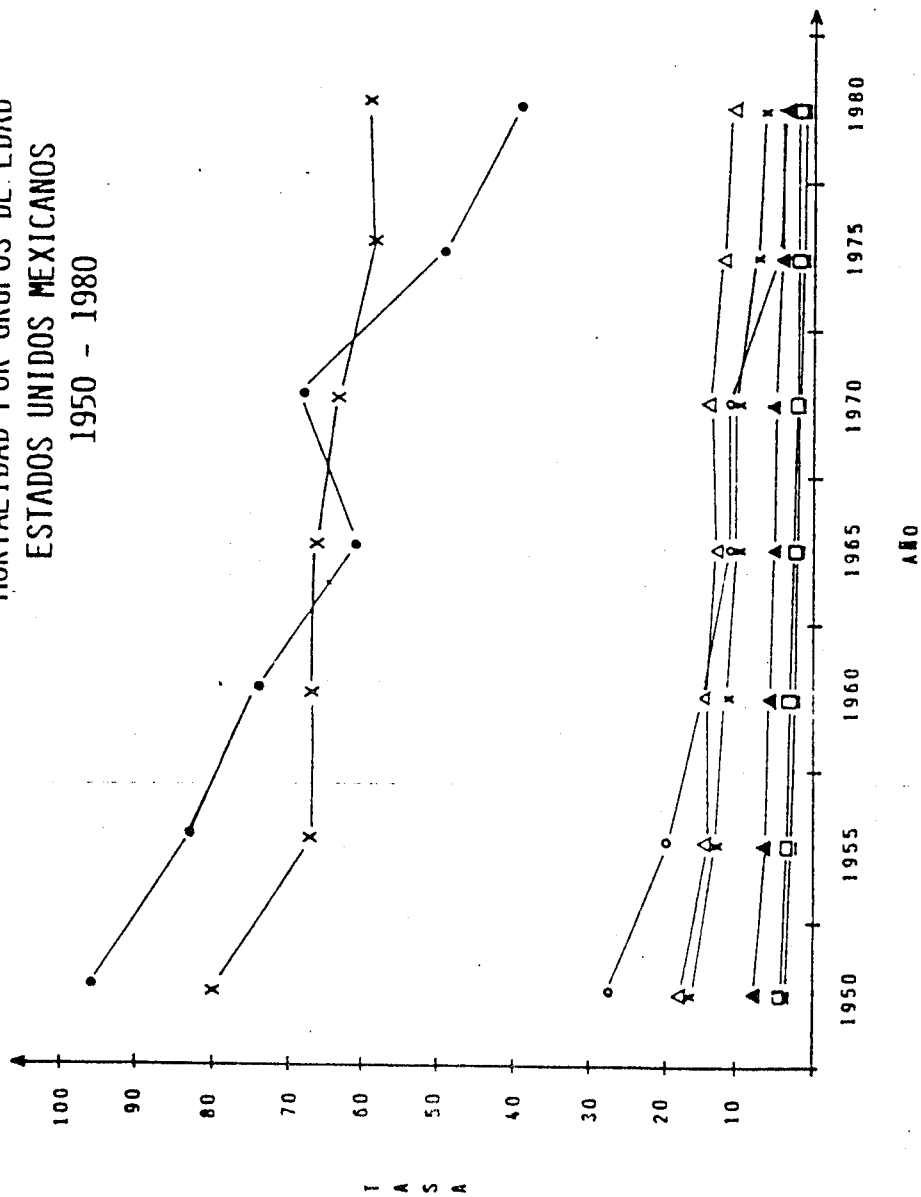
VEINTE PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD GENERAL
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1985

NUMERO DE ORDEN	C A U S A	CLAVE LISTA BASICA CIE 9A.EDIC	NUMERO DE DEFUNCIONES	T A B A	PORCENTAJE
1	Enfermedades del corazon	25-28	52,174	66.9	12.6
2	Accidentes	E47-E53	45,504	58.4	11.0
3	Tumores malignos	08-14	34,974	44.9	8.4
4	Enf. Infecciosa Intestinal	011-019	30,786	39.5	7.4
5	Influenza y neumonias	321,322	26,251	33.7	6.3
6	Diabetes mellitus	181	20,918	26.8	5.1
7	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	45	20,125	26.6	5.0
8	Enfermedades cerebrovasculares	29	18,164	23.3	4.4
9	Cirrosis hepatica y otras enf. cronicas del higado	347	17,270	22.2	4.2
10	Homicidio y lesiones infligidas intencionalmente por otra persona	E55	14,961	19.2	3.6
11	Bronquitis cronica y la no especificada, enfisema y asma	323	10,895	14.0	2.7
12	Nefritis, sindrome nefrotico y nefrosis	350	7,826	10.0	1.9
13	Anomalias congenitas	44	6,839	8.8	1.7
14	Tuberculosis todas formas	02.077	6,812	8.7	1.6
15	Def. de la nutricion y avitaminosis	19	6,669	8.6	1.0
16	Anemias	200	4,302	5.5	1.0
17	Enf. de las arterias, las arteriolas y de los vasos capilares	300-302	3,180	4.1	0.8
18	Ulceras gastricas y duodenal	341	3,056	3.9	0.7
19	Inf. respiratorias agudas	310-312,320	2,863	3.7	0.7
20	Septicemia	038	2,852	3.7	0.7
	Las demas		76,936	98.7	18.6
	T O T A L		414,033	531.2	100

Tasa por 100,000 habitantes
Fuentes: Tabulaciones de la Direccion General de Estadistica/SPP.

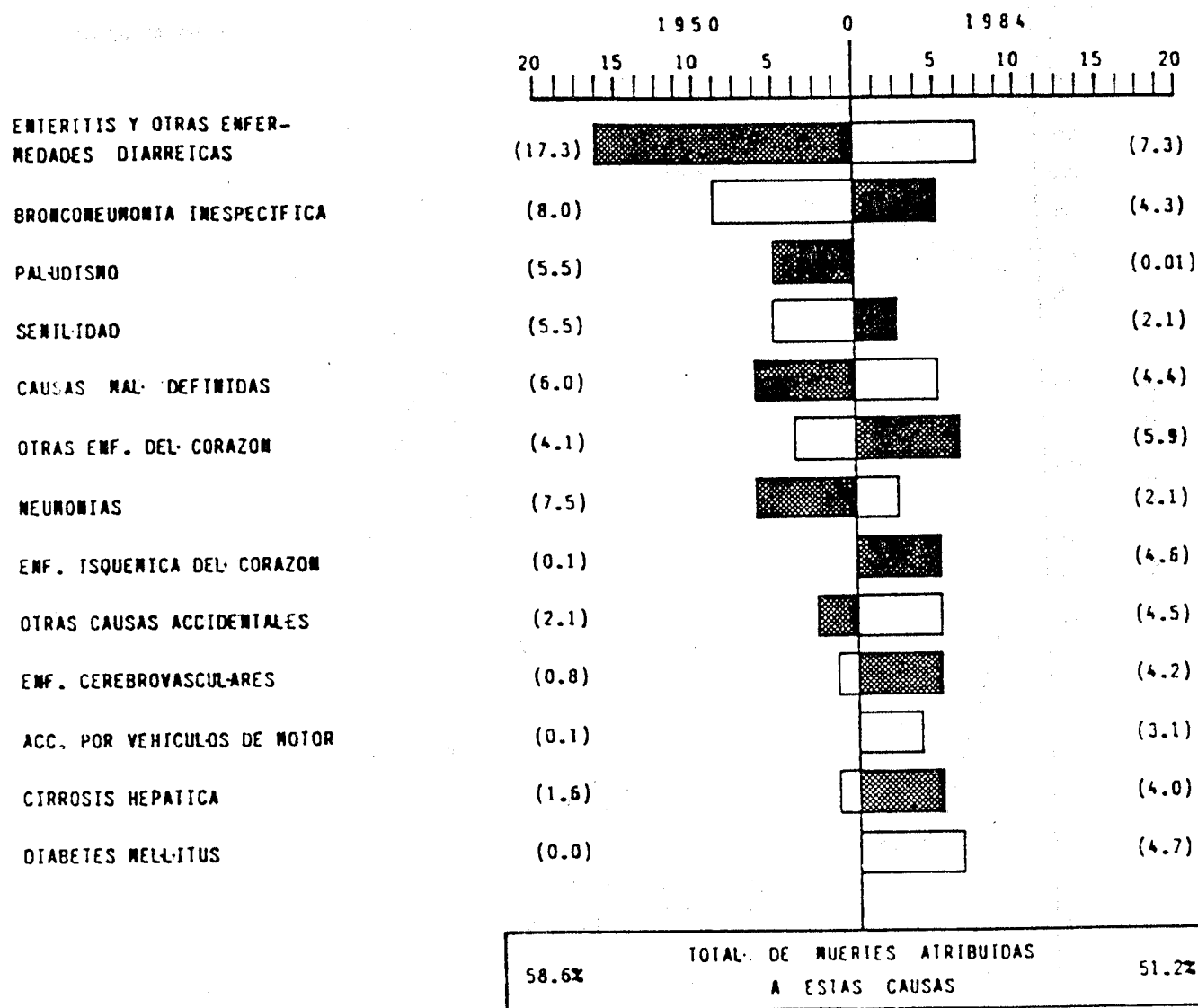
GRAFICA 3

MORTALIDAD POR GRUPOS DE EDAD
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1950 - 1980



FUENTE: TABULACIONES DGE/SPP.

GRAFICA 4
COMPARACION DE LAS PROPORCIONES DE MUERTES POR CAUSAS SELECCIONADAS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1950 Y 1984*

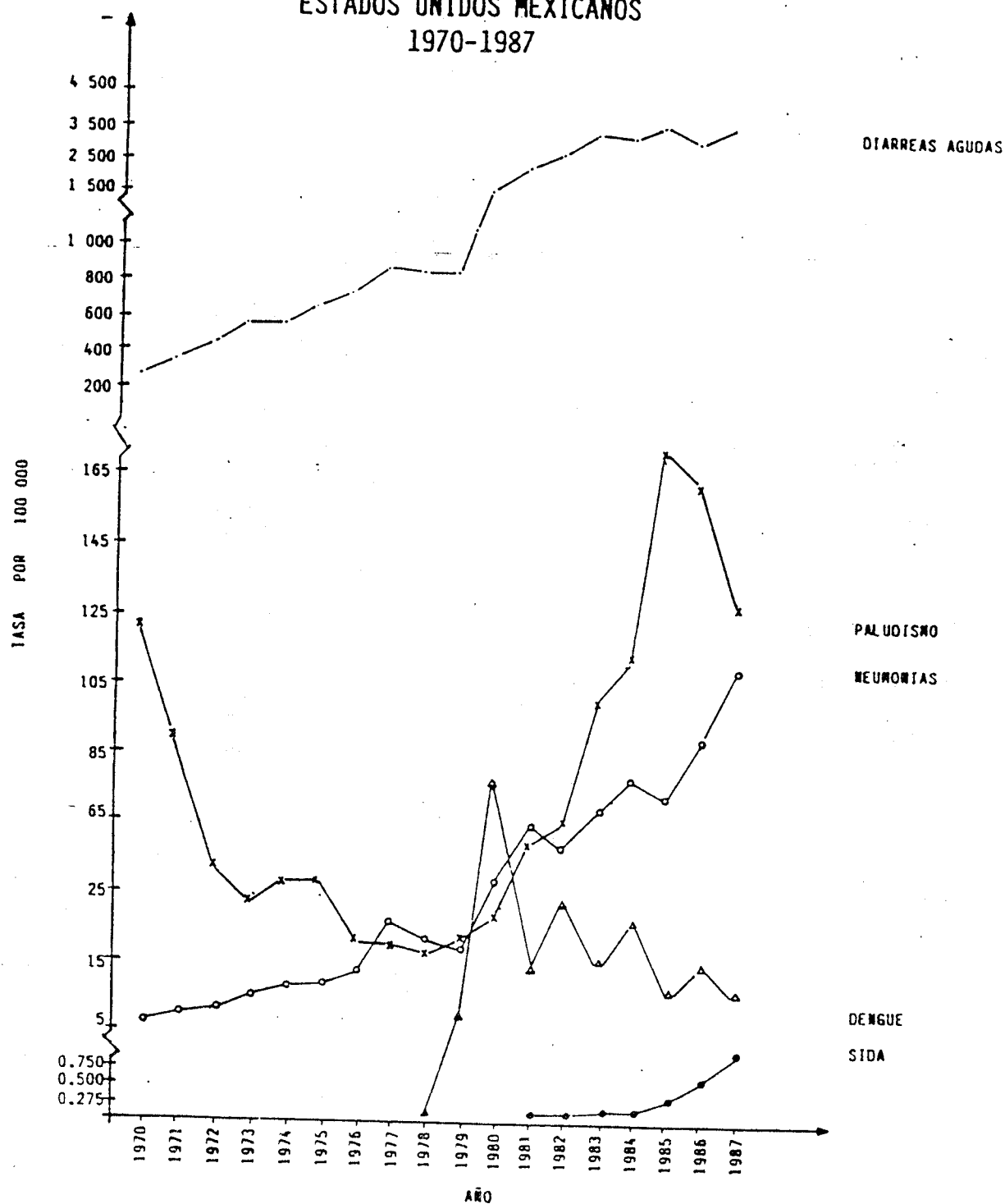


* PORCENTAJE EN RELACION AL TOTAL DE MUERTES REGISTRADAS EN EL AÑO CORRESPONDIENTE

FUENTE: SSA, DIRECCION GENERAL DE EPIDEMIOLOGIA. PANORAMA EPIDEMIOLOGICO Y PERSPECTIVAS FUTURAS. INFORMACION PARA LA ELABORACION DE UN DIAGNOSTICO DE SALUD.

