

AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.56
14 de junio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA POLITICA SOCIAL

ANALISIS DE EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES*

Dolores Rufián**

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

**DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LA POLITICA SOCIAL**

ANALISIS DE EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES*

Dolores Rufián**

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. Los procesos de descentralización y de desconcentración	1
III. Los procesos de descentralización y desconcentración en el sector salud. Algunas experiencias	14
IV. Los procesos de descentralización y desconcentración en el sector educación. Algunas experiencias	26
V. Conclusiones y Recomendaciones	35

Introducción

La descentralización y desconcentración de los servicios sociales implica transferir competencias relacionadas con la prestación de tales servicios a administraciones con ámbito geográfico no nacional.

Estos procesos están siendo llevados a cabo en numerosos países de América Latina, dentro de un contexto amplio de transferencia de competencias y de poder a las regiones y municipios y de atribución de competencias a órganos periféricos de la administración central.

A continuación se analizarán estos procesos desde el punto de vista político y administrativo; después se hará referencia al tema de los servicios sociales en general y a cada sector social específico, presentando diversos ejemplos de descentralización y desconcentración que han tenido lugar en la región.

I. Los procesos de descentralización y de desconcentración

El tema de la centralización y descentralización se refiere a la distribución de competencias entre los entes territoriales de un Estado. Descentralización es la transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones inferiores. De esta manera, un Estado está descentralizado cuando sus entes territoriales inferiores, gozan de un cúmulo de competencias significativo. Entonces, el término es necesariamente relativo. La simple existencia de entes territoriales distintos al Estado implicará el goce de cierta cuota de poder por parte de aquellos, pero existirá relatividad en la apreciación sobre cuán significativas son esas competencias.

Un Estado es, a la vez, centralizado y descentralizado; la centralización mediría el quantum de competencias de la administración central, mientras que la descentralización se refiere al volumen de competencias de los otros entes del Estado. No existe un Estado completamente centralizado ni descentralizado, ya que la distribución de la autoridad pública se hace, en los Estados modernos, según normas que otorgan más o menos competencias al poder central, pero en ningún caso se le asignan todas ¹.

La relatividad del concepto justifica que la descentralización sea reivindicada en nombre de la ideología liberal por A. TOCQUEVILLE, que haya sido defendida por TAINÉ, historiador positivista, que sea un principio esencial del Estado federal, tal como lo concibió PROUDHON, o del orden monárquico de MAURRAS. Cada uno le dará un contenido conforme a su ideología. De

¹ M. WALLINE, Droit Administratif, Sirey, Paris, 1959, pág. 267.

tal manera, todos pueden decirse favorables a la descentralización, aunque tal unanimidad no se traduzca en la adhesión a una doctrina unívoca.

Por otra parte es preciso notar que la descentralización es una noción dinámica. La evolución histórica de cada país muestra que el punto de equilibrio jamás queda fijado de manera definitiva. Periódicamente es cuestionado, tendiendo a remediar los inconvenientes y desviaciones que muestra el paso del tiempo. Algún autor ha señalado incluso que la evolución histórica prueba que centralización y descentralización son más apreciadas cuanto menos aplicadas² lo que, de algún modo, implica continuos cambios de posición frente a este tema.

La desconcentración, a su vez, es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por ser dependientes de la administración central. La desconcentración puede acompañar tanto al Estado centralizado como al descentralizado.

En efecto, dependiendo del rol que cumpla, la desconcentración puede tener un doble significado; o bien responde a una voluntad de atenuar la centralización, en cuyo caso acompaña a procesos de descentralización, o bien responde al deseo de acrecentar la eficacia de la centralización. En el primer supuesto, las demandas y ofertas descentralizadoras suelen ir acompañadas de ofertas y demandas desconcentradoras; en el segundo, por el contrario, se trata de ofrecer desconcentración cuando no se quiere ceder a eventuales demandas descentralizadoras.

La situación vigente en América Latina muestra la actualidad de la descentralización, puesto que "ahora parecen cruzarse en un mismo plano la oferta descentralista, empujada por un Estado que actúa en este contexto a partir de distintas racionalidades, y la demanda descentralista, planteada por amplios segmentos de la población y obedeciendo también a una variedad de racionalidades, según sea su modalidad de organización (consumidores, usuarios de servicios, colectividades territoriales, etc.)"³.

² J.E. VIE La décentralisation sans illusion, PUF, Paris 1976, pág. 12.

³ S. BOISIER y V. SILVA "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción". ILPES, Doc. 89/3 Serie Ensayos. Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y Servicios Sociales. Brasilia, octubre 1989.

La tradición de la región, incluso de los países federales, es centralizadora, por lo que, ahora se pretende un giro hacia fórmulas menos centralistas. No se trata de discutir los servicios que históricamente puede haber burlado la centralización, sino que se examina si ésta no habrá llegado a ser excesiva.

La mayoría de los procesos descentralizadores de la región, se caracterizan por un reconocimiento expreso de la importancia que tiene la administración central en la gestión del Estado, pero también por el convencimiento de que su actuación es excesiva.

La centralización es contemplada hoy como un problema por cuanto los procesos centralizados y concentrados son vistos como mecanismos globales que han provocado ineficiencia y desigualdad. La sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión selectiva, que atienda las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, consolidando las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones, provincias, comunas, etc.)

En América Latina existen países unitarios y federales. Los unitarios muestran diferentes grados de descentralización. En teoría, la centralización es un problema solamente para los Estados unitarios centralizados; sin embargo, en la práctica, la centralización es percibida como problema en la mayoría de los países. Aunque las ideologías que subyacen a los planteamientos descentralizadores son muy diferentes, pareciera que hoy existe un acuerdo entre todos, federalistas, regionalistas, descentralizadores y desconcentradores, en entender que a medida que han ido creciendo las funciones del Estado y el volumen de la Administración Pública, la centralización se ha hecho más patente y las resistencias, mayores.

Esta necesidad de alejamiento del centralismo forma parte de un contexto que tiene que ver con la crisis de representatividad política del Estado moderno, consecuencia paradójica de su progreso. El Estado central, como tal y por sí solo, no puede representar todos los intereses de los ciudadanos, ya que "la creciente complejidad y diversidad de funciones, y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales, ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales"⁴.

⁴ Cf. J. BORJA en "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago 1987, pag. 44. argumentando en favor de la necesidad de defender el interés local frente a la

Por otra parte, ideológicamente, la descentralización pareciera ser uno de los nuevos paradigmas con los que hoy se trata de resolver algunos problemas relacionados con la gobernabilidad de los Estados, definidos fundamentalmente por el rechazo a los lugares comunes del pensamiento social de las dos décadas precedentes, manifestado generalmente mediante la adopción del otro término de cada dicotomía en cada eje temático⁵.

El tema de la centralización y de la descentralización está cargado de resonancia porque resulta 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. 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.

Se expondrán aquí los requisitos que la doctrina clásica menciona para hablar de descentralización⁶.

La descentralización -como se vio- consiste en el proceso de transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones. Desde el punto de vista territorial, implica la transferencia, por norma legal, de competencias a entes locales independientes de la administración central. No obstante, esta definición requiere un análisis más profundo que determine en qué consiste dicha independencia: en primer lugar, cuáles pueden ser los sujetos que van a recibir esa transferencia de competencias; en segundo lugar, corresponde referirse al tema de la designación de las autoridades de dichos sujetos; en tercer lugar, es preciso analizar el posible control de las decisiones; y, por último, en qué consiste la descentralización funcional, es decir, la transferencia de competencias a entes no territoriales.

"hipertrofia del ejecutivo central que, en ausencia de un comando unificador adquiere dimensiones patológicas respecto de los cuales los mecanismos tradicionales de control democrático, asentados en el Parlamento, resultan insuficientes". Esto también ha sido señalado para el caso de Bolivia (G. ARDAYA y S. ROMERO en "Descentralización y Democracia" en el libro VVAA Democracia y Descentralización en Bolivia, La Paz, 1988, pág. 11 y ss).

⁵ J.L. CORAGGIO "Poder Local, Poder Popular" en Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH, n. 45-46, año, 13, 1988, pág. 101.

⁶ Para una exposición detenida de esta doctrina, véase D. RUFIAN y E. PALMA La Descentralización. Problema contemporáneo en América Latina. ILPES, Santiago, marzo 1991.

En la doctrina administrativa, los criterios para distinguir entre descentralización y desconcentración no siempre son 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. La desconcentración, en cambio, sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, de un mismo ente. Por lo tanto, un primer requisito para la descentralización es que el ente al que se transfieren las competencias tenga personalidad jurídica.

Pero ello no es suficiente. La descentralización se refiere a la independencia del ente al que se ha transferido la competencia. Por lo tanto, el requisito de la personalidad jurídica puede ser insuficiente cuando ésta no otorga una auténtica independencia a la autoridad.

La independencia de un acto o del órgano que actúa tiene que ver con la forma en que han sido designadas sus autoridades, de forma que un órgano será dependiente de otro si le está sometido a través del nombramiento de su autoridad.

En un moderno Estado democrático, la descentralización implica redistribuir la legitimidad democrática entre varios entes del propio Estado. 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, a través de un acto electivo.

Por último, las exigencias de designación popular del ente descentralizado se traducen en una actuación independiente por parte de éste. Según EISENMANN sólo puede hablarse de descentralización en la medida en que las autoridades locales u órganos no centrales reciban el poder de establecer reglas y normas con la libertad que les permite la legislación, sin estar sometidos a voluntad alguna de una autoridad administrativa del Estado⁷; es decir, existirá independencia del ente descentralizado en la medida en que su actuación esté exenta de controles por la administración central. No obstante, este rigor conceptual es atemperado por la mayoría de la doctrina al admitir la existencia de un mecanismo de regulación del Estado que permita controlar la autonomía de las autoridades locales.