GRAFICA 5

MORBILIDAD POR ENFERMEDADES TRANSMISIBLES SELECCIONADAS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1970-1987



FUENTE: DIRECCION GENERAL DE EPIDEMIOLOGIA. SSA.

II. EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

El objetivo primordial del Sistema Nacional de Salud es ampliar la cobertura de los servicios de atención médica, salud pública y asistencia social, dando prioridad a los núcleos rurales y urbanos desprotegidos a través de los programas de atención primaria para la salud.

El sistema está integrado por tres componentes bajo la conducción y coordinación de la Secretaría de Salud:

1. Instituciones del Sistema Nacional de Salud propiamente dicho, para la cuales se aplica la vertiente de obligatoriedad.
2. Gobiernos de las entidades federativas que se vinculan a través de la coordinación con el gobierno federal.
3. Sectores social y privado que se incorporan mediante la concertación e inducción, con apoyo de la consulta popular.

El Sistema Nacional de Salud está conformada por:

- a) Instituciones que dirigen sus acciones a la población abierta: Secretaría de Salud (SSA), (IMSS-COPLAMAR) y los Servicios Estatales de Salud en las entidades descentralizadas.
- b) Las de seguridad social que prestan sus servicios a población derechohabiente: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSSFAM, SDN) y la Secretaría de Marina (SM).
- c) Instituciones de asistencia social: Cardiología, Cancerología, Pediatría, Enfermedades Respiratorias, Nutrición, Neurología y Neurocirugía, Perinatología y Salud Pública, el Hospital Infantil de México y el Instituto Mexicano de Psiquiatría.

En materia de extensión de la cobertura potencial puede observarse que de los 82 millones de habitantes estimados para 1988, el 55% está protegido por instituciones de seguridad social y el 34,6% es atendido por las instituciones de población abierta (cuadro 4).

CUADRO 2

COBERTURAS DE POBLACION
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1988

INSTITUCION	POBLACION	
	ABSOLUTA	RELATIVA %
SEGURIDAD SOCIAL		
- IMSS	45 587 593	55.0
- ISSSTE	35 866 000	43.3
- OTROS*	7 672 857	9.3
	2 048 736	2.5
POBLACION ABIERTA		
- IMSS-COPLAMAR	28 614 332	34.6
- SSA	10 322 000	12.5
	18 292 332	22.1
MEDICINA PRIVADA	3 529 248	4.3
POBLACION CON ACCESO A SERVICIOS DE SALUD	77 731 173	93.9
POBLACION SIN ACCESO	5 090 020	6.1

* INCLUYE PEMEX, SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL Y SECRETARIA DE MARINA.

FUENTE: IMSS, IMSS-COPLAMAR E ISSSTE. INFORMACION PROPORCIONADA POR LAS INSTITUCIONES PEMEX, SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, SECRETARIA DE MARINA Y MEDICINA PRIVADA. PROYECTADA POR METODO DE MINIMOS CUADRADOS A PARTIR DE LA SERIE HISTORICA 1970-1985, SPP. Y AGENDA ESTADISTICA 1986.

SSA/DOPP/DP. JUNIO 1988.

La persistencia de un número elevado de pequeñas localidades rurales con menos de 2.500 habitantes, ha impedido que el 100% de la población tenga acceso a los servicios de salud; lo anterior explica que actualmente el 6,1% de la población (en cifras absolutas poco más de 5 millones de personas) está aún desprotegida. Para buscar solución a este problema los modelos de atención de las instituciones se ha orientado a fortalecer la prestación de servicios en áreas rurales dispersas y en urbanas marginadas.

Arriba se describió la cobertura potencial; sin embargo, se conoce que la cobertura real es inferior a la mencionada anteriormente, por lo tanto es necesario realizar estudios para medir la diferencia entre ambas y planear adecuadamente la distribución de los recursos. Al mismo tiempo que se requiere aumentar la cobertura real, es necesario también mejorar la calidad de los servicios actuales y disminuir el desperdicio.

Políticas de Salud

El Programa Nacional de Salud para el periodo 1984-1988 se apoyó en cinco grandes estrategias:

Sectorización. Se refiere al agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia del Ejecutivo Federal. El Sector Salud comprende los programas de salud de la seguridad social, las instituciones de salud para población abierta y las correspondientes a la asistencia social.

Descentralización. Encaminada a la transferencia gradual de responsabilidades, para la atención de la población abierta en las entidades federativas y a la desconcentración de los recursos federales, para la integración de los Sistemas Estatales de Salud.

Modernización Administrativa. Cuya finalidad fue la reducción y actualización de la estructura de la Secretaría de Salud, para permitirle cumplir con la función de coordinadora del Sistema Nacional de Salud y de apoyo a la descentralización.

Coordinación Intersectorial. La diversidad de las actividades del Sector Salud requiere de una coordinación con otros sectores relacionados con la alimentación, formación de recursos humanos para la salud, la industria químico-farmacéutica, el mejoramiento del ambiente y el combate a las drogas.

Participación de la Comunidad. Se orienta hacia la necesidad de crear conciencia social en materia de salud, para lograr

la participación de todos los ciudadanos en las acciones de fomento, educación y autocuidado de la salud.

Para la consolidación del Sistema Nacional de Salud se requiere del adecuado funcionamiento de los Sistemas Estatales de Salud y éstos, a su vez, del apropiado funcionamiento de los Sistemas Locales de Salud, partiendo de la base de una regionalización operativa para la estructura de servicios en un área geográfica definida y apoyada en una estructura piramidal, organizada por niveles de operación que permitan la referencia y contra-referencia de pacientes, así como el desarrollo de acciones de salud comunitaria.

Como ya se mencionó, uno de los grandes retos que debe afrontar el Sistema Nacional de Salud en los próximos años es la extensión real de la cobertura, proporcionando servicios de mayor calidad. A este respecto en La Ley General de Salud se establece la obligatoriedad de conformar el Modelo de Atención a la Población Abierta y se destaca que los servicios deben estar al alcance de toda la comunidad sin excepción y bajo criterios de calidad uniformes.

III. LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD A POBLACION ABIERTA

El modelo de descentralización de los servicios de salud en México, es un proceso jurídico-administrativo que transfiere en forma gradual facultades, funciones, programas y recursos de la Federación a las Entidades Federativas. Políticamente se fortalece la capacidad de decisión de los gobiernos de los estados y permite aplicar la normatividad establecida por la Secretaría de Salud; asimismo, a través de acuerdos y convenios de coordinación y leyes estatales se delimitan responsabilidades en materia de salubridad general y local.

De esta manera se descentraliza la operación de la atención médica, la salud pública y la regulación sanitaria, creando una estructura denominada Servicios Estatales de Salud, cuyos servicios se financian con aportes estatales y subsidios federales.

Para evitar que durante el período de transición a la nueva estructura se deteriore la prestación de servicios, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el gobierno estatal apoyan conjuntamente la operación de los programas.

Las etapas fundamentales son dos: La Coordinación Programática y la Integración Orgánica. En la primera se deben homogeneizar los modelos de atención vigentes en el estado para evitar la duplicación de servicios. Durante la segunda etapa se

integran en un solo sistema, bajo la responsabilidad del propio estado, de la Secretaría de Salud, y del IMSS-COMPLAMAR.

En la instrumentación del modelo de descentralización se emplean medidas legislativas, financieras, administrativas y de apoyo técnico.

Las medidas legislativas se establecen en la Reforma Constitucional, que determina la concurrencia estatal y federal en materia de salubridad general. La Ley General de Salud transfiere la administración de la atención médica, salud pública y asistencia social a las entidades federativas y faculta a la Secretaría de Salud para coordinar el Sistema Nacional de Salud y promover la descentralización de la regulación, control y fomento sanitarios.

La asignación de recursos financieros para la operación de los servicios de salud a la población abierta en las entidades federativas descentralizadas, se determina mediante acuerdos de cofinanciamiento que regulan los aportes estatal y federal y facultan al Estado para manejar, en función de las necesidades locales, los fondos que se recuperen mediante la operación de los servicios.

Hasta el momento, los aportes federales han sido la principal fuente de financiamiento en los 14 estados descentralizados; en promedio, tales estados han recibido de la federación el 80% de los recursos destinados a la atención de la salud durante el período 1985-1987 (cuadro 5). Además en apoyo al programa de descentralización se incrementaron considerablemente las asignaciones presupuestales, registrándose un incremento promedio de 420%, que es superior al incremento registrado en los 17 Estados no descentralizados.

La descentralización de los servicios de salud ha permitido también incrementar la infraestructura y el personal, así como la modernización de los sistemas operativos. En el período 1985-1988 se otorgaron a los Servicios Estatales de Salud más de 4 mil nuevas plazas y se reubicaron casi 1.600 servidores públicos que prestaban sus servicios en el Distrito Federal.

Al mismo tiempo se homologaron los salarios y las funciones del personal médico y paramédico, se descentralizó el pago del personal así como el control presupuestal del capítulo de servicios personales, se dotó a los estados con equipos de cómputo y se adquirieron más vehículos. En relación a los suministros se implantó un cuadro básico de medicamentos, materiales de curación y equipamiento.

Este proceso se articula intra e intersectorial a través de los Comités Estatales de Planeación y Desarrollo (COPLADES) y específicamente de los Subcomités de Salud y Seguridad Social.

CUADRO

RECURSOS FINANCIEROS SEGUN APORTACION EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1985-1987

ESTADOS DESCENTRALIZADOS	1985				1987			
	FEDERACION	ESTADO	C. RECUPERAC.	ESTADO	FEDERACION	ESTADO	C. RECUPERAC.	ESTADO
AGUASCALIENTES*	710.0	357.0	21.3		4 277.5	921.0	134.0	
BAJA CALIFORNIA SUR	1 179.3	66.3	83.1		6 046.9	227.8	414.7	
COLIMA	1 059.1	26.1	54.9		4 424.4	250.8	202.0	
GUANAJUATO	3 220.0	120.2	391.0		15 377.7	1 372.9	1 347.3	
GUERRERO	4 408.1	351.8	209.2		22 779.0	831.6	381.0	
JALISCO	5 639.4	4 092.2	380.3		28 079.4	22 856.5	1 436.8	
MEXICO	11 341.9	2 142.5	742.4		71 808.3	5 569.3	2 318.1	
MORELOS	1 100.1	509.6	13.1		8 903.2	955.4	-	
NUEVO LEON	5 252.2	1 311.7	25.9		21 512.6	2 728.4	672.7	
QUERETARO	1 433.7	84.2	106.8		6 669.0	309.7	411.4	
QUINTANA ROO	1 338.8	95.4	75.1		8 974.4	740.2	297.6	
SONORA	3 684.0	2 219.0	266.9		15 991.2	6 029.1	1 001.1	
TABASCO	2 708.2	5 152.3	171.9		9 882.0	2 979.0	556.9	
TLAXCALA	1 114.2	71.3	77.6		6 209.2	218.8	169.2	

NOTA: LAS CIFRAS SE DAN EN MILLONES DE PESOS.

* SE DESCENTRALIZARON EN 1988.