El control sobre los actos puede ser de doble tipo: en primer lugar, un control de legalidad, de regularidad jurídica, referido

⁷ EISENMANN "Les structures de l'administration" en Traité de Science Administrative, Mouton 1966, pág. 299.

al mantenimiento del orden jurídico; y, en segundo lugar, un control de oportunidad o de gestión, determinado por motivos de orden político o económico, morales o técnicos, y que tendería a conseguir que la decisión sea legal y que, además, sea la más conveniente a juicio del órgano que controla. Evidentemente, sólo primero es admisible en la descentralización.

Para que exista descentralización se requiere la presencia simultánea de los tres requisitos: entes con personalidad jurídica; con autoridades elegidas democráticamente, y que actúen con independencia de la administración central que sólo pueda ejercer control sobre sus actos de legalidad.

Una transferencia de competencias que no reúna alguno de estos requisitos debe ser calificada, en principio, como desconcentración. No obstante se plantean cuestiones complejas cuando, por ejemplo, la personalidad jurídica se concede al órgano de Gobierno del ente territorial o no a éste. También será extremadamente problemático el caso en que la autoridad no es elegida directamente por la soberanía popular sino por algún otro mecanismo de participación. Por último, será muy difícil identificar todas aquellas situaciones en que los mecanismos de control son difícilmente calificables.

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 hablarse de descentralización funcional para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a ciertas corporaciones, fundaciones y otros establecimientos públicos encargados de ofrecer, de manera autónoma, un servicio concreto en todo el territorio nacional.

De todas formas existe cierto consenso doctrinal en considerar a la descentralización funcional como un concepto forzado. Si bien los mecanismos jurídicos en la descentralización funcional y en la territorial son los mismos, los intereses en juego son muy diferentes. El establecimiento público supone la existencia de asuntos administrativos asignados a una persona jurídica nueva, que se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de las funciones entre diferentes ramas de la administración; responde a una preocupación de eficiencia. En cambio, la descentralización territorial implica una distribución de asuntos administrativos que responde a intereses sociales y, por consiguiente, políticos⁸.

América Latina está vigente la descentralización funcional. Efectivamente, un clásico problema de administración pública es la

⁸ Ch. DEBBASH "Descentralización", en Enciclopedia Universalis, cit.

existencia de administraciones especiales, es decir, entes con personalidad jurídica, creados bajo formas jurídicas diversas que, actuando con cierta autonomía respecto a los órganos del Gobierno nacional, ejecutan una función determinada. Este es el caso de las numerosas fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc. que existen en la región encargados de desarrollar una función pública o de prestar algún servicio concreto y determinado. Este tipo de descentralizaciones crea problemas de descoordinación de políticas precisamente por la relativa independencia con que dichos entes actúan.

La desconcentración funcional, es muy utilizada en todas las administraciones públicas latinoamericanas. La creación de un órgano específico para una función concreta, que podría estar incluida entre las actividades normales de un Ministerio, responde a diferentes razones no todas justificables, pues con frecuencia sólo se pretende dejar constancia de la importancia "particular" que la administración que la crea otorga a ese problema. Además, esos entes no desaparecen cuando el asunto deja de tener prioridad entre los asuntos nacionales.

En principio, tanto la descentralización como la desconcentración funcional -y ésta es una de las razones por las que no es conveniente la distinción-, se corresponden con exigencias de distribución armoniosa de las funciones del Estado. En virtud de esta distribución puede estimarse que determinados asuntos administrativos deben ser resueltos por autoridades con competencias específicas distintas de las autoridades ministeriales.

Esta forma de organización, en materia de política social, ha creado una gran descoordinación de las prestaciones sociales⁹.

II. La descentralización y la desconcentración de los servicios sociales

La política social ha sido tradicionalmente una política centralizada prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados, de forma homogénea y con carácter universal. A este centralismo han contribuido un gran número de factores de naturaleza tanto política como económica.

En primer lugar, tras la Segunda Guerra Mundial, hubo un periodo de expansión muy importante de la política social. Las acciones hasta entonces radicadas en el sector privado, pasaron al sector público y en éste se pasó de la descentralización a la

⁹ D. RUFIAN LIZANA "La autoridad social en America Latina. Notas de una investigación". ILPES, Santiago, 1989.

centralización¹⁰. Este periodo de expansión se basó en un amplio consenso acerca de que la entrega eficaz y masiva de servicios sociales debía hacerse de forma centralizada.

Se trataba de desarrollar el Estado asistencial o el Estado de bienestar y para ello había que asegurar mínimamente al conjunto de la población educación, cultura, sanidad, servicios sociales, etc.

Asimismo, razones políticas han influido en la entrega centralizada de servicios sociales. El Estado moderno en América Latina, buscó garantizar el mismo servicio a todos los ciudadanos de forma homogénea. Este argumento ha influido sobre todo en la educación ya que para la construcción del Estado latinoamericano, formado fundamentalmente a través de olas migratorias europeas a fines del siglo pasado y comienzos del actual, la política social era concebida como vía para construir la nación, institución socializadora por excelencia que transmitió un bagaje valórico fundamental¹¹. La educación se convirtió así en una función privilegiada del Estado pasando a ejercerse por éste de forma monopólica¹². Por otra parte, 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.

¹⁰ F. H. CARDOSO "Las políticas sociales en la década de los años ochenta ¿Nuevas opciones?" en Trimestre Económico, Vol. L, enero-marzo 1983, pág. 173.

¹¹ R. FRANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" ILPES, julio 1989.

¹² "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 Estado planificador. En la construcción del Estado-nación, el aporte de la educación se realizó mediante la expansión de la cobertura del sistema educativo, lo cual facilitó la incorporación progresiva de la nación 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 estructura del Estado planificador lo hizo mediante la formación y distribución de destrezas básicas necesarias para el proceso de industrialización". J. CASASSUS, "Descentralización y Desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones" en Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989, pág. 17.

Por otra parte, las políticas sociales movilizan enormes recursos financieros y humanos, lo que es particularmente cierto en educación y sobre todo en salud y seguridad social. La necesidad de disponer de los medios económicos y administrativos para estas políticas influyó en la prestación centralizada de estos servicios, ya que los entes locales menores no disponían de los recursos financieros y, además, carecían de la capacidad necesaria para manejar ese flujo de recursos.

La propia mentalidad de los usuarios de los servicios contribuye a la centralización. La demanda de servicios sociales es inmediata, importando su satisfacción y no qué órgano la realiza, generalizándose así un hábito ciudadano a que sea la administración central la que provea los servicios.

Por otra parte, la expansión de la política social fue ideada para realizar una cobertura de servicios que resolviera déficits sin consideración a la composición territorial de los mismos. Se buscaba mejorar los indicadores sociales a nivel nacional y para ello probablemente la política social centralizada era mucho más eficaz.

Por último, hay condicionamientos de política administrativa y de avance tecnológico que empujan a la centralización. Efectivamente, las prestaciones de bienes y servicios resultan hoy difícilmente planteables de forma aislada, a escala municipal o provincial. Al proyectar un servicio hay que atender a los condicionamientos técnicos, económicos, sanitarios que exige su instalación considerando el progreso tecnológico alcanzado en cada sector, que exige cierta dimensión territorial o de clientela para prestarlo eficientemente.

En la actualidad, sin embargo, existen importantes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales y en general de una adecuación de su oferta a las condiciones espaciales, así como a su acercamiento a la comunidad. Se sostiene que la prestación de servicios será más eficiente si se hace de forma descentralizada y que además ésta permite mayor participación de la sociedad.

Se vio que la expansión de la política social tuvo lugar en el marco del universalismo, estimándose que este principio no podía satisfacerse sino prestando los servicios de forma centralizada. En la actualidad, en cambio, este principio está siendo cuestionado.

Efectivamente la reorientación de las políticas sociales hacia los pobres parte de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas, lo que conduce a restringir las prestaciones sociales a los más débiles,

y éstos pueden ser identificados territorialmente ¹³. Por otra parte se habla de la necesidad de focalizar las prestaciones, es decir, optar por una población objetivo determinada teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles ¹⁴.

Este tipo de planteamiento exige que el problema no sea tratado de forma homogénea en todo el territorio nacional, abriendo camino a la utilización de modelos descentralizados y desconcentrados de decisiones.

En general, los planteamientos que subyacen a todas las fórmulas descentralizadoras y desconcentradoras de la política social tienen que ver con la eficacia y eficiencia de las mismas, con la equidad y con la participación de los afectados.

La eficacia y la eficiencia administrativa se han convertido hoy en principios básicos que inspiran la actuación de la administración e, incluso en algunos países, el principio se ha consagrado en las normas que regulan la actuación de la administración pública. De esta manera, la descentralización y la desconcentración son concebidas, no solamente como medios jurídicos de transferencia de funciones, sino como principios de interpretación del orden de las competencias atribuidas, que ayudan a llenar las lagunas existentes en esta materia.

La mayor parte de la reciente literatura sobre descentralización liga este tema con el de la eficacia y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, entendiendo que existe una especie de correlación en el sentido que cuanto más descentralizada sea la actuación de un Estado, será más eficiente.

En este segundo sentido, la descentralización vendría a poner remedio a una situación en la cual el centralismo ha conducido a, por una parte, la paralización, desmovilización y aún corrupción de las administraciones locales y departamentales y, por otro, ha hecho imposible el funcionamiento eficaz del nivel nacional al imponerle la tarea de atender las demandas de las comunidades locales. El centralismo sería poco apto para resolver eficazmente las demandas locales, por sus problemas de acceso a la información, interacción con la comunidad local, incapacidad de movilización de

¹³ R. FRANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" ILPES, Santiago, julio 1989.

¹⁴ R. FRANCO "La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social". Seminario sobre Descentralización Fiscal y Bancos de Proyectos. ILPES/Banco Muncial, Santiago, 2-5 de octubre de 1990.

recursos no formales, y dificultades para ejercer un control efectivo desde el centro sobre las operaciones locales ¹⁵.

Desde este punto de vista, se tratará entonces de llegar a administraciones lo más pequeñas que sea posible utilizando para ello mecanismos descentralizadores o desconcentradores. Se supone que la administración será más eficaz cuanto más cerca esté del problema que trata de solucionar.