FUENTE: SSA. DIRECCION GENERAL DE PLANEACION Y PRESUPUESTO
(DATOS NO PUBLICADOS).

En el seno de estos subcomités, los delegados de cada institución de salud elaboran las leyes estatales de salud, los programas estatales de salud y determinan la regionalización operativa de los servicios.

En las acciones de coordinación intersectorial participan junto con la Secretaría Estatal de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social como responsable del programa IMSS-COPLAMAR, la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relacionado a los recursos financieros que se transfieren, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para vigilar el uso de los bienes patrimoniales y la Contraloría General de la Federación en la vigilancia y el cumplimiento de lo convenido.

La Organización Panamericana de la Salud ha mantenido una decidida política de apoyo a la descentralización en México. Su interés se ha concretado en acciones que buscan asegurar una capacidad administrativa adecuada para impedir el deterioro de los servicios prestados. Así se inició el Programa Operación Impacto que ofrece apoyo técnico y hace seguimiento a las políticas y acciones de descentralización de los programas sustantivos.

Otros organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo a través del programa México-BID, también han apoyado el proceso de descentralización mediante programas de extensión de cobertura de la atención primaria y refuerzo de los hospitales, incluyendo en sus programas acciones de capacitación supervisión y evaluación.

Hasta la fecha se han descentralizado 14 de los 31 estados que conforman la República Mexicana, estos son: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. El resto de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, se encuentran en la etapa de coordinación programática.

Se incrementó la infraestructura, el personal, el presupuesto y se avanzó en la modernización de los sistemas operativos. La capacidad física de los almacenes creció y se adquirieron más vehículos para reforzar los sistemas de conservación y mantenimiento.

Los resultados más relevantes del proceso descentralizador se expresan a través de los siguientes indicadores para el período 1985-1987:

- a) Más del 50% del presupuesto a cargo de la Secretaría de Salud es ejercido por los 14 estados descentralizados.

- b) La cobertura potencial se elevó en 4% y existen 5 Estados con cobertura total: Colima, Tabasco, Tlaxcala y Aguascalientes y Nuevo León.
- c) Las unidades de primer nivel se incrementaron en 23% y los consultorios en 9%.
- d) El número de médicos presentó un incremento del 6.6% y el de enfermeras d 9.6%.
- e) Se mejoró la productividad de los servicios, destacando lo siguiente:
 - Las dosis de vacunas suministradas se incrementaron en 71.3%.
 - El total de usuarias de planificación familiar aumentó en 20.5%.
 - Las atenciones odontológicas registraron un 100% de aumento.
 - En la consulta externa general se observó un 44% de incremento y el número de consultas por consultorio aumentó en 33%.
 - Los egresos hospitalarios aumentaron en 5.3%.
 - Los exámenes de laboratorio registraron un incremento del 21.6% y los de radiología el 52%.

Estos datos son indicadores promedio pero existen grandes variaciones entre los estados, mientras que en algunos fue notoria la mejoría de los servicios de salud para población abierta, en otros los indicadores de productividad no variaron e incluso en algunos hubo deterioro.

Desde luego, además de las restricciones que impone la crisis económica, la descentralización ha enfrentado diversos obstáculos. Los problemas más notables se refieren a la insuficiente voluntad política de algunos gobiernos estatales para asumir las nuevas responsabilidades y compromisos, a la falta de capacidad técnica en los niveles regionales y a la falta de concordancia entre el municipio y la jurisdicción sanitaria, que es la demarcación administrativa consideran más eficiente para los servicios de salud. Estos mismos problemas aún cuando más acentuados son los que han impedido descentralizar todavía a 17 entidades federativas.

IV. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS LOCALES DE SALUD

Según ha sido definido, un sistema local de salud (SILOS) es "un conjunto de recursos de salud interrelacionados, responsables de la atención a la salud de una población definida, en una área geográfica delimitada, con un equipo de dirección responsable de la coordinación y/o administración de todo el equipamiento social

dedicado a salud asentado en la región, dimensionado para resolver una proporción significativa de los problemas de salud de la población e integrado en una red de servicios".

En México y para la Secretaría de Salud un SILOS corresponde a una Jurisdicción Sanitaria, que como se mencionó antes, es la unidad administrativa básica del sistema de salud. Una jurisdicción sanitaria presupone un conjunto poblacional y geográfico definido, con capacidad presente o potencial de operar en forma coordinada integrando una red local de servicios de salud. Actualmente el país está dividido en 245 jurisdicciones sanitarias o SILOS, atendiendo a la regionalización operativa descrita anteriormente.

La extensión geográfica de los SILOS es variable, existiendo algunos conformados por un solo municipio o parte de uno, mientras que otros abarcan varios de ellos (cuadro 6).

En promedio se puede hablar de 7 jurisdicciones sanitarias por entidad federativa, aunque el estado de Puebla tiene 24 y el de Aguascalientes sólo una (cuadro 7).

En términos generales existe una jefatura jurisdiccional, a la que corresponde administrar los programas de los SILOS, supervisar la operación de las unidades de salud, propiciar el desarrollo del personal y el control de los recursos disponibles en su área de influencia.

La estructura administrativa debe incluir órganos encargados de los servicios de salud, la regulación sanitaria y la capacitación. Sin embargo, es necesario señalar que con frecuencia la estructura jurisdiccional está incompleta y el personal con que cuentan debe absorber funciones que no le corresponden.

El tipo y cantidad de unidades médicas existentes en los SILOS, varían de acuerdo a las necesidades locales y a los recursos estatales. Entre las unidades de primer nivel se encuentran unidades móviles, casas de salud, unidades auxiliares de salud y centros de salud para población rural y urbana. Las de segundo nivel corresponden a hospitales generales que tienen de 30 a 200 camas censables y las de tercer nivel en los grandes centros urbanos están integradas por hospitales especializados y centros de investigación.

El 35% de los SILOS se localiza en zonas rurales, el 52% en ciudades medias y el restante 13% en grandes urbes (cuadro 8). En la mayoría (95%) existen unidades médicas del seguro social, el ISSSTE y de la Secretaría de Salud. El 5% restante cuenta con unidades de la Secretaría de Salud y del IMSS o del ISSSTE, según los casos.

CUADRO 4

DISTRIBUCION DE JURISDICCIONES SANITARIAS SEGUN
NUMERO DE MUNICIPIOS QUE LAS CONFORMAN
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1988

NUMERO DE MUNICIPIOS	JURISDICCIONES	
	NUMERO	PORCENTAJE
DE 1 Y 2	64	26.12
DE 3 Y 4	31	12.65
DE 5 - 9	75	30.61
DE 10 - 19	57	23.27
DE 20 Y MAS	18	7.35
T O T A L	245	100.00

FUENTE: SSA. DGPIE. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION BASICA. RENIS.

CUADRO 5
DISTRIBUCION DE JURISDICCIONES SANITARIAS Y
MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1988

ENTIDAD FEDERATIVA	JURISDICCIONES SANITARIAS		MUNICIPIOS	
	NUMERO	PORCENTAJE	NUMERO	PORCENTAJE
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	245	100.00	2393	100.00
AGUASCALIENTES	1	0.41	9	0.38
BAJA CALIFORNIA	3	1.22	4	0.17
BAJA CALIFORNIA SUR	4	1.63	4	0.17
CAMPECHE	4	1.63	8	0.33
COAHUILA	8	3.27	38	1.59
COLIMA	3	1.22	10	0.42
CHIAPAS	9	3.67	110	4.60
CHIHUAHUA	9	3.67	67	2.80
DISTRITO FEDERAL	16	6.53	16	0.67
DURANGO	4	1.63	38	1.59
GUANAJUATO	7	2.86	46	1.92
GUERRERO	7	2.86	75	3.13
HIDALGO	10	4.08	84	3.51
JALISCO	10	4.08	124	5.18
MEXICO	19	7.76	121	5.06
MICHOACAN	8	3.27	113	4.72
MORELOS	3	1.22	33	1.38
NAYARIT	9	3.67	19	0.79
NUEVO LEON	8	3.27	51	2.13
OAXACA	6	2.45	570	23.82
PUEBLA	24	9.80	217	9.07
QUERETARO	4	1.63	18	0.75
QUINTANA ROO	2	0.82	7	0.29
SAN LUIS POTOSI	7	2.86	56	2.34
SINALOA	6	2.45	17	0.71
BONORA	5	2.04	69	2.89
TABASCO	17	6.94	17	0.71
TAMAULIPAS	8	3.27	43	1.80
TLAXCALA	3	1.22	44	1.84
VERACRUZ	11	4.49	203	8.48
YUCATAN	3	1.22	106	4.43
ZACATECAS	7	2.86	56	2.34

FUENTE: SSA. DQPIE. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION BASICA. RENIS.

CUADRO 68

DISTRIBUCION DE JURISDICCIONES SANITARIAS SEGUN
NUMERO DE LOCALIDADES Y TIPO DE POBLACION
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1980

970
Porcentaje de localidades
reintegradas en %

NUMERO DE LOCALIDADES	J U R I S D I C C I O N E S				
	NUMERO	PORCENTAJE	TIPO DE POBLACION		
			RURAL*	CIUDADES**	GRANDES***
				MEDIAS	URBES
DE UNA	16	6.53			16
DE 2 A 99	29	11.84	17	5	7
DE 100 A 199	38	15.51	13	20	5
DE 200 A 299	31	12.65	14	16	1
DE 300 A 499	30	12.24	10	18	2
DE 500 A 999	60	24.49	24	35	1
DE 1000 Y MAS	41	16.73	8	33	
T O T A L	245	100.00	86 (35%)	127 (52%)	32 (13%)

- * LOCALIDADES INFERIORES A 15 000 HABITANTES.
 ** LOCALIDADES ENTRE 15 000 Y 499 999 HABITANTES.
 *** LOCALIDADES MAYORES DE 500 000 HABITANTES.

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980.
 SSA. DGPIE. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION BASICA. RENIS

El 65% de los SILOS tiene una densidad de población inferior a 1.000 habitantes por km² el 30.5% entre 1.000 y 4.999 y en el 4.5% restante la densidad supera los 5 mil habitantes por km² (cuadro 9).

En 70 de las 245 jurisdicciones, un 35% de la población, se clasifica como "abierta" o sea carente de seguridad social, mientras que en 51 jurisdicciones se considera población abierta al 75% del total (cuadro 10).

Por otra parte, en 31 jurisdicciones sanitarias se cuenta solamente con un médico para atender a más de 5.000 habitantes y en 124 de ellas una cama debe cubrir las necesidades de 20.000 habitantes. En contraste hay 24 SILOS que cuentan con un médico para menos de 1.000 habitantes y en 20 de ellos se dispone de una cama para menos de 10.000 habitantes (cuadro 11).

Por carecer de información actualizada acerca del número de habitantes por municipio, se utilizaron cifras de población reportadas por el X Censo General de 1980 y las defunciones registradas en el mismo año para estimar las tasas de mortalidad general al interior de los SILOS.

Así como se encontró que 29 jurisdicciones tenían una tasa de mortalidad inferior a 4,5 por 1.000 habitantes, mientras que en 88 SILOS dicha tasa era superior a 7,0. El hecho de que 5 de los SILOS con alta mortalidad estén ubicados en ciudades grandes permite suponer que existía un importante suregistro en aquellas zonas de baja densidad poblacional con una mortalidad aparentemente baja. En el caso de la mortalidad infantil se observó que habían 44 jurisdicciones con tasas inferiores a 25,0 por 100 nacidos vivos registrados, en contraste con otras 58 (incluyendo a 10 localizadas en grandes urbes) donde la tasa era muy elevada (más de 50,0/1.000 n.v.r.).

Para que la descentralización tenga el impacto deseado en los SILOS o Jurisdicciones Sanitarias se debe adecuar las estructuras federal, estatal y municipal. Hasta ahora la actividad descentralizadora ha modificado los niveles federal y estatal de manera parcial, pero prácticamente no ha llegado al municipal que es donde idealmente se debería tener el control funcional y se lograrían acciones efectivas de coordinación intersectorial. A continuación se describen algunas de las acciones más recientemente emprendidas para el fortalecimiento de los SILOS.