Algunos autores asimilan incluso la centralización con la arbitrariedad y la descentralización con la responsabilidad. "La centralización, cuyo marco es la arbitrariedad, separa la solución de los problemas y reduce a la sequedad del expediente lo que está vivo. Hoy favorece a la vez el despilfarro y la demagogia. Desde el momento en que un representante de los ciudadanos se ve despojado de su responsabilidad por una jerarquía cuyo oficio consiste en decir no, ya no existe freno alguno a las reivindicaciones. La descentralización, por el contrario, ofrece toda clase de oportunidad a la creación mediante la iniciativa y al equilibrio mediante la responsabilidad. Hace, en una palabra, a los ciudadanos y a sus representantes más responsables de sus actos, reconoce los méritos de sus esfuerzos y sanciona sus errores y fracasos"¹⁶.

De todas formas es éste un problema que no merece desde luego ningún estudio teórico, sino práctico. En realidad de lo que se trataría es de mostrar si, en un mismo contexto, un sistema centralizado o descentralizado de toma de decisiones es más o menos eficiente. Un estudio de este tipo es difícil de hacer, no obstante, empíricamente parece haberse demostrado que cuanto más cerca del ciudadano se hace la gestión, la eficiencia es mayor.

Argumentos similares se utilizan cuando se habla de los servicios sociales.

En efecto, en principio se atribuye mayor eficacia y eficiencia a la prestación descentralizada de los servicios sociales, con argumentos referidos fundamentalmente a la desburocratización de dichas prestaciones. Se señala, en efecto, que las prestaciones centralizadas estarían excesivamente burocratizadas lo que genera rigidez, inoperancia y escasa articulación entre los diferentes servicios y programas públicos. La administración centralizada de servicios sociales es acusada de no conocer y no evaluar la multiplicidad y urgencia de los

¹⁵ F. URIBE ECHEVARRIA "Eficacia de la acción estatal y descentralización" Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, n°47, junio 1982, pág. 33

¹⁶ J.J. SERVAN-SCHREIBER El poder regional, Dopesa, Manifiesto de 1971, Barcelona 1971, pág. 59.

diferentes tipos de demandas sociales, no asegurar racionalidad en la oferta pública o no haber encontrado fórmulas de gestión flexibles.

Por el contrario, argumentando en favor de la descentralización, se señala que las prestaciones serán mucho más flexibles, operativas y articuladas, lo que evidentemente redundará en favor de la eficiencia, que serán menos burocratizadas, puesto que las decisiones serán tomadas local y directamente por la administración situada en el territorio de que se trate, y que, desde luego, generarán menores costos al no tener que asumir los costos excesivos de la burocracia estatal¹⁷. La CEPAL liga además este efecto con el de la focalización de las prestaciones a ciertos sectores de la población¹⁸.

En algunos casos la descentralización se ha relacionado con la ampliación de la cobertura e incluso con el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos de la población, como agua potable, salud, educación, alcantarillado, recreación, etc.¹⁹.

De todas formas esto sólo puede ser comprobado en la práctica, ya que en teoría "Es lógicamente insostenible la asignación de virtudes intrínsecas a alguno de los niveles usuales de organización territorial del Estado... La afirmación de que la descentralización de los servicios garantiza su prestación en mejores condiciones para los sectores populares no parece sustentarse en la lógica misma de la economía de los servicios colectivos. Si bien es indudable que un peso menor de la burocratización derivada del uso clientelar del empleo público podría reducir los costos improductivos, el margen real de ahorro dependerá de que las nuevas modalidades no reproduzcan iguales vicios... Dependerá del tipo de servicios, de las condiciones tecnológicas y de factores socio-económicos, que la escala local sea menos o más eficiente, más o menos favorable para la emancipación del hombre"²⁰.

¹⁷ J. DURSTON "Política Social en una época de crisis: para quién y para qué". División de Desarrollo Social, CEPAL, Borrador 1986, pág. 18.

¹⁸ CEPAL, División de Desarrollo Social, "Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe", Santiago, marzo de 1990, pág. 9 y 10.

¹⁹ J. VIVAS REYNA y R. PARRA SANDOVAL "Hacia la municipalización de la educación en Colombia", Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, 9 al 12 de octubre de 1989.

²⁰ J.L. CORAGGIO, "Poder local, poder popular" cit. pag. 108 y 109../

La descentralización pretende además que los servicios públicos sean prestados de forma más adecuada a las necesidades particulares de los habitantes de un espacio geográfico concreto y dando la posibilidad que los usuarios puedan comunicarse directamente con los responsables del servicio e incluso participar en su gestión ²¹. En definitiva, se trata de promover la participación de los ciudadanos. En este sentido, la proximidad de quienes deben decidir a las situaciones sociales y a la ciudadanía permite conocer las demandas, dar respuestas a tiempo y promover la participación de las asociaciones y de los usuarios en general.

Las políticas sociales no pueden tener el efecto deseado si no hay participación.

Por último, la participación permite que los beneficiarios se autonomicen de la dependencia asistencial del Estado fortaleciendo el sistema de solidaridad básica de una determinada sociedad.

Las formas de esa participación pueden ser múltiples. Por una parte, puede consistir en la provisión de servicios por la comunidad. Por otra parte, puede darse mediante la identificación por la comunidad de las necesidades básicas colectivas y la determinación del orden de prelación en que las mismas deben ser satisfechas, en la ejecución de actividades 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.

Una política ambiciosa de servicios sociales no puede basarse únicamente en un mayor esfuerzo del sector público, sino también en una cooperación social más fuerte que impulse y canalice las relaciones solidarias. Para ello el elemento político-administrativo clave es la descentralización de los servicios sociales, no tanto como fin en sí mismo sino como medio para desarrollar la solidaridad entre los ciudadanos. Se señala que la elaboración y puesta en marcha de los programas no tiene que ser obra únicamente del Estado; por el contrario, en tiempos de crisis, se puede mejorar la provisión de servicios sociales descentralizando los programas y responsabilizando más a las familias y comunidades la solución de sus problemas vía la autoproducción y el autoservicio ²².

²¹ H. POZO Aspectos jurídico-institucionales del desarrollo local, FLACSO, Santiago, 1987.

²² CEPAL "Política Social en una época de crisis: para quién y para qué", División de Desarrollo Social, Santiago, Borrador 1986, pág. 10.

Otra crítica a la política social centralizada consiste en que, al tratar de manera uniforme situaciones desiguales, consolidaría o incluso agravaría los desequilibrios económicos y sociales. Por consiguiente, dicha política no sería equitativa.

En efecto, si la equidad consiste en tratar de manera desigual a los desiguales con la finalidad de promover la justicia social y la homogeneidad de condiciones, la descentralización puede contribuir a su logro. Por un lado, la actuación inspirada en la equidad, exigirá un conocimiento profundo de las situaciones heterogéneas y de las desigualdades; por otro, será preciso que la autoridad tenga capacidad de tomar decisiones aplicables a cada situación concreta.

La relación de la equidad con la descentralización es entonces evidente. Primero, las autoridades descentralizadas que gobiernan sobre espacios reducidos estarán en mejores condiciones de conocer la heterogeneidad y desigualdad local. En segundo lugar, la autoridad descentralizada tendrá competencia para decidir de forma equitativa, es decir, aplicando un tratamiento desigual a realidades diversas.

En el contexto de la crisis, cuando la desigualdad se agrava esto es aún más evidente. Los poderes locales podrán atacar algunas de sus consecuencias con más agilidad y creatividad por su mayor proximidad al problema, su estructura y su trato más flexible.

III. Los procesos de descentralización y desconcentración en el sector salud. Algunas experiencias

En la región, la presente década se ha caracterizado, desde el punto de vista del sector salud, por un esquema organizativo de prestaciones de tipo descentralizado o desconcentrado.

La conexión del tema de la salud con el espacio surge de los antecedentes sociales, políticos, financieros, demográficos y epidemiológicos, y justifica el preocuparse por encontrar una solución a la organización de los sistemas de salud, superando su excesiva burocratización y consiguiente ineficiencia.

La descentralización aparece como un eje articulador de la reorganización del sector salud basada en la atención primaria. Los SILOS representan un medio viable de mejorar la ejecución de políticas de salud más equitativas, eficaces y eficientes.

La OPS ha señalado que aproximadamente el noventa por ciento de sus países miembros están definiendo o ejecutando políticas

orientadas al desarrollo de los sistemas locales de salud (SILOS), como táctica operativa de la Estrategia de Atención Primaria, para alcanzar la meta de salud para todos en el año 2.000.

Si bien cada país ejerce amplios márgenes de discrecionalidad para definir los SILOS, pueden señalarse algunas de sus características, enunciadas por OPS:

- La división del trabajo dentro de los sistemas nacionales de salud, se basa en criterios geográficos-poblacionales.
- Esta propuesta geográfico poblacional depende de las necesidades de la población, definidas en función de daños y riesgos, y se basa en las divisiones político administrativas del país.
- La responsabilidad de los SILOS es atender a los individuos, familias, grupos sociales, comunidades y ambiente; coordinar todos los recursos disponibles, tanto del sector salud como extrasectoriales, y facilitar la participación social.
- Los sistemas locales de salud permiten integrar los recursos de salud, incluidos 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 SILOS son parte fundamental del sistema nacional de salud, al cual vigorizan y confieren nueva dirección y deben verse como unidades básicas organizativas del mismo.
- La participación de la comunidad es de fundamental importancia para contribuir a activar movimientos locales a favor del bienestar y del desarrollo.
- El tamaño de los SILOS varía de acuerdo con la realidad de cada país y, en el caso de la atención a las personas, es conveniente contar con un nivel resolutivo de por lo menos segundo nivel de complejidad, combinado con una adecuada eficiencia en el uso de los recursos. En el caso de atención al ambiente, la capacidad resolutiva dependerá también de las características de cada tema específico por tratar.
- En los SILOS se vuelve más concreta la posibilidad de articular el desarrollo de programas para atender las necesidades de la población con la estructura y el funcionamiento de la capacidad instalada existente.
- Además de la capacidad tecnológica que les otorgue un adecuado poder de resolución de los problemas de salud en su zona, los SILOS deberán poseer una adecuada capacidad técnico

administrativa en las áreas de planificación, administración, información y epidemiología, así como recursos humanos adecuadamente adiestrados.