CUADRO 14

DISTRIBUCION DE JURISDICCIONES SANITARIAS SEGUN DENSIDAD DE POBLACION Y PROPORCION DE POBLACION ABIERTA* ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1987

DENSIDAD DE POBLACION (HAB/KM2)	J U R I S D I C C I O N E S				
	NUMERO	PORCENTAJE	PROPORCION DE POBLACION ABIERTA		
			¡ MENOS DE 35 ¡	35 A 49.9 ¡	50 A 74.9 ¡ 75 Y MAS
MENOS DE 1 000	159	64.90	35	27	62
DE 1 000 A 1 999	56	22.86	16	5	21
DE 2 000 A 2 999	5	2.04	1	2	2
DE 3 000 A 3 999	10	4.08	6	3	1
DE 4 000 A 4 999	4	1.63	3	1	
DE 5 000 Y MAS	11	4.49	10	1	
T O T A L	245	100.00	71	39	85
					50

* SIN ACCESO A SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980.
SSA. DGPIE. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION BASICA. RENIS.
INFORMACION PROPORCIONADA POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

10
CUADRO 15

DISTRIBUCION DE JURISDICCIONES SANITARIAS SEGUN HABITANTES
DE POBLACION TOTAL Y PORCENTAJE DE POBLACION ABIERTA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1988

H A B I T A N T E S (POBLACION TOTAL)	J U R I S D I C C I O N E S					
	NUMERO	PORCENTAJE	PROPORCION DE POBLACION ABIERTA			
			MENOR A 35	DE 35 A 49	DE 50 A 74	DE 75 Y MAS
MENOR A 100 000	47	19.18	8	5	23	11
DE 100 000 A 199 999	51	20.82	18	6	15	12
DE 200 000 A 299 999	42	17.14	9	8	14	11
DE 300 000 A 499 999	47	19.18	6	8	20	13
DE 500 000 A 999 999	50	20.41	24	9	13	4
DE UN MILLON Y MAS	8	3.27	5	3		
T O T A L	245	100.00	70	39	85	51

NOTA: LA POBLACION ABIERTA SE REFIERE A AQUELLOS HABITANTES QUE CARECEN DE ACCESO A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980.
SSA. DGPIE. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION BASICA. RENIS.
INFORMACION PROPORCIONADA POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

CUADRO 16 //

DISTRIBUCION DE JURISDICCIONES SANITARIAS SEGUN
HABITANTES POR MEDICO Y HABITANTES POR CAMA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1987

HABITANTES POR MEDICO	J U R I S D I C C I O N E S						
	NUMERO	PORCENTAJE	-5000	5000-9999	10000-19999	20000 Y MAS	SIN CAMAS
MENOS DE 1 000	24	9.80	3	12	7	2	
DE 1 000 A 1 999	62	25.31	4	17	17	20	4
DE 2 000 A 2 999	63	25.71	2	7	19	29	6
DE 3 000 A 3 999	44	17.96		4	10	29	1
DE 4 000 A 4 999	21	8.57	1		4	15	1
DE 5 000 Y MAS	31	12.65			1	29	1
T O T A L	245	100.00	10	40	58	124	13

NOTA: EL CALCULO SE REALIZO PARA LA POBLACION SIN ACCESO A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

FUENTE: SSA. DGPIE. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION BASICA. PENIS.
INFORMACION PROPORCIONADA POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

V. LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS SILOS

El Programa Nacional de Salud 1989-1994, contempla 5 estrategias prioritarias, que son:

1. Acceso universal con equidad y calidad.
2. La salud, medio y fin de desarrollo.
3. Hacia una cultura de la salud.
4. Coordinación funcional del sector salud.
5. Fortalecimiento de los sistemas locales de salud.

Aunque mucho se ha avanzado en la prestación de los servicios de salud durante las últimas cuatro décadas, es un hecho innegable que importantes sectores de la población continúan sin tener acceso real en las zonas rurales dispersas y en las áreas urbanas marginadas, con el agravante de que los servicios que se ofrecen, con frecuencia son de mala calidad. Los problemas de bajo rendimiento de los equipos e instalaciones, falta de coordinación entre los distintos niveles de atención y escasa capacidad resolutive del nivel primario requieren de soluciones innovadoras.

El compromiso de alcanzar la meta de Salud para Todos en el Año 2000 obliga a buscar nuevos caminos y a mejorar las estrategias, sacando partido de los errores cometidos y sobre todo sorteando las limitaciones económicas. Resulta de vital importancia evitar el desperdicio de los recursos y la duplicación de los servicios, superando las fallas administrativas y agilizando las estructuras burocráticas para mejorar los programas de suministro y mantenimiento. Así mismo, deben mejorarse los programas de supervisión y de capacitación en el trabajo, que limitan el desarrollo y la eficiencia de los trabajadores en todos los niveles.

A pesar del esfuerzo descentralizador, los sistemas locales de salud no han logrado romper los esquemas verticales en que los niveles decisorios se ubican casi exclusivamente en la cúspide de las estructuras, mientras que la periferia sólo tiene atribuciones ejecutoras de las normas y programas que se le imponen desde el centro y frecuentemente resultan discordantes con las necesidades locales.

Por lo anterior se ha decidido que el fortalecimiento de los SILOS ponga énfasis en la atención primaria de la salud en forma integral y tenga como eje las acciones de tipo preventivo, en un marco de autonomía administrativa.

Los principales lineamientos son:

- Evitar el deterioro de los servicios que se ofrecen actualmente y otorgar mayor capacidad de decisión y de gestión a los niveles locales.

- Establecer un modelo de atención que permita la integración de todos los programas de salud, tanto preventivos como curativos y de rehabilitación, estableciendo también una coordinación estrecha con el segundo nivel (hospitales regionales). En este contexto, la extensión de la cobertura y la mejoría de la calidad de los servicios deberán orientarse a la utilización de personal auxiliar y técnico en tareas que hasta ahora realiza exclusivamente el médico.
- Incrementar la participación activa de la comunidad en el cuidado de la salud individual y colectiva mediante el fomento de hábitos higiénicos y la adopción de formas de vida más propicias para la salud.
- Coordinación programática y funcional, con el fin de evitar duplicaciones o interferencias con otras instituciones de salud que existan en el área.
- Coordinación intersectorial a través de las autoridades municipales, con las instituciones educativas locales y con los dirigentes laborales.
- Otorgar los recursos físicos, humanos y financieros mínimos necesarios y la capacitación del personal, con el fin de mejorar substancialmente los programas de mantenimiento y conservación, de suministro de insumos básicos, de supervisión y de administración de personal.
- Instrumentar programas locales de capacitación en el trabajo y de investigación con énfasis en los aspectos epidemiológicos y de investigación en sistemas de salud, con el fin de elevar la calidad de la atención médica; propiciar el desarrollo profesional e individual de los trabajadores y contribuir al conocimiento científico.

El principal programa para el fortalecimiento de los SILOS consiste en el desarrollo de una jurisdicción modelo en cada identidad federativa. Actualmente, se trabaja con cinco jurisdicciones piloto para la identificación de las estrategias básicas.

Las etapas que deberán cumplirse durante la primera fase son:

1. Selección de los estados piloto.
2. Selección de las jurisdicciones.
3. Diagnóstico de la situación inicial.
4. Definición del modelo y las estrategias de descentralización.
5. Establecimiento de programas locales de salud para población abierta en cada una de las jurisdicciones.

El programa se inició en marzo y concluirá en el plazo de un año. Las experiencias que se acumulen servirán para desarrollar posteriormente las demás jurisdicciones modelo. La decisión política de la actual administración es la de avanzar en la descentralización de los servicios de salud y ésto se logrará en la medida que se fortalezcan los sistemas locales de salud.

BIBLIOGRAFIA

- Secretaría de Salud. Ley General de Salud.
- Secretaría de Salud. Programa Nacional de Salud, 1984-1988.
- Secretaría de Salud. Programa Nacional de Salud, 1988-1994.
- Kumate J. Políticas de Salud, 1989-1994.
- Kimate J. y García Pérez G. Cinco Proyectos Prioritarios, Comisión de Salud y Seguridad Social. IEPES. México, D. F. 1988.
- Secretaría de Salud/Organización Panamericana de Salud. Los Sistemas Locales de Salud, Aspectos Conceptuales y Metodológicos. México, D. F. 1988.
- Dirección General de Información y Estadística. Anuario Estadístico (varios años), Secretaría de Salud, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. X Censo General de Población y Vivienda 1980. Resumen General. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Consejo Nacional de Población. Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 1980-2010. México, 1985.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. La Población de México, su Ocupación y sus Niveles de Atención. Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Dirección General de Estadística. Tabulaciones de Mortalidad 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Manual de Estadísticas Básicas Sociodemográficas. Tomo I. Población. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de Cuentas Nacionales (varios años). Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años). Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- De la Madrid Hurtado M. VI. Informe de Gobierno 1988. Anexo Estadístico. Presidencia de la República. México, 1988.

SINTESIS DE LOS BLOQUES DE TEMAS PRESENTADOS

SESION I. DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD

Presidente: Luis Fernando Cruz Gómez
Relator: Carlos Rodríguez Peñaherrera

Con relación a la presentación "Desarrollo y fortalecimiento de los SILOS: nuestra experiencia en la descentralización y la desconcentración", el relator señala que lo importante es el proceso de aprendizaje teniendo en cuenta para su desarrollo las experiencias llevadas a cabo por los países.

Un reto importante es la forma de evaluar las experiencias en marcha para fortalecer el conocimiento enfatizando los aspectos cualitativos y estratégicos.

Para el desarrollo de los SILOS se parte de dos directivas claras: a) la resolución 21/86 y la resolución 15/89. En síntesis, las mismas constituyen un mandato para apoyar a las autoridades en el proceso de desconcentración y descentralización que resume la posición conceptual.

Los elementos fundamentales están dados por: a) el análisis de la situación real de la región teniendo en cuenta la crisis económica, el proceso de democratización y el cambio del perfil epidemiológico; b) la situación de los sistemas de salud afectados por la crisis de eficiencia, eficacia y de equidad, la falta de cobertura de un tercio de la población, el déficit de US\$ 10.000 millones, inequidad por falta de acceso y resultados.

La propuesta para la reorganización del sector salud no es para atomizar el sistema. Es una propuesta para la desconcentración y descentralización, para fortalecer el sistema nacional de salud. El sector salud tiene que ver con este proceso desde tres puntos:

- desarrollo del Estado y su reorganización,
- desarrollo social comunitario,
- desde el sector salud.

Los aspectos a considerar para apoyar el desarrollo del sector salud están distribuidos en las siguientes áreas:

- a) Reorganización del nivel central para mejorar la conducción,
- b) Descentralización y desconcentración,
- c) Participación social,
- d) Intersectorialidad,
- e) Readecuación de mecanismos de financiación,
- f) Nuevo modelo de atención (calidad, impacto y cobertura)
- g) Capacidad gerencial,

- h) Énfasis en enfoque preventivo y promocional,
- i) Capacitación de la fuerza de trabajo,
- j) Investigación, como un proceso permanente de reflexión.

Con estos elementos conceptuales se han realizado múltiples reuniones de trabajo con todos los países de América (Cono Sur, Pacto Andino, Caribe, Centroamérica, Norteamérica). Los aportes realizados están sintetizados en dos documentos. En las experiencias que se relatan se presentan dudas, reafirmación de las propuestas y nuevas propuestas.

Se han identificado 19 campos de contradicción y dilemas:

- 1) Propuesta política acompañada de contenidos teóricos.
- 2) Procesos que se inician desde el nivel local y algunos desconocimientos y crecimiento no armónico desde el nivel central.
- 3) Problema de la legislación vigente y nueva (uso de grados de libertad).
- 4) Balance entre desconcentración y descentralización.
- 5) Descentralización del sector salud y del gobierno.
- 6) Balance de financiación (uso adecuado de los recursos).
- 7) Infraestructura de salud y sus programas.
- 8) Lo horizontal y lo vertical.
- 9) Balance en la atención de salud y enfermedad.
- 10) Enfoque no integrado de atención al medio y a la persona.
- 11) Enfoque de atención al medio y a la persona.
- 12) Equilibrio entre alta y baja complejidad (red de servicios).
- 13) Desarrollo sectorial e intersectorial.
- 14) Atención privada y de organización de seguridad social.
- 15) Reorganización de los SILOS para superar la experiencia piloto.
- 16) Actuación de demanda versus necesidad.
- 17) Incorporarla epidemiología y el enfoque gerencial.
- 18) Manejo nuevo del sistema de informaciones.
- 19) Participación social versus participación del sector.