Este tema está íntimamente conectado con la administración del Estado, pues para que los SILOS logren su completo desarrollo, se requiere la transferencia de competencias y poderes de decisión a otros niveles de la estructura de los sistemas nacionales de salud. Ello lleva a considerar los aspectos de descentralización y desconcentración.

Sobre el tema se ha dicho que la centralización y la falta de coordinación son factores fundamentales en el inadecuado funcionamiento de los servicios de salud por lo que la descentralización pasa a ser básica para mejorar el funcionamiento del sistema de salud. "Es imprescindible promover la reorganización necesaria en función de una efectiva descentralización, asegurándose de la coordinación requerida. La constitución y el funcionamiento 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, sobre todo, 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 social a través de una red de 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"²³.

Recientemente se ha estudiado el tema de los SILOS como instrumentos de descentralización del Estado llegando a importantes conclusiones²⁴.

En primer lugar, la descentralización trata de responder más eficazmente a la demanda y a las necesidades de los conjuntos sociales en su ámbito habitual de vida. Sin embargo, no todas las

²³ C. GUERRA DE MACEDO , Boletín de la OPS, n° 102, Año 1987.

²⁴ J. M. PAGANINI y A. CHORNY "Los sistemas locales de salud: Los desafíos para la década de los noventa". Boletín de la OPS, Vol. 109, n° 5 y 6. noviembre-diciembre 1990.

demandas tienen el mismo espacio de resolución y éste puede no coincidir con los SILOS. Lo que importa es que al reforzarse el poder local, se aumenta también la posibilidad de resolver problemas en otros niveles, porque se parte de hechos percibidos como prioritarios por la base social, para generar soluciones técnico administrativas que involucren a todos los niveles del sistema de salud. Este proceso invierte el orden tradicional de definir problemas primero en el nivel central, para identificarlos después en el local.

En el campo político, la descentralización tiene que ser consistente con los poderes transferidos a la instancia local. Los SILOS deben desarrollarse de manera que los diferentes conjuntos sociales puedan expresar sus demandas y participar en el diseño de las estrategias orientadas a satisfacerlas. Obsérvese que se habla del diseño de las soluciones y no de su propuesta o ejecución, ya que las soluciones, en cualquier campo especializado del conocimiento, requieren la aplicación de saberes diferenciados. Así, los conjuntos sociales más amplios definen los modos de solución, mientras que los especialistas elaboran los aspectos técnicos relativos a esos modos.

Una importante experiencia de SILOS se ha llevado a cabo en Chile ²⁵.

En este país, el sector salud fue reestructurado a partir de 1979, introduciendo reformas institucionales que pretendían tomar en cuenta la dimensión espacio territorial. Dicho proceso ha sido denominado, por la terminología oficial, como de descentralización. Sin embargo, fue una desconcentración, ya que las autoridades regionales y municipales, encargadas de administrar los servicios, han mantenido una relación jerárquica con la administración central.

Las reformas relacionadas con esta dimensión espacial de la salud fueron dos: En primer lugar, el tradicional Servicio Nacional de Salud fue dividido en 26 servicios autónomos regionales (SNSS), capaces de proporcionar servicios preventivos y curativos en zonas geográficas determinadas. La segunda reforma importante consistió en el traspaso a las municipalidades de la responsabilidad por los servicios de atención primaria y su infraestructura.

²⁵ T. CASTAÑEDA Para combatir la pobreza. Política Social y Descentralización en Chile durante los 80. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1990 y P. MURUA BARBENZA y otros "Proceso de Descentralización y Desconcentración en Chile y su aplicación en el Servicio de Salud de Bio Bio" Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989

El vigente Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) está formado por 26 servicios regionales autónomos, cada uno de los cuales cuenta con infraestructura destinada a prestar servicios que van desde la atención primaria hasta la terciaria o especializada. Estos servicios se definen como funcionalmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para la realización de las acciones de salud. No obstante, tienen una importante dependencia del nivel central ya que los servicios dependen del Ministerio de Salud, que mantiene fundamentalmente funciones normativas, de evaluación y de supervisión a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, que constituyen el órgano desconcentrado regionalmente del Ministerio. Por otra parte, el Servicio es dirigido por un Director designado por el Presidente de la República.

Cada servicio tiene, en principio, autonomía para tomar ciertas decisiones relacionadas con los aspectos siguientes:

1. Manejo presupuestario. Elabora el proyecto de presupuesto según las normas de la Ley de Administración Financiera del Estado. Una vez aprobado, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, lo ejecuta, asignando el presupuesto global a los establecimientos y coordina, inspecciona, asesora, controla y evalúa la ejecución presupuestaria.

2. Manejo del personal. En materia de personal es el Sistema Nacional el que asegura a cada servicio los cargos, el presupuesto anual de remuneraciones y la escala de sueldos nacional. Bajo este marco cada servicio autónomo selecciona, contrata, califica, capacita, promueve y cesa las funciones del personal. El Director no puede cambiar las escalas de sueldos ni la estructura profesional del personal contratado.

3. Medicamentos. El servicio supervisa el expendio privado de fármacos y drogas; y ejerce el control de estupefacientes. En relación con el abastecimiento de insumos farmacológicos para los establecimientos del sistema, cuenta con atribuciones para realizar estudios y decidir sobre programas de compras, proveedores, almacenaje y distribución de estos productos.

4. Contrato o suministro de bienes o servicios necesarios para el funcionamiento del sistema. En lo que respecta a obras de infraestructura, instalaciones o equipos que signifiquen montos altos no incluidos en los presupuestos, deberán presentarse en forma de Proyecto de Inversión a Fondos Regionales o Sectoriales para su aprobación o rechazo.

5. Adaptación de normas técnicas nacionales al manejo local.

6. Autonomía para establecer convenios con instituciones.

7. Poder de decisión para definir políticas de salud oral.

El centro financiero del sistema de salud es el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El Fondo entrega financiamiento proveniente del presupuesto nacional y de las cotizaciones aportadas por trabajadores y jubilados. Los recursos se asignan de acuerdo con la cantidad de personal que trabaja en cada servicio y según el mecanismo de facturación por atención prestada, que toma en consideración el monto y tipo de los servicios prestados (FAP).

La segunda reforma importante consiste en el traspaso a las municipalidades de establecimientos atendidos por el sector salud con el principal objetivo de hacer participar a la comunidad en la identificación y solución de sus problemas de salud y proporcionar servicios adecuados a sus necesidades.

Aquí se repite la confusión terminológica ya anotada. No es un proceso descentralizador, sino un importante proceso de desconcentración puesto que en Chile la Municipalidad es, de hecho, una prolongación de la administración central, a través de la figura de los alcaldes, nombrados por el Presidente de la República al menos hasta 1988. A partir de ese momento la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Municipalidades permitió que los Alcaldes fueran elegidos por los CODECOS, la inexistencia de un voto popular no permite hablar de un auténtico proceso descentralizador.

No obstante, la municipalización de los establecimientos de nivel primario de atención constituye una importantísima experiencia dentro de la Estrategia de Atención Primaria. En general se estima que el traspaso ha cumplido con los objetivos previstos y se ha traducido en un aumento de infraestructura y equipamiento, recursos humanos y número de actividades en salud.

El traspaso se efectúa mediante un acuerdo entre el SNSS y las municipalidades a través del cual éstas reciben: a) toda la infraestructura en comodato durante cinco años, renovándose dicho acuerdo en forma automática si ambas partes están conformes; b) una lista del personal transferido a las municipalidades, que pasan a ser empleados municipales y se rigen por el Código Laboral del Sector Privado.

La municipalidad debe proporcionar todos los servicios de salud necesarios en los centros transferidos, además de las iniciativas complementarias de salud que dictamine el Ministerio de Salud, como la entrega de alimentos a través del programa PNAC y las vacunaciones.

A su vez, el Servicio correspondiente es responsable de la supervisión, control, evaluación y asistencia a las municipalidades y del cuidado de pacientes derivados por los servicios municipales.

Una de las características más originales la constituye el sistema de financiamiento de los servicios municipales de salud que se basa en la cantidad y tipo de servicios prestados bajo el sistema de Facturación por Atención Prestada por las Municipalidades (FAPEM). El FAPEM es un sistema de pago anticipado y de reembolso que tiene quince categorías de servicios de atención primaria, cada una de las cuales tiene un valor que cubre los gastos de bienes y servicios, personal y mantención. La inversión en infraestructura y equipos es de responsabilidad de las municipalidades.

Otro proceso de descentralización importante se está llevando a cabo en Colombia. La reforma del sector salud de este país corre paralela a la gran reforma política y administrativa que pretende convertir al municipio en un importante ente descentralizado. Para ello se ha implantado un proceso de elección directa de las autoridades municipales, requisito imprescindible para hablar de descentralización. Lo que caracteriza a este proceso descentralizador es la ubicación en el municipio de la responsabilidad plena de la administración de un conjunto de servicios básicos, económicos y sociales, que venían siendo diseñados, financiados y ejecutados por entidades de orden nacional o por los departamentos, por delegación de la nación.

La gran heterogeneidad de los municipios colombianos hace que cada uno asuma sus tareas de manera distinta. Un trabajo reciente analiza el caso de Cali ²⁶. Allí se adoptó la Estrategia de Atención Primaria para la prestación de servicios de salud y se definieron, además, los Núcleos de Atención Primaria coincidiendo con las comunas, como célula 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 son un conjunto de elementos esenciales del sistema de salud, ubicados en un área geográfica, urbana o rural, donde residen, trabajan o estudian entre 6.000 y 12.000 familias (con cierto grado de homogeneidad en aspectos culturales, ecológicos y socio-económicos). Allí se concentran equipos de diferentes sectores, con la comunidad participante en una Comunidad Unitaria, se desarrollan tecnologías y una organización destinadas a promover y mantener la salud; se enfrentan los problemas

²⁶ L.F. CRUZ GOMEZ "Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud. Una empresa Social" Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989.

prioritarios y se desarrollan intervenciones que buscan mejorar la calidad de vida de individuos, familias y grupos sociales.