Con relación a la exposición "Proceso de Descentralización y Desconcentración en Chile y su aplicación en el Servicio de Salud de Biobío", se destaca que el proceso de descentralización en ese país contó con una clara decisión política, la cual permitió complementar los mecanismos administrativos necesarios para ejecutarlo.

El proceso se apoyó en antecedentes constitucionales, en planes de desarrollo y en la creación de fondos económicos para apoyar la actividad en el nivel regional. También en la creación de una estructura organizacional piramidal desde el nivel nacional, regional, local y comunitario, tanto para la participación como para la coordinación y la planificación.

El relator señala que la estrategia de descentralización que se llevó a cabo en todo el territorio del país tiene por objeto lograr una administración con participación, racionalizada, técnica, moderna y funcional. Se busca que los organismos regionales participen en las decisiones con el fin de dinamizar la actividad y reservar para los órganos centrales la decisión de los grandes asuntos del Estado.

Dentro de este contexto se concreta la experiencia de la provincia de BioBio en la Octava Región. Biobio tiene una población rural dispersa, con un modelo de actuación de servicios de salud por niveles de atención, en áreas de las personas y ambiente, con una base comunitaria y de orientación hacia el autocuidado. Presenta además una integración de servicios públicos, privados y de distintos ministerios.

El trabajo con equipos de salud se efectúa con postas rurales y consultorios rurales y urbanos en el nivel primario y hospitales de nivel 2 y 3.

Los servicios de Salud fueron creados en 1979, dependen del Ministerio de Salud. Son organismos estatales funcionalmente descentralizados, con personería y patrimonio propio, para la realización de las acciones de salud. De acuerdo con las normas que dicte el Ministerio de Salud, corresponderá a éstos velar por la implementación y complementación asistencial entre los establecimientos de su dependencia, a fin de permitir una fluida y oportuna referencia de enfermos. Los servicios son coordinados, controlados y supervisados por la Secretaría Regional Ministerial, ajustándose a las indicaciones que ésta señale.

El relator también indicó que de acuerdo con las nuevas políticas de regionalización y descentralización, los Servicios de Salud tienen autonomía para tomar decisiones locales en los siguientes aspectos: manejo presupuestario, de personal, de medicamentos y otros suministros; adaptación de normas técnicas; autonomía para establecer convenios con instituciones; poder de decisión para definir políticas de salud oral de acuerdo con las normas nacionales.

Los resultados obtenidos por la descentralización del Servicio de Salud de Biobio constituyen un balance positivo difícil de resumir. Sin embargo puede decirse que el traspaso de los establecimientos del nivel primario de atención a las municipalidades y la creación de un subsistema municipal, en general, ha cumplido con los objetivos previstos y se ha traducido en un incremento de la infraestructura, equipamiento, recursos humanos y número de actividades de salud. También significó aumento en la participación comunitaria y la integración intersectorial a través de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO).

En la exposición se presentaron algunos indicadores de los servicios de salud donde se señala que los principales logros se ubican en: a) indicadores de saneamiento ambiental; b) indicadores de los servicios de consulta y hospitalización; c) indicadores de infraestructura y servicios sociales.

Con respecto al documento "La Descentralización y los Sistemas Locales de Salud en México", el relator señaló que en el mismo no se plantea un caso sino un enfoque estratégico general.

Se considera la salud como un derecho el cual ha sido la base para el desarrollo descentralizado (Reforma de 1983).

El objetivo primordial del Sistema Nacional de Salud es ampliar la cobertura de los Servicios de atención médica, salud pública y asistencia social, dando prioridad a los municipios rurales y urbanos desprotegidos a través de los programas de atención primaria para la salud.

El Programa Nacional de Salud para el periodo 1984-88 se apoyó en cinco grandes estrategias a) sectorialización, se refiere al agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia del Ejecutivo Federal; b) descentralización, encaminada a la transformación gradual de responsabilidades; modernización administrativa, cuya finalidad fue la reducción y actualización de la estructura de la Secretaría de Salud; coordinación intersectorial, la diversidad de las actividades del sector salud requiere una coordinación con otros sectores; participación de la comunidad, orientada hacia la necesidad de crear conciencia social en materia de salud para lograr la participación de todos.

También subrayó el relator que para la consolidación del Sistema Nacional de Salud se requiere del adecuado funcionamiento de los Sistemas Estatales de Salud y éstos, a su vez, del correcto funcionamiento de los sistemas locales de salud.

El modelo de descentralización de los servicios de salud en México, es un proceso jurídico-administrativo que transfiere en forma gradual facultades, funciones, programas y recursos de la Federación a las Entidades Federativas. Políticamente se fortalece la capacidad de decisión de los gobiernos de los estados y permite aplicar la normatividad establecida por la Secretaría de Salud.

De esta manera se descentraliza la operación de la atención médica, de salud pública y la regulación sanitaria, creando una estructura denominada de Servicios Estatales de Salud, cuyos servicios se formarían con aportes estatales y subsidios federales.

La descentralización también ha permitido incrementar la infraestructura y el personal, así como la modernización de los sistemas operativos. En el periodo 1985-88 se otorgaron a los

Servicios Estatales de Salud más de 4 mil nuevas plazas y se ubicaron casi 1600 funcionarios que prestaban sus servicios en el Distrito Federal.

Hasta la fecha se han descentralizado 14 de los 31 estados que conforman la República Mexicana. El resto de las entidades federativas, incluido el distrito federal, se encuentran en la etapa de coordinación programática.

Los resultados más relevantes del proceso descentralizador se expresan a través de los siguientes indicadores para el periodo 1985-87:

- a) Más del 50% del presupuesto a cargo de la Secretaría de Salud es ejercido por los 14 estados descentralizados.
- b) La cobertura potencial se elevó en 4% y existen cinco Estados con cobertura total: Colima, Tabasco, Tlaxcala y Aguascalientes y Nuevo León.
- c) Las unidades del primer nivel se incrementaron en 3% y los consultorios en 9%.
- d) El número de médicos presentó un incremento del 6.6% y el de enfermeras de 9,6%.
- e) Se mejoró la productividad de los servicios.

Además de las restricciones que impone la crisis económica, la descentralización ha enfrentado diversos obstáculos. Los problemas más notables se refieren a la insuficiente voluntad política de algunos gobiernos estatales para asumir las nuevas responsabilidades y compromisos, a la falta de capacidad técnica en los niveles regionales y a la falta de concordancia entre el municipio y la jurisdicción sanitaria, que es la demarcación administrativa considerada más eficiente para los servicios de salud. Estos mismos problemas son los que han impedido descentralizar todavía a 17 entidades federativas.

En relación con la ponencia "Sistema Local de Salud en Cali", el relator se refiere al desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) como parte de la transformación del Sistema Nacional de Salud.

La ciudad de Cali adoptó la estrategia de Atención Primaria, con sus componentes de intersectorialidad, participación comunitaria y desarrollo tecnológico y administrativo, para la prestación de los servicios de salud. Se puntualiza que el progreso logrado en el nivel de salud de la población del Municipio de Cali ha sido notable en la última década. Sin embargo, existen ciertas dificultades que generan insatisfacción en los usuarios.

Además, se requiere la vinculación activa de la comunidad en la planeación, ejecución y control de los servicios.

La propuesta del modelo de Salud para Cali se apoya en la necesidad de establecer un equilibrio entre las acciones preventivas y curativas y un enfoque de todas las posibles causas en los problemas de salud. Está basado en el nuevo orden municipal, que propicia una amplia participación ciudadana, con un estilo de trabajo coherente, con la descentralización y la desconcentración en los SILOS como unidades básicas de organización.

El relator señala también la importancia del sistema de información para la atención primaria (SIPAP) propuesto, el cual contempla efectuar mediciones sucesivas del estado de salud de la población en relación con sus aspiraciones culturales, económicas y sociales.

El concepto rebasa el tradicional enfoque de un Sistema de Información reemplazándolo por otro mucho más amplio que incluya los otros componentes del bienestar, encargado de satisfacer las aspiraciones de la comunidad.

El Sistema Local de Salud como respuesta a los procesos de desconcentración y descentralización, establece una red que está compuesta de la siguiente forma:

- a) La Unidad Básica de Atención es un conjunto de entre 100 a 400 familias que se encuentran en el mismo vecindario pero su conformación y forma de relacionarse se genera por vínculos en las instituciones educativas, en el lugar de trabajo o por programas prioritarios de la comuna;
- b) La Unidad de Atención Primaria, compuesta por 7 a 10 unidades básicas de atención, tiene como referente espacial el Puesto de Salud y el contacto interdisciplinario en uno o dos equipos de atención primaria. La población que cubre varía entre 1500 y 3000 familias;
- c) El Núcleo de Atención Primaria está compuesto por tres o cuatro unidades de atención primaria. El Núcleo tiene como sede un Centro de Atención Permanente de Salud, con un desarrollo tecnológico y administrativo, que vincule todos los elementos contenidos en él con otros Núcleos y SILOS;
- d) El Sistema Local de Salud (SILO) se establece con la reunión de tres o cinco núcleos de atención primaria y tiene además el conjunto de instituciones (públicas, privadas y de la seguridad social) del sector salud de nivel secundaria y terciario. En Cali se han

desarrollado siete SILOS (6 urbanos y 1 rural) de aproximadamente 250 mil habitantes cada uno.

Finalmente, el relator hizo referencia al cambio que se está produciendo en la Secretaría de Salud de Cali que involucra a todos los niveles y áreas. Este proceso de cambio planeado requiere de mecanismos que permitan identificar si se avanza o no hacia la imagen-objetivo. Para ello se necesita fijar objetivos claros con sus correspondientes metas muy bien determinadas.

En el caso de la Secretaría de Salud se ha optado por un mecanismo de reuniones trimestrales en las cuales participan el nivel central con su equipo asesor y el nivel directivo de los SILOS apoyado por la Junta Directiva y Asesora de la Secretaría y la Comisión de Salud del Concejo Municipal de Cali.

SESION II. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LOS
SERVICIOS EDUCACIONALES

Presidente: Jaime Johnson

Relator: Ricardo Hevia

La primera intervención de este bloque estuvo a cargo del Dr. Juan Carlos TEDESCO, Director de UNESCO/OREALC. Inicia su exposición señalando tres niveles posibles de comparación entre el sector salud y educación: a) el de los establecimientos de base (escuelas-colegios con postas-hospitales); b) los procesos que se desarrollan en ambos (por ejemplo, el aprendizaje de más largo plazo que la atención de salud); c) y los niveles de profesionalismo (mayor en el sector salud que en educación).

Luego, el Dr. Tedesco se refiere a las perspectivas de la educación en América Latina teniendo como referencia el contexto de la democratización de los sistemas políticos y, principalmente, los efectos que sobre el sector educación ha tenido la crisis económica asociada al alto endeudamiento externo ocurrido en la región. La característica más notable del desarrollo socio-económico de América Latina es que no se ha logrado compatibilizar crecimiento económico con equidad social, metas que se requieren mutuamente para garantizar la continuidad y solidez de estos procesos. El Dr. Tedesco se interroga sobre el papel de la educación en un proceso social que se oriente al logro de estos objetivos.

En primer lugar, analiza el impacto de la crisis económica sobre la matrícula escolar.

a) En los últimos años se advierte un crecimiento sostenido de la matrícula preescolar (tasa media de crecimiento anual de 11.9% entre 1975 y 1983), impulsado por una fuerte participación del Estado.

b) Los efectos de la crisis sobre la escuela primaria no se aprecian en un retroceso a nivel de la cobertura y el acceso, sino en los niveles de rendimiento de la actividad escolar. Se han incrementado los índices de repetición y fracaso escolar, lo que permite suponer que la crisis provoca un deterioro en los factores que actúan sobre la performance educativa de los niños provenientes de los sectores populares.

c) Respecto a la cobertura de los niveles superiores del sistema, se dan diferentes situaciones pero predomina una tendencia a que el Estado aumente su participación en la absorción de la matrícula.

Esta situación indicaría que, en los sectores de menores ingresos, la crisis económica está provocando una interrupción de su incorporación a los niveles medio y altos del sistema. En los sectores de ingresos medios, la presión por educación estaría siendo acogida por el Estado (aumento de la preescolaridad y de la educación superior) pero a cambio -es una hipótesis- de una mayor diferenciación interna en términos de calidad entre la educación privada y pública.

En segundo lugar, el Dr. Tedesco analiza el impacto de la crisis sobre la calidad de la educación, entendida ésta particularmente desde el punto de vista de la obsolescencia curricular. Dada la velocidad de la producción de conocimientos actuales se requiere una pronta modificación de los contenidos curriculares tradicionales. Pero la reducción de los presupuestos hace que entre el 80 y 90% de ellos se destinen a salarios, dejando, por consiguiente, escasos recursos destinados al mejoramiento de la infraestructura, equipos, material pedagógico, capacitación de personal, etc. Además, los salarios continúan siendo insuficientes. Ello trae consigo, por un lado, el aumento de huelgas, y por otro, el abandono de la profesión por parte de los maestros más calificados.

Otra consecuencia de la crisis económica es que ésta hace concentrar energías y recursos en la solución de los problemas coyunturales, postergando con ello las decisiones sobre el mediano y largo plazo, que en gran medida constituyen el ámbito donde se juegan las medidas educativas.

En tercer lugar el Dr. Tedesco se hace tres preguntas sobre las opciones que este diagnóstico presenta:

a) ¿Prioridad a la base o a la cúpula?. La sugerencia es enfrentar simultáneamente los problemas de la base y de la cúpula, lo que obliga a definir criterios simultáneos. Si el criterio para evaluar políticas dirigidas a la base es su impacto en la cobertura, el criterio para evaluar políticas dirigidas a la cúpula es su impacto en la excelencia de sus productos.

b) ¿Homogeneidad o diferenciación en la administración del sistema?. Los modelos descentralizados han demostrado mayor responsabilidad frente a los resultados del trabajo. Pero las políticas de descentralización llevadas a cabo en América Latina, debido a la existencia de desequilibrios previos, han terminado por provocar una mayor correspondencia entre desigualdad social y desigualdad educativa. Una política que promueva la participación requiere de un activo rol de la administración central en la asignación de recursos de acuerdo a prioridades que superen la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito local para desarrollar sus iniciativas. Pero dicho rol activo de la administración central tiene que compatibilizarse con mecanismos

que garanticen el dinamismo y la eficacia de las instituciones locales.

c) El curriculum: ¿cultura popular o cultura universal? ¿Cómo desarrollar un proceso dónde, a partir de las condiciones culturales locales, se produzca la apropiación del conocimiento socialmente significativo, se genere conocimiento endógeno y se distribuyan democráticamente sus contenidos?. Se sugiere respetar la máxima heterogeneidad en el punto de partida de los aprendizajes pero intentando, al mismo tiempo, alcanzar la mayor homogeneidad en el punto de llegada.

Finalmente el Dr. Tedesco concluye señalando el desafío que representa el trabajo intersectorial para las políticas de descentralización, ya que es más factible concertar acciones de esta naturaleza a nivel de las bases que de las cúpulas.

La segunda ponencia estuvo a cargo del Dr. Juan Casassus, de UNESCO/OREALC. Presentó el documento "Descentralización y Desconcentración de los Sistemas Educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones Críticas". En él se parte reconociendo la tendencia generalizada de implementar políticas de descentralización educativa en el continente, reconociendo, empero, la existencia de problemas conceptuales.

En relación a los consensos que se advierten en este terreno formulan dos preguntas de investigación con sus respectivas hipótesis de trabajo. En primer lugar, ante la evidencia de que en la mayoría de los casos son las autoridades centrales las iniciadoras de los procesos de descentralización, se pregunta por qué los gobiernos centrales habrían de querer despojarse voluntariamente del poder que tienen de hecho. Una hipótesis es que estos procesos intentan, en última instancia, reforzar el poder central. Otra hipótesis apunta a que en el contexto de debilidad global de la sociedad, el Estado querría fortalecer a los sectores sociales más debilitados.

En segundo lugar, el Dr. Casassus se pregunta por qué gobiernos de muy distintos colores políticos han emprendido políticas de descentralización o desconcentración en forma simultánea. Una hipótesis es que se trata de procesos con orientaciones muy diferentes. En unos casos se enfatiza una orientación economicista en la que finalmente el mercado regula la oferta educativa. En otros casos se apoyan procesos de participación y democratización social. Otra hipótesis apunta a que la internalización de los procesos sociales mundiales se da con ritmos diferentes según países.

Lo que está en juego en estos procesos es la articulación del Estado con la educación. Al respecto se ha desarrollado una crítica política, financiera e institucional.

Por último el Dr. Casassus da cuenta de que los procesos de descentralización educativa se han llevado a cabo con fines políticos, económicos, técnico-pedagógicos y administrativos. Todo ello a través de dos procesos distintos, la descentralización y la desconcentración, que representan los polos de un continuo, y de tres modalidades: la regionalización, la municipalización y la nuclearización educativas. Los resultados de estos procesos son poco claros, pues sigue siendo fuerte la tradición centralista en el sistema. En el área de financiamiento por ejemplo, todavía sigue prevaleciendo una estructura de impuestos de nivel nacional. Pero son las instituciones de carácter nacional (la tecnoburocracia y las organizaciones magisteriales) las que más oponen resistencias a los esfuerzos descentralizadores. No obstante ello, la constatación de algunas experiencias exitosas -principalmente ligadas a la nuclearización educativa- permite abrigar esperanzas de que las promesas de la descentralización puedan concretarse.

La Dra. Silvia de Senén González del Consejo Federal de Inversiones de Argentina presenta el documento "Políticas Estatales y Programas de Descentralización y Regionalización Educativa". Al inicio distingue los procesos de descentralización y de regionalización. El primero lo identifica como un proceso político-administrativo de delegación de atribuciones desde un nivel gubernamental a otro. La regionalización, en cambio, la define como un proceso más cualitativo, que afecta a los contenidos y prácticas del aprendizaje y que se vincula a la identidad cultural de las comunidades. Descentralización y regionalización se cruzan en un espacio geográfico que opera como continente del proceso. Los conceptos de centralización y descentralización son categorías instrumentales cuyo contenido puede ser progresista o conservador, dependiendo de las circunstancias históricas que rodean su implementación. Ambos procesos tienen virtudes y limitaciones por lo que se requiere un cierto equilibrio entre ellos.

En seguida, la autora presenta tres estudios de casos de programas de descentralización educativa llevados a cabo en las provincias de San Luis, Neuquén y Jujuy, iniciados en los años 1985, 1984 y 1986 respectivamente. Algunas de las dimensiones del análisis fueron las siguientes:

- a) El contexto político en que surgieron los programas: se dan en momentos de vuelta a la democracia.
- b) El estilo político con que se implementó la experiencia: más bien directo y apoyado por la participación de los actores sociales.
- c) Marco de políticas globales: no se dió tal marco global.

- d) Opción política: las experiencias se consideraron como una estrategia de transformación y no como un fin en sí mismas.
- e) Mecanismo de participación comunitaria: se utilizaron diferentes mecanismos.
- f) Funciones que se descentralizan: asistenciales, técnico-pedagógicas y administrativas.
Funciones que se comparten: planeamiento y asistencia técnica.
Funciones centralizadas: presupuesto, información estadística y política de personal.
- g) Resistencia de los grupos burocráticos y de poder.

Como conclusión se señalan los límites de la descentralización que dependen de los cambios del contexto político, del comportamiento de los actores estatales, de las limitaciones de recursos. La descentralización es, en definitiva, una estrategia de largo alcance.

El profesor Ricardo Hevia del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), de Chile, interviene para aludir a la actual situación de transición política que vive su país y, dentro de ese contexto, explica las opciones políticas que se barajan como alternativas a la actual municipalización educacional llevada a cabo por el régimen del General Pinochet. Esta política ha significado -a su juicio- un progresivo abandono por parte del Gobierno de su responsabilidad por el crecimiento, mantención y mejoramiento del sistema educacional; un vehículo para la privatización de éste; un mayor control político y una mayor desarticulación del mismo. Por otro lado, hay evidencia que la municipalización no mejoró el rendimiento del sistema. No se trató, por último, de una verdadera descentralización sino de una desconcentración llevada a cabo por la vía de un ministerio político, como el Ministerio del Interior, y no de uno técnico como el Ministerio de Educación.

Frente a esta situación, los equipos técnicos del Programa de Gobierno de la Concertación de partidos opositores debaten tres alternativas: a) el retorno al Ministerio de Educación de todos los establecimientos traspasados a las municipalidades. Este traspaso se haría a los organismos desconcentrados del Ministerio (Secretarías Regionales y/o Direcciones Provinciales). b) La creación de Corporaciones Autónomas de derecho público que la gestión de las escuelas y liceos municipalizados. Estos no dependerían del Alcalde ni del Ministerio de Educación. La figura jurídica sería semejante a la de las actuales universidades estatales. c) La mantención de la administración de las escuelas en manos de las municipalidades para profundizar, desde allí, la democratización educacional de la comuna cuando pueda

democratizarse el gobierno local autónomo, lo que requeriría de una reforma constitucional. Esta última alternativa, que es la más probable que asuman los equipos técnicos de la Concertación, es la más rechazada por parte de los docentes, debido a la deteriorada situación económica y laboral a que han sido sometidos por la municipalización. Esta situación de potencial conflicto político trataría de paliarse por la dictación de una ley de Carrera Docente que asegure mínimas condiciones de estabilidad laboral y escala de remuneraciones a nivel nacional.

Por otra parte, las políticas sobre la administración del sistema educativo requieren reforzar los organismos desconcentrados del Ministerio de Educación para que estén en mejores condiciones de apoyar técnicamente la gestión descentralizada que deberán asumir los Departamentos de Educación Municipal o los organismos descentralizados que se creen a nivel local. Desde este punto de vista, los organismos descentralizados y desconcentrados no se excluyen sino que se potencian mutuamente. A través de los organismos desconcentrados el Ministerio tendría mayor presencia a nivel local. A través de los organismos descentralizados la comunidad tendría mayor voz y poder de decisión en materias educacionales.

La última presentación de este bloque correspondió al Dr. Jorge Hernán Cárdenas, quién hizo la relación del documento de los Drs. Jorge Vivas y Rodrigo Parra, "Hacia la Municipalización de la Educación en Colombia".

El trabajo consta de dos partes fundamentales. En la primera se caracteriza el proceso de descentralización colombiano puesto en marcha desde 1983 y, especialmente, a partir de 1986. Los autores identifican los objetivos centrales de este proceso. Desde la perspectiva política, lo más novedoso es la participación, la consulta popular y la elección de alcaldes que se realiza por primera vez en la historia del país. Desde el punto de vista económico, el proceso está respaldado por un flujo no discrecional y relativamente abundante de recursos fiscales, como por ejemplo la transferencia a los municipios de un porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA). Desde el punto de vista administrativo se transfieren a las municipalidades una serie de funciones que antes estaban en manos del poder central, entre ellas, la facultad de nombrar a todo el personal docente de las escuelas primarias y establecimientos secundarios. Se trata de un proceso real de descentralización y no de desconcentración, que los autores califican de adecuado y consistente desde la perspectiva de la profundización del proceso democrático.

Sin embargo, se discute sobre la heterogeneidad de los municipios existentes, 1050 en la actualidad. En una clasificación realizada en base a 989 municipios se obtienen cuatro niveles de acuerdo a la disponibilidad de recursos: altos (37 municipios); medios (106 municipios); bajos (360 municipios) y bajos-bajos (486

municipios). Esto quiere decir que en los estratos más bajos están comprendidos el 85.5% de los municipios y el 43.1% de la población del país.

En la segunda parte, los autores reflexionan sobre los desafíos que deberá enfrentar la escuela frente a la nueva vida municipal que abre la presente legislación y que involucra, además, un proceso de desarrollo desigual de las regiones y un proceso de urbanización de la sociedad colombiana. Desde esta perspectiva, los municipios pueden clasificarse en tres tipos: a) Los urbanos integrados que se ubican en el centro del desarrollo y la modernización. En éstos, la escuela constituye una institución más o menos adaptada y coherente con la cultura de los grupos sociales que habitan en ellos. b) Los urbanos marginales donde la escuela entra en conflicto con la cultura popular y con formas no "integradas" de trabajo. c) Los rurales fuertemente en contraste con el conocimiento escolar. Es en estos últimos dos tipos de municipios donde la escuela tiene que reflexionar sobre sus funciones, su organización social, sobre la "cultura escolar" y el tipo de relaciones a establecer con la "cultura campesina".