La municipalización de la salud en Cali data de los años cuarenta y cincuenta, en un proceso de integración de los servicios preventivos y curativos liderado por la Universidad. No obstante, con el fortalecimiento de los sistemas locales de salud a partir de 1987, se concreta la aplicación de la Estrategia de Atención Primaria, cuya principal meta es la creación de una atmósfera propicia a la participación.

Desde el punto de vista administrativo, dicha estrategia se basa en lo siguiente:

a) Acuerdo Municipal n° 15/88 por el cual se divide el territorio municipal en comunas y corregimientos, y se dictan las normas marco que regulan su funcionamiento.

b) El Decreto n° 1061/88 por el que se actualizan las áreas integradas de salud y se determinan sus zonas de influencia. El Área Integrada de Salud corresponde al concepto de sistema local de salud (SILOS) de la OPS. Los límites de los núcleos de atención primaria corresponden exactamente a los límites de las comunas respectivas, según el acuerdo municipal n° 15 de 11 de Agosto de 1988.

c) El Decreto 0622/88 crea los Centros de Atención Local Integrada en cada una de las 20 comunas, como un referente espacial del desarrollo armónico eficiente de la totalidad de la administración municipal y como polos que faciliten el acercamiento de la administración a la comunidad.

d) Se adopta el concepto de Núcleo de Atención Primaria como célula operacional básica en la configuración de los Sistemas Locales de Salud. En ellos se concreta 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 público y privado y se realiza el modelo de aspiraciones y necesidades definidas por las familias desde su base, bajo principios democráticos.

El Sistema Local de Salud permite que el sector salud se mantenga en contacto con la realidad de cada comuna o Núcleo de Atención Primaria. La red 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 de entre 100 y 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 ubicadas en el domicilio, la escuela, el lugar de trabajo o derivar de programas específicos.

A su vez, entre 7 y 10 Unidades Básicas de Atención se unen en 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 magnitud de las actividades de salud así lo requieran. La cobertura de población alcanzada por una Unidad de Atención Primaria varía de entre 1500 y 3000 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 deriven 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 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.

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 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. 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.

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.

En México, la política de descentralización se inició en 1976 aunque orientada casi en forma exclusiva a la actividad

industrial²⁷. La siguiente administración (1982-88) amplió esta política poniendo énfasis en educación y salud. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-94 reconoce la necesidad de ampliar la descentralización a nuevos sectores.

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.
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 y la inducción con el apoyo de la consulta popular.

El Sistema Nacional de Salud está conformado por: a) instituciones que dirigen su atención a la población en su conjunto, como la Secretaría de Salud (SSA) y el IMSS-COPLAMAR, y los servicios estatales de salud en las entidades descentralizadas; b) las instituciones de Seguridad Social; y c) las instituciones de Asistencia Social.

El Programa Nacional de Salud para el periodo 84-88 se apoyaba en la estrategia de descentralización, encaminada a transferir gradualmente las responsabilidades de atención de la población y a la desconcentración de los recursos federales en los Sistemas Estatales de Salud.

Para consolidar el Sistema Nacional de Salud se requiere un adecuado funcionamiento de los Sistemas Estatales de Salud y éstos, a su vez, requieren del apropiado funcionamiento de los Sistemas Locales de Salud, que permitan una extensión real de la cobertura.

La descentralización de los servicios de salud en México es un proceso jurídico-administrativo que transfiere gradualmente facultades, funciones, programas y recursos de la Federación a las Entidades Federativas. Políticamente se fortalece la capacidad de

²⁷ G. GUTIERREZ TRUJILLO y otros "La Descentralización y los sistemas locales de salud en México"Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989.

decisión de los gobiernos estatales 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 atención médica, la salud pública y la regulación sanitaria, creando una estructura denominada Servicios Estatales de Salud, que se financia con aportes estatales y subsidios federales.

En la instrumentación del modelo de descentralización se emplean medidas legislativas, financieras, administrativas y de apoyo técnico.

La reforma constitucional 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 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.

La descentralización de los servicios de salud ha permitido también incrementar la infraestructura y el personal, así como la modernización de los sistemas operativos.

La unidad administrativa básica del sistema de salud es la jurisdicción sanitaria. Cada una de ellas 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.

La extensión geográfica de los SILOS es variable, existiendo algunos conformados por un solo municipio o parte de uno, mientras que otros abarcan a varios de ellos. El promedio es de 7 jurisdicciones sanitarias por entidad federativa.

En términos generales existe una jefatura jurisdiccional, a la que corresponde administrar los programas de los SILOS, supervisar las operaciones de las unidades de salud, propiciar el

desarrollo del personal y el control de los recursos disponibles en su área de influencia.

El tipo y la cantidad de unidades médicas existentes en los SILOS varían de acuerdo a las necesidades locales y a los recursos estatales. Entre las 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 y las de tercer nivel, en los grandes centros urbanos, están integradas por hospitales especializados y centros de investigación.

El Programa Nacional de Salud 1989-94 pretende fortalecer los SILOS. Pese al 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 ello 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 la prevención, en un marco de autonomía administrativa.

Los ejemplos presentados ponen de manifiesto la acogida que entre los países del área latinoamericana ha tenido la propuesta de la Organización Panamericana de Salud sobre Sistemas Locales de Salud.

El sector salud se ha adaptado en general con mayor rapidez a las propuestas descentralizadoras. Según las propuestas formuladas por la OPS, cada país decide el marco geográfico y poblacional para establecer el SILO, proponiéndose un segundo nivel donde se tomen las decisiones más técnicas.

Probablemente es todavía temprano para establecer una evaluación general sobre estos procesos; no obstante, las evaluaciones puntuales parecen indicar que el número de prestaciones ha aumentado. Sin embargo, es difícil hacer evaluaciones que midan el impacto de la descentralización sin tener en cuenta el efecto que provoca la restricción de recursos.

Por otra parte, los sistemas también han recibido críticas, pues no siempre se ha favorecido la participación y, en ocasiones, los funcionamientos han sido más desconcentrados que descentralizados.

IV. Los procesos de descentralización y desconcentración en el sector educación. Algunas experiencias

El sector de la educación ha estado tradicionalmente centralizado, tanto por influencia francesa como por su función de vehículo para construir nación ²⁸. Esta situación está siendo actualmente criticada propugnándose también la descentralización y la desconcentración del sector.

El problema fundamental de la educación en América Latina es que la escuela no constituye, especialmente para los hijos de familias pobres, un acceso real a conocimientos socialmente significativos. Se trata, pues, de un servicio social que opera con una tasa muy baja de rendimiento y con bajo nivel de responsabilidad por sus resultados.

Obviamente el problema es complejo, y no puede ser resuelto mediante una reforma política o administrativa como sería la descentralización. Esta sólo puede contribuir incrementando la participación local, la pertinencia curricular, la autonomía y definición de proyectos institucionales, promoviendo el desarrollo educativo y, en definitiva, aumentando la responsabilidad por los resultados en todos los actores del proceso pedagógico ²⁹.

Si bien hay preocupación por este tema, no está definida de manera tan precisa como en el caso de la salud. En la III Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, que se reunió en Guatemala, se aprobaron las orientaciones para el II Plan Regional de Acción 1990-95. Este 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.

²⁸ R. FRANCO,

²⁹ J.C. TEDESCO Discurso Inaugural del Seminario Los procesos de descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales en América Latina. Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989.

Las críticas a la gestión centralizada de la educación son variadas³⁰. Se dice, en primer lugar, que a pesar de la expansión cuantitativa del sector, todavía los sectores marginales están excluidos, es decir, si bien se ha generalizado la posibilidad de acceso al establecimiento escolar, el esfuerzo desplegado no ha sido suficiente para compensar las inequidades sociales. El efecto democratizador de la extensión de la cobertura ha sido limitado, no sólo porque la oferta educacional no es de calidad similar, sino porque las desigualdades parecerían ir en aumento.

En segundo lugar se ha criticado la falta de adecuación del sistema centralizado de educación a la realidad social. En algunas ocasiones se ha diagnosticado una inadecuación de la educación con el sistema económico, en lo que se refiere a las necesidades tecnológicas, unido a la concepción tradicionalista del proceso de enseñanza-aprendizaje y a una estructura institucional caduca para el logro de los objetivos propuestos. Del mismo modo se ha señalado la rigidez del sistema educativo para acompañar los nuevos requerimientos sociales, inhibir la participación de la comunidad y no utilizar sus recursos potenciales.

Un tercer grupo de críticas se refiere a la ineficiente capacidad de gestión del sistema burocrático educacional. Refiriéndose a este tema la COPRE venezolana señalaba la excesiva concentración en la elaboración de diseños curriculares, en la planificación educativa, en los criterios de distribución presupuestaria, etc. El organismo central asume tanto las funciones de definición de políticas, las de planificación global y las de microplanificación, como la definición de la estructura organizativa y normativa, la gestión financiera y administrativa, la estructura curricular y pedagógica, monopolizando la casi totalidad de la conducción del proceso en tanto los niveles estatales, zonales y municipales se transforman en transmisores burocráticos con muy poca participación en la toma de decisiones.

Los procesos de descentralización y desconcentración de los sistemas educativos son percibidos como una respuesta a los problemas educacionales. No constituyen fines en sí mismos, sino que son procesos instrumentales para obtener logros. De ellos se espera 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. Dichos procesos se iniciaron en la década del sesenta y se intensificaron en los ochenta.

³⁰ J. CASASSUS "Descentralización y Desconcentración de los Sistemas Educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones Críticas" Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989.

En la experiencia general de América Latina se distinguen dos procesos generales, la desconcentración y la descentralización.

Respecto de ellos señala su rasgo unidireccional y secuencial, es decir, se trataría de un proceso que implicaría la transferencia de poderes del nivel central al nivel local, en dos momentos: primero desconcentrando y después, descentralizando. La desconcentración busca asegurar la eficacia del poder central, mientras que la descentralización busca asegurar la eficacia del poder local. De esta manera, la desconcentración implica un movimiento de arriba hacia abajo, mientras la descentralización refleja el movimiento contrario. Desde este punto de vista, la mayor parte de los procesos que se han dado en América Latina son de desconcentración.

Ellos pueden asumir tres modalidades: regionalización, municipalización y nuclearización. La primera existe en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá, Perú y Venezuela. La adecuación de la educación al marco regional, puede adoptar modalidades diferentes según que sus objetivos se refieran a formas de gobierno y administración interior o a la gestión educativa o bien a la elaboración de programas, contenidos y metodologías.

Hay autores que sostienen que la regionalización sólo se refiere a este último concepto y que la administración regionalizada de la educación es descentralización y no regionalización. De esta manera, la regionalización, desde el punto de vista del sector educativo, se referiría a los aspectos sustantivos de la educación y la descentralización a la estructura organizativa del sistema educativo ³¹.

La municipalización ha sido puesta en práctica en Brasil, Chile y Colombia, unas veces como descentralización y otras como desconcentración. En todos los casos ha implicado conectar las escuelas a los municipios y a sus autoridades, así como al vecindario.

La tercera modalidad es la nuclearización, originaria de Perú y que se ha extendido a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica,

³¹ SENEN GONZALEZ cita a M. Velasquez "Es preferible reservar la (expresión) 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... 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, poblaciones y culturas a la par más comprensivos y más extensos.

Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Se trata de establecer núcleos escolares que articulan varias escuelas de un mismo distrito entre las que una es modelo y centro de coordinación.

¿Cómo han funcionado estos procesos y modalidades en algunos países del área?

Argentina

Argentina tiene un sistema federal de Gobierno. El sector educación es manejado fundamentalmente a través de los gobiernos nacional y provinciales. Además, en algunos casos excepcionales, como Buenos Aires, interviene también la Municipalidad. La casi totalidad de la educación primaria y preprimaria está en manos de las provincias y de la municipalidad de Buenos Aires (97%). Los niveles medio y superior no universitario dependen aproximadamente en 40% del gobierno nacional y en 60% de las demás jurisdicciones. Finalmente, todas las universidades excepto una, son nacionales. En todos los niveles hay establecimientos del sector privado.

Se han intentado procesos de descentralización y regionalización educativa en los dos sentidos antes contemplados, es decir, referidos al ámbito administrativo de la educación y al ámbito sustantivo.

En la provincia de San Luis se llevó a cabo un proceso de regionalización y nuclearización a través de la creación, en Abril de 1984, de seis regiones de Educación y Cultura. En 1986 la Subsecretaría de Educación y Cultura consideraba que "la regionalización marcará el camino para que la educación en San Luis se transforme en un instrumento que colabore en formar una conciencia provincial y nacional..." Se la define como "un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación que no es un fin en sí mismo, sino una opción política y una estrategia eficaz para mejorar la eficiencia y la eficacia interna y externa del sistema educativo". Para implementar este proceso, la Constitución provincial fue reformada.

La organización administrativa interna, sin embargo, es propia más bien de un proceso de desconcentración. En efecto, el diseño organizativo establece tres niveles de dirección: central, regional y nuclear. La desconcentración es evidente en el nivel regional, pues el delegado es designado directamente por el poder ejecutivo a propuesta de la máxima autoridad del sector educación. 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 formada por docentes, no docentes, alumnos, padres y otras organizaciones comunitarias. El nivel central está constituido por el Ministerio de Educación y Cultura que se creó precisamente para poner en marcha el programa.

La marcha del programa en la provincia presenta diferentes grados de avance que dependen por ejemplo, del momento en que se puso en marcha el programa en cada región. En el campo político, hay problemas porque se necesita establecer acuerdos con la nación, sobre todo para garantizar los recursos, en el campo organizacional, y para dar sentido a la regionalización es necesario avanzar en el desarrollo de nuevos lineamientos curriculares en forma integrada con el proceso de descentralización.

En la provincia de Neuquén el Plan Educativo Provincial de 1984 (recién en 1987) intentó modificar tanto la estructura y funcionamiento del sistema educativo como los aspectos sustantivos de orientación pedagógica, mediante la regionalización y la nuclearización. Se trataba de adecuar el 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.

Se buscó implementar el modelo simultáneamente en todo el ámbito territorial y en todos los niveles de enseñanza, proponiendo idéntica modalidad en todos los distritos. La forma de organización fue por "distritos educativos" encauzando la participación de docentes, directivos y miembros de la comunidad. No obstante no se readecuó el nivel central, lo que originó graves problemas de funcionamiento, operándose un desfase entre la descentralización del nivel distrital en vistas a la nuclearización y a la concentración de atribuciones en el Consejo provincial de educación.

Por último en 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 aplicar una conducción centralizada junto a una ejecución descentralizada. 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 el desarrollo armónico de cada región dentro del contexto provincial.

En todos los casos analizados se ha enfatizado el proceso administrativo. Efectivamente, la innovación curricular es mucho más difícil de plasmar que las reformas en las estructuras de decisión y de funcionamiento de la educación. No obstante, 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 estos casos, las propuestas hechas

desde el nivel central en materia curricular, fueron posteriores a las iniciativas de las unidades descentralizadas.

Colombia

Colombia, en materia educativa, también ha llevado a cabo un importante proceso de descentralización. La ley 29 de febrero de 1989 trasladó a los municipios la responsabilidad plena de la administración de un conjunto de funciones y servicios básicos económicos y sociales. Se convirtió así al municipio en la célula básica de la estructura del Estado en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de los servicios básicos para la comunidad. El conjunto de funciones que la ley asigna a los municipios les confiere a éstos el control efectivo sobre las actividades que afectan a la vida cotidiana de sus habitantes. Las administraciones municipales deberán responder directamente ante las comunidades, por el desempeño de sus funciones. Dentro de la estructura del Estado, el Departamento pasa a cumplir un nuevo rol, concentrándose en los aspectos técnicos y administrativos del desarrollo regional y local.

Los alcaldes asumen 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. Para ello deben tener en cuenta las normas del Estatuto Docente y la carrera administrativa vigentes, así como las disponibilidades presupuestarias. Los salarios y prestaciones sociales de este personal continuarán a cargo de la nación y de las entidades territoriales que las crearon.

La educación municipal en Colombia ha de tener en cuenta la diferenciación y heterogeneidad existente entre municipios y la existencia de un proceso de desarrollo desigual en las regiones.

Pueden distinguirse tres grupos de municipios:

a) los 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 es una institución más o menos adaptada y coherente con la cultura de esos grupos;

b) los marginales urbanos, donde la escuela entra en conflicto con la cultura y el conocimiento popular, así como con las formas de trabajo y de relación con la economía integrada; y

c) los rurales y campesinos con formas culturales y conocimientos populares que chocan con el conocimiento escolar³².

Las dificultades se presentan sobre todo en los dos últimos casos. En el trabajo reseñado se describe al currículo como una herramienta muy importante en este sentido, la cual 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.

Chile

Chile es otro interesante caso en que el sector educativo ha pasado a ser administrado por las municipalidades.

Hasta 1980 la educación en Chile era bastante centralizada, con el Ministerio de Educación como principal proveedor en los niveles preescolar, primario y secundario. Su estructura era desconcentrada a través de 13 Secretarías Regionales Ministeriales. Cada una de ellas tenía, a su vez, una o más direcciones locales encargadas de la supervisión y evaluación del rendimiento escolar, según normas provenientes del Ministerio de Educación.

Las autoridades percibían este sistema como deficiente, por lo que a partir de 1980 comenzó a introducirse una nueva forma curricular, administrativa y financiera. La primera procuraba otorgar mayor flexibilidad a los planes de estudio para facilitar su adaptación a las necesidades locales.

La principal reforma administrativa consistió en la transferencia de las escuelas a las Municipalidades. Un Decreto de 1980 autorizó al Ministerio de Educación a realizar dicho traspaso de infraestructura mediante un contrato de comodato, según el cual las Municipalidades recibirían las escuelas sin costo por 99 años. Tendrían total autonomía para administrar los recursos materiales y conservar las escuelas. A su vez, el Ministerio de Educación pagaría según la asistencia a clases de los estudiantes e inspeccionaría la calidad de la educación mediante una prueba de rendimiento.

Un serio problema se planteó con los profesores, que antes de la reforma eran empleados públicos y se regían por la respectiva escala de sueldos. A partir de la reforma, perdieron la condición de empleados de Estado, pero podían optar por continuar siendo remunerados de acuerdo con aquella escala, o por aceptar el

32

VIVAS, REYNA y R. PARRA.

sistema de remuneraciones del sector privado, según el cual pueden negociar sueldos y ascensos. Los profesores pasarían, en cualquier caso, a regirse por el Código de Trabajo.

El Ministerio de Educación continuó supervisando las escuelas transferidas a fin de asegurar que las normas y directrices de los programas de estudio fuesen correctamente aplicados.

La financiación se hacía mediante una subvención entregada al sector privado o a las municipalidades, a través de un pago por cada estudiante matriculado. En el sistema de financiación se han producido importantes desajustes por lo que en 1987 se modificó la ley de subvenciones mediante la introducción de una unidad de cuenta denominada unidad de subvenciones en educación (USE), sobre bases permanentes, a fin de efectuar los pagos por alumno de acuerdo con el ajuste de sueldos y salarios del sector público, y la modificación de la estructura de pago para lograr una mejor aproximación de los costos por año de estudio, y la introducción de coeficientes especiales para asignar pagos adicionales para aquellos tipos de educación más costosos (especial, técnica y rural).

De estas experiencias se pueden extraer importantes consecuencias para la educación. Una primera es que la naturaleza de la acción educativa 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. Pero también es cierto que la unidad nacional en estos países se ha ido construyendo gracias a la participación en códigos comunes. A partir de ahí el problema consiste en cómo promover una amplia diferenciación 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 llegada³³. En este sentido, para garantizar los objetivos propuestos serán indispensables ágiles estructuras de evaluación de resultados y mecanismos eficaces de compensación de diferencias.