SESION III. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION. OBJETIVOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON EQUITAD

Presidente: Julio González Aguirre
Relator: Sergio Boisier

La Unidad CEPAL/CNUAH presentó al seminario un documento titulado "Descentralización y desconcentración: objetivos de una estrategia de desarrollo con equidad". Se comienza por revisar históricamente la permanente pero cambiante presencia de la descentralización, de la desconcentración y de la regionalización en las preocupaciones públicas de los países latinoamericanos.

El documento llama la atención sobre el hecho de que la pobreza ha tendido a ubicarse mayoritariamente en las grandes áreas urbanas de América Latina y plantea la necesidad de privilegiar procesos institucionales de descentralización y desconcentración a fin de revertir el proceso de hiperconcentración, no sólo de la población sino también de la pobreza.

Se critica la excesiva "formalización" de las políticas urbanas y regionales, "formalización" derivada de la aplicación acrítica de dichas políticas y que ha redundado en un sistemático perjuicio de los sectores informales.

El Proyecto ILPES/PNUD presentó un trabajo titulado "Factores dinámicos de crecimiento y acceso social a los servicios esenciales" en el que, a partir de una caracterización del escenario social de América Latina y de un examen de la evolución reciente de los indicadores sociales, se aborda un punto central: la transformación productiva y la dinámica social que lo acompaña. Las nuevas estructuras manufactureras, la difusión del progreso técnico y la distribución de bienes y servicios son procesos en plena reestructuración, dando paso a nuevas estructuras descentralizadas y planteando un variado conjunto de desafíos.

El documento focaliza la atención en la intersección entre políticas públicas y prestación de servicios y sugiere la necesidad y conveniencia de establecer una autoridad social capaz de representar y mediar adecuadamente en nombre de los intereses sociales.

La FAO contribuyó con un documento titulado "Gobierno Local y desarrollo rural" en el que a partir de una postura permanente de la FAO a favor de la descentralización del Estado y de la gestión local, se critica la falta de equidad de las estrategias de desarrollo rural aplicadas en América Latina y se postula la participación como fundamento de un desarrollo rural equitativo.

La participación requiere de un marco de descentralización y la descentralización presupone a su vez un Estado democrático, portador de un nuevo contrato social entre tal Estado y la sociedad civil, en el que la población rural pueda participar.

La UNICEF planteó la necesidad de estructurar un sistema pluralista de políticas sociales mediante la articulación de cuatro sub-sistemas: el sector público, el sector comercial, el sector de las ONG y el sector informal. También llamó la atención acerca de las interrelaciones entre pobreza y niñez y por tanto la necesidad de focalizar en la infancia una parte importante de las políticas anti-pobreza.

SESION IV. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION. CASOS
NACIONALES.

Presidente: Eduardo Bustelo
Relator: Alfredo Gastal

La primera intervención titulada "Experiencia de la implantación del sistema descentralizado de Salud en el Estado de Sao Paulo", estuvo a cargo del Dr. Mozart de Abreu e Lima, quién señaló que en Brasil se había iniciado en 1986 la implantación de un Sistema Unificado Descentralizado de Salud (SUDS), tras más de 25 años de estudios, pues, ya en 1960 se realizaba la primera reunión sobre municipalización de la salud en ese país.

Este sistema es objeto de un capítulo específico de la Constitución del país, que trata de la política de seguridad social. Los vectores de esta política de protección de la ciudadanía son tres: la salud, la previsión y la asistencia social, las cuales están abiertas tanto a los sectores urbanos como a los rurales.

El sistema como un todo busca la equidad social, a través de una visión conjunta de los problemas de la seguridad social. Así por ejemplo, la salud no puede ser encarada como una cuestión aislada y su municipalización, debe hacerse para universalizar atendiendo de igual manera a todos, independientemente del salario que perciban.

Se introduce en este sistema también el concepto de renta mínima para toda la ciudadanía, a partir de criterios de edad, salud o deficiencias físicas. Estos, que hasta ahora no tenían cabida en el sistema formal anterior, ganan este derecho.

Para implementar este sistema se ha hecho, también constitucionalmente, una reforma fiscal que permitirá a los estados y municipios absorber a los 50.000 funcionarios que trabajan en el sector salud.

El financiamiento de esas actividades se realizaba a través de contribuciones y de transferencias del gobierno central, el cual respondía de un 80% del presupuesto de salud. Los recursos de contribución obligatoria (a cargo de empleados y patrones) sólo podían cubrir un 10% de este sector y el resto, 90% se destinaba exclusivamente a la previsión, es decir, a la Seguridad Social. Al agregarse al sistema nuevos actores y nuevas condiciones de financiamiento, empieza a diluirse la presión de los grandes "lobbies" en la trama de secretarías estatales y municipales que ahora son los gestores del sistema. El objetivo ahora, es marchar en dirección al sistema único bajo las administraciones

descentralizadas, lo que hará más fácil la articulación con los niveles estadual y municipal.

Mientras tanto, se dictó la ley de directrices presupuestarias (presupuesto unificado del gobierno central) que establece que los fondos federales para apoyo al sistema se distribuyen de la siguiente forma: un porcentaje sobre el salario, un porcentaje sobre la facturación de las empresas y un porcentaje sobre las ganancias de las empresas. A esto también se agregan las contribuciones de las loterías administradas por la Unión.

En segundo lugar el Sr. Carlos Rodríguez Peñaherrera, expuso algunas "Reflexiones sobre el Desarrollo Administrativo en Ecuador".

Señaló a este respecto que el proceso de descentralización tiene una doble dirección: la descentralización de la administración y la administración de la descentralización. Asimismo afirmaba que el Estado en la región ya se ha derrumbado y que lo importante ahora es salvar lo que queda de él. En este sentido, se hace imprescindible el aumento de los niveles de gestión, debiendo abordarse el problema desde dos aspectos: el de la estructura administrativa y el de los recursos humanos.

En cuanto al primero, señala que la estructura administrativa sufre una excesiva jerarquización que acaba por generar situaciones autárquicas. Este modelo tiene sus raíces en el weberianismo de la racionalidad legal, el cual choca con una situación donde la lógica social no coincide con el estado de derecho. La burocracia entonces, sirve a la legalidad y no al estado de derecho.

En la modernización de esa estructura, es fundamental la politización para darle equilibrio político-administrativo; hay que solucionar también el problema de la atomización generado por el crecimiento orgánico del sector público, lo que ha llevado a la dispersión.

La lógica indica la necesidad: a) de flexibilizar las estructuras del Estado, a través de un proceso de "desjerarquización" que distribuya el poder equilibradamente; b) de horizontalización de esta estructura compatibilizándola con los objetivos sociales y económicos y provocando reformas sectoriales por un ajuste completo del sistema.

Respecto del tema de recursos humanos, afirma que hay que definir primero qué tipo de recursos humanos se necesitan, es decir, quienes van a administrar los programas sociales. En general, los recursos humanos disponibles son inadecuados y se hace absolutamente necesario formar "gerentes sociales". El concepto de gerente social nada tiene en común con el gerente privado; el perfil de ese profesional debe cubrir algunos puntos básicos como:

- a) capacidad de gerenciar en la complejidad;
- b) orientación hacia la articulación social del objetivo y favorecer cambios sociales;
- c) capacidad para promover la concertación sobre todo el nivel institucional;
- d) compromiso social (ético) con el cambio y la democracia.

A estos cuatro puntos deberán añadirse los siguientes:

- e) capacidad de percibir los procesos de cambio, y
- f) capacidad para administrar conflictos.

Finalmente, para terminar, se coloca el tema de la formación de los gerentes sociales como un reto interagencial para el futuro próximo.

SESION V. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LAS
POLITICAS SOCIALES.

Presidente: Eduardo Bustelo.

Relator: Alfredo Gastal.

La primera exposición del ILPES estuvo a cargo de Eduardo Palma quién intervino sobre el trabajo "Descentralización y Desconcentración de las Políticas Sociales. Un enfoque institucional", afirmando en primer lugar que el problema de la descentralización y desconcentración de las políticas sociales es anterior a la crisis que vive América Latina, pero que en la actualidad adquiere mayor vigencia porque se relaciona especialmente con los temas de la democratización del Estado y con la eficiencia de la administración. La problemática del centralismo, tanto territorial como funcional es de urgente reflexión para todos los gobiernos de la región.

Considera el espacio como marco esencial para las políticas sociales, de ahí la importancia de los procesos de descentralización y desconcentración, que no son concebidos como objetivos en sí mismos y que solamente tienen sentido en función del proceso de toma de decisiones. En efecto, ambos conceptos tienen naturaleza instrumental.

Señala la importancia de ser riguroso en el tratamiento de estos conceptos, pues se ha escrito mucho sobre los mismos y no siempre se han utilizado los términos correctamente. Se entiende por desconcentración la transferencia de competencias a órganos de una misma persona jurídica, y vinculados por consiguiente por vía jerárquica; en cambio la descentralización es la transferencia de competencias a entes distintos del Estado, caracterizados por tener autoridades elegidas democráticamente. Ambos son procesos flexibles que pueden incluso caminar de forma paralela. En concreto, cuando se descentraliza un país es preciso desconcentrar también la administración del Estado.

La descentralización de competencias no significa que las competencias vayan a ser exclusivas de los entes, sino que normalmente serán compartidas; para ello será preciso que se haga una objetivación de funciones y una atribución de las mismas a cada ente, como requisito de funcionamiento.

En materia de política social, la complejidad es grande y enumera causas tales como la dificultad de conciliar el espacio con cada uno de los sectores, los problemas de intersectorialidad, la heterogeneidad de los entes territoriales y a la vez de los sectores y de las distintas prestaciones sociales, etc.

También se menciona que la denominada "autoridad social" no es incompatible con los procesos de descentralización y desconcentración de políticas sociales, porque se está aludiendo a aspectos diferentes del problema.

En segundo lugar intervino por el ILPES Sergio Boisier, quién expuso el tema "Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización Territorial", señalando una posible no coincidencia con la exposición anterior, porque la descentralización puede tener una naturaleza finalista para viabilizar procesos políticos reales. Afirma que en la centralización influyen numerosos factores y que es consecuencia también de intereses externos y de presiones nacionales. Asimismo es necesario tener presente las presiones de la revolución científica tecnológica, la informática y las características nuevas del transporte.

Es evidente que en la actualidad existe un aumento de presión por las autonomías locales y nacionales que tienen una expresión espacial y que inciden en los procesos de transformación del Estado. Esto es ahora muy evidente en Europa del Este.

Afirma el autor que la descentralización cumple un importante rol en la legitimación del Estado que es preciso hacer relevante. Pero al mismo tiempo existe una cierta tendencia a la privatización o desestatización, según la naturaleza de las fuerzas que recepcionan los procesos.

Por último se refiere a la necesidad de profundizar los cruces o la "interfase" entre lo territorial y lo social a fin de perfeccionar la intersectorialidad:

- el canal territorial (y su desarrollo): espacios de realización autónoma, garantizando la diversidad dentro de la unidad nacional.
- el canal social: acceso de la población a los beneficios de la economía y a los instrumentos del poder. Dificultad de precisar el contenido de las políticas sociales entre opciones globales (cambio social) o sectoriales.

En este cruce o interfase destacan las políticas de empleo, la formación profesional, organización social, comunicación y cultura y la posición directa de bienes y servicios.

El Dr. Julio González hizo una exposición sobre "El desarrollo Regional en Venezuela", destacando la importancia que hoy día tienen los gobiernos municipales, lo que requiere intensificar las acciones que conduzcan a la descentralización y a la desconcentración.

En Venezuela además, de lo que se trata ahora es de descentralizar hacia los estados federados, que cuentan por fin con gobernadores elegidos. Al mismo tiempo se plantea la necesidad de reforzar algunas áreas centrales y ciudades intermedias estratégicamente localizadas.

El Plan de la Nación que se está elaborando actualmente se plantea la ordenación del territorio, la política ambiental y la descentralización. El Plan tendrá un programa de inversiones que apoya la estrategia espacial acompañado de un énfasis destacado de promoción social o profundización de la democracia.

Afirma por último que los cambios institucionales que implican la ejecución de la estrategia del proceso programado de reforma del Estado, la gestión descentralizada y la ordenación del territorio en Venezuela, requieren de un conjunto de normas legales y precisiones técnicas enmarcadas en los procesos de elaboración y ejecución de los planes de la nación.

La última intervención corrió a cargo de Jaime Johnson, quién expuso su trabajo "La Descentralización de los Servicios sociales en el proceso de Reforma del Estado Peruano", en el que se pretende replantear la organización del Estado, el proceso de toma de decisiones, la orientación de las políticas públicas y el modo de relacionarse el Estado con la sociedad civil.