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 un activo rol de la administración central en la asignación de recursos de acuerdo a modalidades que superen la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito local para

33

TEDESCO, cit.

desarrollar sus iniciativas. Pero dicho rol debe compatibilizarse con mecanismos que garanticen el dinamismo y la eficacia de las instituciones locales.

Otra importante conclusión está referida al curriculum: cómo desarrollar un proceso que, a partir de las condiciones culturales locales, produzca la apropiación de conocimiento socialmente significativo, genere conocimiento endógeno y distribuya democráticamente sus contenidos. Tedesco 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.

De momento, las experiencias de descentralización y de desconcentración en América Latina son poco claras en cuanto a sus resultados. La mayor eficiencia administrativa esperada requeriría al menos poner en marcha programas de capacitación que enfrenten la limitada y desigual distribución de la capacidad de gestión. Obviamente ello se ve limitado por criterios financieros³⁴.

Con relación a lo técnico pedagógico, puede decirse que un curriculum con contenidos locales se vuelve más pertinente y facilita los procesos de aprendizaje. Sin embargo, esos programas locales deben articularse con el nivel nacional en proporciones a determinar, puesto que ellos solos no conducen ni a la unidad nacional, ni al acceso a 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 los recursos financieros disponibles para la educación no han aumentado, sino que la situación se ha agravado con la desresponsabilización del organismo central. Pero, por otra parte, hay muestras de que la comunidad ha aportado recursos adicionales para la construcción y mantenimiento de establecimientos escolares.

Finalmente, en el terreno político, la aspiración de mayor participación está no satisfecha en la mayoría de los casos, puesto que los procesos de desconcentración parecen más bien fortalecer los caciquismos locales.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Aquí se presentarán algunas conclusiones que pueden extraerse de las experiencias analizadas y algunas recomendaciones para el desarrollo de otros procesos de descentralización y desconcentración de los sectores sociales.

I. La primera de estas conclusiones se refiere al rol que ha de tener **la administración central**. Es frecuente pensar que lo importante de este proceso son las nuevas competencias de los órganos y entes desconcentrados o descentralizados. Sin embargo, ello no es suficiente para que el proceso se desarrolle; por el contrario, un sistema descentralizado y desconcentrado de servicios sociales, requerirá 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 ³⁵.

En primer lugar, la administración central debe conservar un rol de orientación de las instituciones, lo cual implicará generalmente una profunda remodelación de la estructura central que suele no estar 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, el Gobierno debe coordinar la política de los diferentes sectores sociales entre sí, entre los diferentes programas ejecutados por cada sector para evitar o controlar duplicidades y lograr mayor eficiencia y entre todos los agentes que actuarían en este campo, incluyendo a los agentes públicos y a los privados.

En tercer lugar, le correspondería asegurar la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades. La descentralización no es incompatible con la dependencia de recursos, por lo que será el Gobierno nacional el encargado de asegurar la financiación de las políticas, completando los recursos propios que hayan sido concedidos a los entes descentralizados.

Este tema está íntimamente relacionado con el de la equidad. En efecto, un sistema de financiación basado en la capacidad del

³⁵ 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, pág. 23 y ss.

territorio no haría sino acentuar las desigualdades previas. En relación a la educación, una política que promueva la participación requiere un activo rol de la administración central en la asignación de recursos de acuerdo a las prioridades, superando la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito local, para desarrollar sus iniciativas ³⁶.

En los últimos años viene planteándose la necesidad de reformular la organización de las instituciones relacionadas con las políticas sociales. Para ello se ha pensado en crear una autoridad social o un gabinete social que coordine sus actividades y que, a la vez, constituya un interlocutor válido frente a las autoridades económicas; ello no es incompatible con la descentralización.

Las propuestas más recientes sobre política social se refieren a una fuerte centralización y concentración de ciertas competencias en el seno del Gobierno nacional, combinada con otra técnica de organización administrativa, la descentralización territorial. La primera tendría la ventaja de la coordinación, así como la de crear un interlocutor válido frente a las autoridades económicas, para lo que incluso se podría crear una especie de autoridad social o gabinete social. La propuesta de descentralización trataría de que las decisiones sobre estas políticas fueran más participativas; con ello se pretende que determinadas decisiones que afectan a las políticas sociales no sean tomadas por el Gobierno nacional sino por otras autoridades territoriales (regionales o municipales), también elegidas por sufragio universal.

Aunque pudiera parecer paradójico que se esté proponiendo centralizar y descentralizar a la vez no existe, en realidad, contradicción alguna ya que cualquier tipo de descentralización requiere previamente una administración central fuerte con roles bien definidos, que oriente las decisiones de las administraciones descentralizadas y desconcentradas. Por otra parte, la concentración de poderes en una autoridad social, no supone necesariamente aumentar el grado de estatización de los servicios sociales, ni tampoco acentuar la tendencia al tecnocratismo estatal; se trata solamente de hacer posible que el Gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios ³⁷. En definitiva, se trata de procurar que dentro de la Administración del Estado exista una autoridad única que

³⁶ Conclusiones Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989; pag. 392.

³⁷ CEPAL "Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción". División de Desarrollo Social. Doc. de 22 de diciembre de 1988, pág. 10.

posea un proyecto de política social y que tenga la suficiente capacidad de gobierno como para evitar los problemas de descoordinación.

Por último, hay que reiterar que al hablar de administración central se trata no solamente a la administración del sector respectivo sino de todo el gobierno nacional. La política de descentralización en general debiera ser impulsada por el Estado en todos los sectores y cuando no ha ocurrido así, el proceso se torna enormemente dificultoso. Así ocurrió, por ejemplo, en Argentina respecto a la educación, ya que no existieron políticas globales explícitas orientadas a la descentralización. Por ello, el sector educación asumió la responsabilidad de avanzar en esta temática. Ello implicó que el proceso estuviera lleno de obstáculos, siendo la falta de un marco de políticas públicas explícitas a nivel nacional y provincial una dificultad adicional.

2. También es importante referirse al espacio geográfico sobre el que se va a descentralizar o desconcentrar la prestación.

En rigor, es casi imposible determinar un espacio concreto para un sector en general es casi imposible y resulta de gran complejidad determinar hasta qué punto los servicios que presta el sector público son asuntos locales, regionales, comarcales, nacionales, etc.

Por otra parte, parece evidente que los servicios sociales, como conjunto, pertenecen a una categoría híbrida por incluirse en ella los asuntos que permiten tanto la intervención del Estado como la de una o varias colectividades locales. Ello exige que la asignación de competencias sea extremadamente clara.

El problema que se plantea es si se deben adaptar a los sectores las divisiones político-administrativas existentes en el país, haciéndolas coincidir con las sectoriales y hacer después las necesarias transferencias de competencias a las autoridades que gobiernen dichas divisiones. La gran ventaja de este tipo de esquema es que permitiría una auténtica descentralización y garantizaría que las autoridades elegidas fueran responsables del funcionamiento de los servicios sociales. Por otra parte, ésta es la forma más factible de integración de los servicios sociales en un espacio geográfico homogéneo, sea éste regional o municipal. De esta manera, en cada sector organizado de manera descentralizada, existirán competencias en manos del Ministerio Central, de la región y del municipio (o incluso departamento, si ésta es la división que existe en el país), organizados de la manera que mejor se adapte a esta estructura político-administrativa.

La otra solución consistiría en dejar que cada sector determine el espacio geográfico ideal para la prestación del servicio, sin tener que coincidir necesariamente con las divisiones político-administrativas del país. El mayor inconveniente en este

caso es que difícilmente habría un proceso de descentralización política y administrativa, con autoridades democráticamente elegidas que gobiernan los sectores. A lo más se tratará de procesos de descentralización funcional o de desconcentración caracterizados por una cierta dependencia jerárquica de la autoridad.

Por otra parte, si se permite que cada sector elija el espacio geográfico a través del cual organizará el servicio, se estará dificultando la integración de servicios y la intersectorialidad. No obstante, este segundo inconveniente puede obviarse cuando los sectores no son muy fuertes y puede constituirse un sistema integrado de prestación de servicios alrededor de uno de los sectores. Esto es lo que propone la OPS respecto a los SILOS cuya puesta en funcionamiento, aun cuando no se ha descentralizado política y administrativamente el país, puede constituir un instrumento de transformación alrededor del cual constituir los sistemas de participación y de integración de otros servicios sociales.

Las experiencias al respecto parecen mostrar que ambas modalidades tienen ventajas e inconvenientes. Es preciso tener en cuenta que si los sectores se organizan en torno a espacios propios no coincidentes con las divisiones político-administrativas del país, se estará en presencia de descentralizaciones funcionales o desconcentraciones. Esto es lo que ha ocurrido en Chile al dividir el antiguo Servicio Nacional de Salud en 26 servicios autónomos -el Sistema Nacional de Servicios de Salud- que no coinciden en el espacio ni con la región, ni con la provincia ni con el municipio.

Los sectores suelen preferir divisiones adecuadas a sus características. En México, por ejemplo, se señala que uno de los mayores obstáculos al proceso de descentralización es la falta de concordancia entre el municipio y la jurisdicción sanitaria, considerada como la demarcación más eficiente para los servicios de salud.

Pese a ello, parece preferible adaptar los sectores a los espacios político-administrativos, sin perjuicio de la desconcentración interna del sector desde el punto de vista de su propia eficacia relacionada ya no con factores políticos y administrativos, sino con economías de escala y caracteres propios. De no ser así se perderían los beneficios de la descentralización relacionados con la responsabilidad sobre la prestación social de una autoridad elegida.

3. Otra importante conclusión se refiere a la dinámica de los procesos de descentralización y desconcentración y, más específicamente, a la influencia del marco normativo.

Es evidente que no puede pasarse de un sistema administrativo centralizado a otro descentralizado, a través de una simple

decisión política. Por el contrario se requiere de un proceso más o menos largo en el que serán identificables, al menos, una intención de ruptura con la centralización y una construcción dinámica del sistema descentralizado, para lo que será preciso una significativa acción estatal en este sentido así como una modificación en la actitud de la sociedad civil.