La estructura administrativa queda afectada a través de un reagrupamiento de sectores; las normas sobre regionalización transferirán a los gobiernos regionales la casi totalidad de actos administrativos y la prestación de servicios básicos, normando y conduciendo las políticas sectoriales.

La autoridad regional responde a los gobiernos regionales como niveles de descentralización del Estado. Cinco de los once gobiernos regionales, se instalarán y funcionarán en Enero de 1990. Dichos gobiernos ejercerán funciones ejecutivas y legislativas pero no judiciales.

Enumera una serie de retos y limitaciones a la regionalización, tales como riesgos de burocratización en el gobierno regional, la falta de cuadros suficientes o la dificultad de combinar administración territorial con criterios de eficiencia administrativa.

Afirma también que la administración de los servicios sociales descentralizados incluye a servicios sociales integrados y por último se refiere a la importante vinculación entre la estrategia de desarrollo regional y las prestaciones de servicios sociales.

DIALOGO Y REFLEXIONES FINALES

El diálogo final del Seminario versó acerca de los siguientes tres temas:

- a) Peligro de falseamiento de la participación en procesos de descentralización administrativo-espacial.
- b) Necesidad de vincular técnica y políticamente los factores administrativos espaciales de la descentralización y la desconcentración con procesos paralelos de cambio social, a través de los factores desencadenantes de transformaciones socio-políticas en la región.
- c) La descentralización puede ser parte de nuevas alternativas ante modelos agotados, que no han podido alcanzar la equidad.

LISTA DE PARTICIPANTES

Abreu e Lima, Mozart
Coordenador de Seguridade Social
SEPLAN/PR
Esplanada dos Ministerios, Bloco K, Sala 385
tel: (061) 223-7852
telex: (61) 1146
70063 Brasilia DF, Brasil

Araujo, Severino de Melo
Representante Regional Adjunto para América Latina y el Caribe
Oficina Regional de la FAO
Av. Santa María 6700, Santa María de Manquehue
tel: 226-8056
telex: 340279 FAOCH CK
facsimil: 484312
Santiago, Chile

Assreuy, Antonio Siqueira
Secretario de Modernização
Ministerio da Educação (MEC)
Esplanada dos Ministerios, Bloco L, 2 andar, sala 202
tel: (061) 214-8779
telex: (61) 1068
Brasilia DF, Brasil

Bincoletto, Susan
Assistant Programme Officer
UNICEF
SBS, Ed. Seduradoras, 13 andar
tel: 224-7145
telex: (61) 1181
Brasilia DF, Brasil

Boisier, Sergio
Coordinador, Area de Planificación y Política Regional
ILPES
Edificio Naciones Unidas
Vitacura 3030
tel: 48-5051 al 5061
facsimil: (00562) 48-0252
Santiago, Chile

Boyer, Mario
Consultor Regional Desarrollo de Servicios de Salud
Oficina Sanitaria Panamericana
525 Twenty Third St., N. W.
tel: (202) 861-3225
Washington DC, USA

Braga, Ronald
Técnico de Planejamento
Instituto de Planejamento (IPLAN/IPEA)
SBS, Ed. ENDES, 14 andar, sala 07
tel: 226-7002
Brasília DF, Brasil

Bustelo, Eduardo
Asesor Regional
Director UNICEF
Av. Rivadavia 2358, 4° piso
tel: 953-1136
Buenos Aires, Argentina

Campos, Celso
Director de Apoyo a la Gestión Estatal
Secretaría de la Salud
Lieja 8, 10 piso, Colonia Juárez
tel: 553-7636
México DF, México

Cárdenas S., Jorge Hernán
Director
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Universidad Nacional de Colombia
tel: 269-6558
facsimil: (571) 268-6608
Bogotá, Colombia

Casassus, Juan
Especialista Regional de Planeamiento y Administración Educacional
Enrique Delpiano 2058, Plaza Pedro de Valdivia
tel: 223-5582
Santiago, Chile

Costa-Filho, Alfredo H.
Director General del ILPES
Naciones Unidas
Casilla 1567
tel: 48-5051 al 5061
facsimil: (00562) 48-0252
Santiago, Chile

Cruz Gómez, Luis Fernando
Secretario de Salud
Secretaría de Salud de Cali
Carrera 56, 9-60, ap. K-203
tel: 56-4529/56-2958
Cali, Colombia

Ferraz, Sonia Maria Terra
Consultora Nacional de la OPS
SEN, Lote 19
tel: 321-1200
70800 Brasilia DF, Brasil

Galvão, Ena de Araujo
Consultora Nacional de la OPS
SEN, Lote 19
tel: 321-1200
70800 Brasilia DF, Brasil

García, Ronaldo Coutinho
Sub-Secretario
Sub-Secretaría de Ação Estratégica
Secretaria de Planejamento da Presidência da República
Esplanada dos Ministérios, Bloco K. 3 andar
tel: (061) 225-0858 / 215-4431
70000 Brasilia DF, Brasil

Gastal, Alfredo
Oficial a cargo
Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos
CEPAL
Casilla 179-D
tel: 48-5051 al -5061
facsimil: (00562) 48-0252

González-Aguirre, Julio
Director General Sectorial de Coordinación y Planificación del
Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial
CORDIPLAN
Torre Oeste, piso 24, Parque Central
tel: 507-7700 al 02
telex: 21202/21331
Caracas DF, Venezuela

Guerra de Macedo, Carlyle
Director OPS/OMS
525 Twenty Third St., N. W.
tel: (202) 861-3225
Washington DC, USA

Guerra de Macedo, Delile
Secretário-Geral
Ministério da Presidência e Assistência Social (MPAS)
Esplanada dos Ministérios, Bloco U
tel: (061) 224-9014/312-3235
telex: (61) 1694/1503
70.065 Brasilia DF, Brasil

Hevia, Ricardo
Investigador del PIIE
Brown Sur 150
Ñuñoa
tel: 223-1940/446644
telex: 340412
facsimil: (56-2) 223-1940
Santiago, Chile

Johnson, Jaime
Politicólogo
Instituto de Estudios y Asesoría para el Desarrollo "ERGIOS"
Roma 370
San Isidro
tel: 40-9888/40-3909
Lima, Perú

López-Cervantes, Malaquías
Director de Estadística
Secretaría de Salud
Leibnitz 20, 3er piso, Col. Nueva Anzures
tel: 250-0925/250-0841
CP 11590 México

Mandelli, Marcos José
Consulor OPS
SEN Lote 19
tel: 321-1200
70800 Brasilia DF, Brasil

Mattoso, Pedro José Xavier
Secretário-Geral
Ministério da Justicia
Esplanada dos Ministérios
tel: 224-0448
telex: (61) 1188/2313
70064 Brasilia DF, Brasil

Murua Barbenza, Pablo
Director del Servicio de Salud de Bio-Bio
Lautaro 602
tel: 32-2014
Los Angeles, Bio-Bio
Chile

Paganini, José María
Coordinador Programa Servicios de Salud de la OPS/OMS
525 Twenty Third St., N. W.
tel: (202) 861-3225
Washington DC, USA

Palma, Eduardo
Experto, Estado y Planificación
ILPES
Casilla 1567
tel: 48-5051 al 5061
facsimil: (00562) 48-0252
Santiago, Chile

Pastorelo, Edmur Flávio
Secretário-Geral
Ministério da Saúde
Esplanada dos Ministérios, Bloco 11
70058 Brasília DF, Brasil

Pino, Marco Tulio
Especialista Sectorial
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
SCS - Q. 03, n. 40
Ed. Planalto, 2 andar
tel: (061) 321-7848
facsimil: (061) 321-3112
Brasília DF, Brasil

Rodríguez Peñaherrera, Carlos
Asesor del Secretario Nacional
Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo
Salinas 546
tel: 56-3250
Quito, Ecuador

Rodríguez-Noboa, Percy
Experto Principal PNUD/ILPES
Naciones Unidas
Casilla 1567
tel: 48-5051 al 5061
facsimil: (00562) 48-0252
Santiago, Chile

Santiago, Ricardo Luis
Secretário-Geral
Secretaria de Planejamento da Presidencia da República
Esplanada dos Ministérios, Bloco K
tel: (061) 215-4300/224-4364
Brasília DF, Brasil

Senen González, Silvia de
Investigadora, Programa de Desarrollo Social y Educación
Consejo Federal de Inversiones (CFI)
San Martín 871, piso 3
tel: 313-3599
telex: 21180 CFI AR
Buenos Aires, Argentina

Tedesco, Juan Carlos
 Director Oficina Regional Educación para América Latina y el Caribe
 Enrique Delpiano 2058, Plaza Pedro de Valdivia
 tel: 223-5582
 Santiago, Chile

Tonietto, Enio
 Assessor da Presidência da FUNABEM/MINTER
 SAS, Q. 04, Bloco N. 10 andar
 70.070 Brasília DF, Brasil
 Villegas, Hugo
 Director de la OPS/OMS de Brasília
 SEN, Lote 19
 tel: 321-1200
 70800 Brasília DF, Brasil

Vollmer, Carlos Alberto
 Consultor Temporário de la OPS
 Marcelo T. Alvear 684, 4° piso
 tel: 311-7448
 Mendoza, Argentina

PROPUESTA DE AGENDA: SEMINARIO INTERAGENCIAL ACERCA DE LA DESCENTRALIZACION
Y DESCONCENTRACION DE LOS SECTORES Y LOS SERVICIOS SOCIALES
Brasilia, Brasil 09 al 12 de octubre de 1989 a/

MARTES, 10 de octubre	MIERCOLES, 11 de octubre	JUEVES 12 de octubre
Mañana	Mañana	Mañana
<p><u>SESION DE APERTURA</u></p> <p>Intervenciones de Apertura (8:45-10:00 horas)</p> <p>Carlyle GUERRA DE MACEDO, Director General, OPS Juan Carlos TEDESCO, Director Regional, UNESCO Alfredo COSTA-FILHO, Director General, ILPES Autoridad del Gobierno de Brasil</p> <p>SESION I - OPS (10:20-12:30 horas)</p> <p>- "Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud" (Doc.Ref.01)</p> <p>- Casos Nacionales (Doc.Ref.02 y 03)</p>	<p>SESION II - UNESCO/Continuación (08:45-10:00 horas)</p> <p>- Casos Nacionales (Doc.Ref.07 y 08)</p> <p>- Debate (10:20-11:00 horas)</p> <p>SESION III - CEPAL/CNUAH, Y PROYECTO ILPES/PNUD (11:20-12:30 horas)</p> <p>- Exposiciones (Doc.Ref.09 y 10)</p>	<p>SESION V - ILPES (08:45-10:00 horas)</p> <p>- "Descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales" (Doc.Ref.12 y 13)</p> <p>- Casos Nacionales (Doc.Ref.14)</p> <p>- Debate General (11:20-12:30)</p> <p><u>Nota:</u> Incluye otros documentos ad-hoc, eventualmente no incorporados a la Sesión IV.</p>
Tarde	Tarde	Tarde
<p>SESION I - OPS/Continuación (15:00-16:00 h.)</p> <p>- Casos Nacionales (Doc.Ref.04 y 05)</p> <p>- Debate (16:10-16:50 horas)</p> <p>SESION II - UNESCO</p> <p>- "Descentralización y Desconcentración de los servicios educacionales (Doc.Ref.06)</p>	<p>SESION III - Continuación FAO (15:00-15:30 h.)</p> <p>- Exposición (Doc.Ref.11)</p> <p>- Debate (15:30-16:00 horas)</p> <p>SESION IV - INVITADOS ESPECIALES (16:20-18:00)</p> <p>- Exposiciones y Debates (Doc.ad-hoc)</p>	<p>Intervalo de Plenarias y Reunión de la Relatoría (15:00-16:20 horas)</p> <p>SESION VI - SINTESIS Y RECOMENDACIONES b/ (16:30-17:00 horas)</p> <p><u>SESION DE CLAUSURA</u> (17-17:30 h)</p>
<p>a/ El Gobierno de Brasil decretó feriado el lunes 9 de octubre. En la tarde de ese día se procederá a la inscripción de los asistentes al Seminario y a la entrega de documentos.</p> <p>b/ El Informe Final será enviado posteriormente por las agencias patrocinadoras a los participantes.</p>		

164 \rightarrow 143
166 \rightarrow 145

391-7272

393-374