De todas formas no existe una lógica unívoca para la construcción de estos procesos puesto que cada descentralización, no solamente será diferente en su punto de partida (caracterizado por un mayor o menor grado de centralización), sino también en el objetivo perseguido.

Además, el objetivo descentralizador casi nunca es resultado de una decisión, sino de un conjunto sucesivo de decisiones de orden político y administrativo adoptadas a lo largo de un periodo de tiempo. Los sistemas resultantes en poco se parecerán a los primitivamente diseñados puesto que se irán reformulando conforme vaya avanzando el proceso de descentralización. En todo caso, las distintas dinámicas dependerán de las raíces históricas de los países, que 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.

Desde el momento de la ruptura hasta el logro real de la descentralización se dará un proceso discontinuo de avances y retrocesos, con efectos previstos e imprevistos.

El proceso descentralizador requerirá un nuevo proyecto institucional. En realidad, una nueva institucionalidad tampoco es suficiente; una reforma de carácter político-administrativo no puede por sí sola modificar el tipo de sociedad en que se implementa. Sin embargo, una institucionalidad de este tipo es condición necesaria para iniciar el proceso descentralizador.

En primer lugar existiría una etapa de preparación, de apertura del proceso y de realización de los ajustes de emergencia. En ella se deberán diseñar las normas que directa o indirectamente están relacionadas con el proceso descentralizador. También se debe preparar una estrategia política y de concertación para apoyar el proceso. Asimismo se tiene que diseñar una campaña de difusión respecto a las necesidades y medidas que serán adoptadas, tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo. En segundo lugar, habrá una etapa de transición, de formalización de las normas básicas del proceso así como de ejecución de las medidas económicas institucionales y administrativas que inician la dinámica del mismo. Por último, en la fase de consolidación se terminan de ajustar las estructuras y mecanismos de gestión de los gobiernos descentralizados, conformándose un verdadero sistema.

En todo caso, cualquiera sea la forma que tomen esas etapas, se deberá llegar a un conjunto armónico de normas que compongan un sistema de toma de decisiones con participación de la administración central y de la administración descentralizada. Ese conjunto armónico no implica uniformidad puesto que la heterogeneidad de lo local impide establecer un sistema de descentralización homogéneo.

No hay un momento concreto predeterminado en el que tiene que aparecer completamente configurado este marco normativo. Senén Gonzalez, al hacer su estudio sobre la descentralización de la educación en tres provincias argentinas, puso de manifiesto que tanto en Jujuy como en San Luis se reformó la Constitución provincial, incorporando la temática de la regionalización, cuando los proyectos ya estaban en marcha. Si bien no se fijaron plazos para avanzar, es probable que la existencia del marco jurídico contribuyera a plasmar las propuestas en acciones educativas. No obstante, en todos los casos se mencionó la incongruencia entre las normas jurídicas, su inflexibilidad y los proyectos de cambio.

Por otra parte, existen otras regulaciones de menor nivel que operan como limitantes de las políticas. Por ejemplo las referidas al personal se consideran derechos adquiridos por los docentes y traban la posibilidad de reforma o flexibilización. En Chile el tema del personal se solucionó con una norma expresa que suprimió el carácter de funcionarios públicos a los docentes y personal sanitario traspasado a las municipalidades.

La recomendación que se desprende de todo esto es que el marco normativo debe acompañar el proceso pues sólo una norma legal puede efectuar las necesarias transferencias de competencias. Dicha norma debe ser clara y precisa para evitar que el proceso se trabe. Las normas deben afectar no solamente a las competencias que se transfieren, sino que han de referirse también expresamente al tema del personal, asignaciones presupuestarias, propiedad de la infraestructura utilizada en los servicios, inversiones, etc. porque en otro caso las normas vigentes trabarán el proceso descentralizador.

El éxito de un proceso descentralizador requiere la negociación con las fuerzas que se oponen a él. Efectivamente, es preciso tener en cuenta que siempre existirán fuerzas sociales para las que será más conveniente actuar en un sistema de gobierno centralizado; éste suele ser el caso de las grandes empresas, las organizaciones empresariales y los sindicatos. Será preciso también un consenso sobre el sentido y el quantum de descentralización, incluso entre los no opositores; efectivamente la ejecución de las medidas esenciales para impulsar el proceso requieren un consenso fundamental de todas las fuerzas sociales a nivel nacional, regional y local. Este proceso supone negociaciones interpartidarias, especialmente entre los partidos con mayor representación parlamentaria, y llegar a acuerdos con las

organizaciones de la sociedad civil. Todo ello a fin de establecer los límites y costes que impone un proceso descentralista que genere una amplia movilización.

Para la implementación del proceso de descentralización será importante la movilización de las fuerzas sociales que se beneficiarían del mismo, es decir, de la población que debe mostrar las iniciativas locales y los proyectos específicos que posibilitan aterrizar la orientación general en realidades concretas ³⁸.

Por último, es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los entes que van a ser descentralizados. Ello obliga a adaptar los esquemas de gestión a las particulares condiciones sociales y económicas del espacio de que se trate. En principio, la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Ninguna decisión administrativa puede garantizar que todas las regiones o municipios estén preparados al mismo tiempo para encargarse de sus nuevas atribuciones. No obstante, como se ha advertido, los entes descentralizados están articulados con los niveles superiores, siendo difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Por consiguiente, una conclusión muy importante respecto a la normativa que plasma el proceso es que "la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización sino unos principios generales y flexibles. En segundo lugar esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar" ³⁹.

El tema de la uniformidad y heterogeneidad tiene trascendencia no solamente en cuanto a las normas jurídicas sino también respecto al apoyo institucional en su conjunto. En el proceso de municipalización de servicios sociales colombianos, por ejemplo, quedó de manifiesto la gran heterogeneidad del grado de desarrollo de la red municipal. Desde luego, la distinta capacidad económica, administrativa y técnica de cada municipio implica que requieren un apoyo institucional diferenciado.

Esta situación también es que es válida para aquellas competencias cuyos titulares son entes descentralizados, porque son normalmente ejercidos por el Gobierno Nacional. Sin duda es

³⁸ C. LAVAGNINO "La concentración territorial y los caminos para la descentralización en el Uruguay". Cuadernos del CLAEH, n° 48, 1988, pags. 13 y 14.

³⁹ J. BORJA "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local FLACSO, Santiago 1987, pag. 53.

éste uno de los males del centralismo consiste en ejercer no sólo competencias propias, sino también los de otros entes. En tales casos debe iniciarse un proceso de devolución que, aunque no implica reforma del marco jurídico, sí supone cambios institucionales ⁴⁰.

4. Un cuarto tema importante es el de **las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración**. La descentralización que transfiera competencias a entes distintos del Estado debe acompañarse de una asignación de competencias a los órganos periféricos del mismo Estado.

En efecto, 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 ⁴¹.

En particular, una vez iniciado el proceso de descentralización, la desconcentración se impone en tres direcciones principales:

a) 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 entre el Gobierno y las colectividades territoriales. Llevando 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.

b) Por otra parte, frente a las autoridades descentralizadas, que serán elegidas y dispondrán de iniciativa y de poder de negociación general, el Estado no debe encontrarse debilitado por células ministeriales cerradas que le harían perder las ventajas de una negociación global. Esta sería posible si existiera una fuerte coordinación central y órganos desconcentrados.

c) Finalmente, el principio de transferencia a las colectividades locales de los servicios necesarios para el

⁴⁰ COPRE La descentralización. Una oportunidad para la democracia, cit. pag. 39.

⁴¹ 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.

ejercicio de las competencias transferidas, conduce por sí mismo a una distribución de los servicios del Estado.

El análisis del proceso de descentralización de la educación en Argentina destaca en este sentido que el funcionamiento de los distritos educativos, sin una simultánea readecuación del nivel central, o sea, de la estructura organizativa del Consejo de Educación se convirtió en fuente de graves problemas, provocando un desfase entre la descentralización operada a nivel distrital y la concentración de funciones y atribuciones en las instancias centrales del Consejo Provincial de Educación. 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.

5. También debe considerarse **la información** que requiere determinado sector para tomar decisiones de forma descentralizada o desconcentrada.

Estos procesos se justifican porque las autoridades locales están más cercanas a la información y por lo tanto pueden recabarla fácilmente y tomar decisiones rápidas y precisas en función de la misma. Pero no siempre es así pues las tradicionales prestaciones centralizadas de servicios sociales se han basado en un sistema de información vertical que va desde la cúpula a la base. Este esquema es muy difícil de romper. Por lo tanto la transformación de un sector desde un sistema centralizado requerirá modificaciones importantes en los sistemas de información.

Los expertos del sector salud se han preocupado especialmente en este sentido.

En Chile, por ejemplo, las modificaciones más importantes se refieren a la computarización de la información. Especial trascendencia dr ha alcanzado en la mecanización de las áreas sistema de Atención Primaria, sistema Integrado de Epidemiología (defunciones, enfermedades de notificación obligatoria y egresos hospitalarios); Administración de Recursos Humanos; Coste de operación; 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 y, en resumen, dotan de agilidad y oportunidad a la información para la toma de decisiones administrativas. Además, se simplificó la cantidad y calidad de los formularios.

En el SILO de Cali ha tenido mucha importancia el denominado Sistema de Información para la Atención Primaria (SIPAP), que contempla mediciones sucesivas del estado de salud de la población en relación con sus aspiraciones culturales, económicas y sociales. Este concepto rebasa el tradicional enfoque de un Sistema de

Información (SIS), reemplazándolo por otro más amplio que incluya otros componentes del bienestar.

El SIPAP efectúa mediciones, a través de indicadores seleccionados, suministrando elementos suficientes a todos los niveles de la organización para la solución de problemas coyunturales. En primera instancia se aplica a nivel del Núcleo de Atención Primaria, por ser ésta una estructura básica en la prestación de servicios integrales. En este contexto, su propósito no obedece a la búsqueda de indicadores globales y estáticos, sino a algo que facilite el proceso de toma de 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.

Procedimientos de información similares deben ser establecidos en todos los países y en todos los sectores que pretendan descentralizarse.