

Clase 3 Formulación y Gestión de Políticas Sociales Municipales

Mg. Sergio Ilari

Viernes 16 de septiembre de 2005

Participación y Descentralización en la gestión social local

Primero una aclaración: mucho de lo que decíamos de la articulación interinstitucional, también nos sirve al momento de analizar el tema de la participación. Al respecto, el texto de Mario Robirosa lo ubiqué en la segunda clase, puesto que hace hincapié en la articulación de instituciones, pero se denomina "la participación en la gestión...".

En este tema de la participación, es usual que nos encontremos con bibliografía que la promueve y discursos políticos que la nombran, apareciendo con "buena prensa". En público, todos hablan bien de la participación, todos están de acuerdo en que es buena, que con ella se respetan derechos, que se mejoran los resultados, etc. etc., pero al momento de la gestión concreta, ¿porqué tan pocas personas la aplican? ¿se trata de un problema de capacitación técnica? ¿de una jugada del inconsciente? ¿de lógicas de poder?

Si recuerdan, algo parecido sucedía con la articulación y el tema de la sinergia. Todos de acuerdo en que es bueno estar articulados, de estar en red, pero al momento *del hacer* nos encontramos con demasiadas fragmentaciones y superposiciones en la gestión local. En este caso también entiendo que, en general, el tema ha sido trabajado en forma poco crítica, lo que imposibilita juntar el *deber hacer*¹ con el *hacer*. Vamos a intentar analizar el tema con una mirada un poco más realista y con este fin, he seleccionado textos de apoyo que considero, están orientados desde esta perspectiva.

Decía anteriormente que la participación es una técnicas de acción poco cuestionadas. Pero la existencia de este discurso pro-participación, entiendo que se explica no porque se ha comprendido la necesidad de gestionar "con y desde" el beneficiario, sino porque el concepto "participación" alcanza niveles tan amplios de vaguedad que de una u otra manera, tanto demócratas como autoritarios, pueden llegar a considerarse participativos. Así es como puede afirmarse con veracidad que son participativos los cantones suizos, pero también lo fueron los gobiernos de Mussolini y Hitler.

Por esta razón es necesario analizar y distinguir operativamente el espectro de alternativas de experiencias participativas que podrían ir desde un extremo de "autogestión", al otro de "manipulación" o mera recepción de sugerencias.

1. EL TIPO Y GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS DESTINATARIOS EN UN PROGRAMA SOCIAL

¹ Como les decía en una clase anterior, de manera incorrecta se suele plantear "la teoría dice tal cosa, pero en la práctica sucede tal otra". Digo "de manera incorrecta", porque si una teoría no se comprueba en la práctica es una teoría equivocada y debemos cambiarla. La "teoría" no debe explicarnos "el deber ser", sino "el ser", lo que sucede en la realidad, entre ello, los diversos enfoques existentes sobre el "deber ser".

Existen dos grandes TIPOS de participación: la directa (donde intervienen los propios destinatarios del programa o la ciudadanía en general) y la participación indirecta, es decir a través de sus delegados, representantes o mandatarios. La primera constituye un tipo de participación más amplia, al aumentar la cantidad de partícipes. Sin embargo cabe reconocer que a veces se deja de lado a las asociaciones barriales existentes no por ampliar el tipo de participación, sino por otras razones tal como la de ignorar a una organización liderada por rivales políticos.

Respecto del tipo indirecto, cabe destacar una variada experiencia en los 80 y principios de los 90, en el campo de la autoconstrucción de viviendas. A nivel internacional, vale recordar el caso del programa de Administración Compartida de servicios de salud que se desarrolla desde 1994 en Perú, donde se crearon los Comités Locales de Administración de Salud, formados por representantes de asociaciones civiles, quienes junto a los responsables de los servicios, cogestionan el servicio. Actualmente más del 30 % de los servicios de primer de atención se encuentran gestionados con este modelo. Desde hace unos pocos años, en la provincia de Santa Fé también existe este tipo de gestión de los hospitales públicos.

Otro modelo de participación que promueve las formas indirectas es el de la planificación estratégica local participativa. En este caso, se convoca a las instituciones de cada ciudad para participar del diagnóstico y el diseño del plan, por medio de talleres de discusión.² También se están utilizando este modelo de planificación limitando la temática abordada, como por ejemplo el diseño de un plan estratégico local dirigido a la infancia y la adolescencia.³ Estos planes fundamentalmente buscan generar consenso en la ciudad para abordar problemáticas sociales con pautas comunes de acción. También ha sido reconocida la experiencia de Guaymallén, Mendoza, por su trabajo articulado con las organizaciones sociales, vinculado a la Protección del Niño y el Adolescente.⁴

A su vez existen experiencias de participación de organizaciones sociales en la gestión local, especializadas en determinadas temáticas utilizando el modelo de los Consejos Consultivos.⁵ Con organizaciones de base, cabe citar el caso paradigmático de Villa El Salvador, Lima, Perú, con sus planes estratégicos participativos. Recientemente en Florencio Varela, Argentina, en cada uno de sus setenta barrios se conformó un consejo denominado "Unidad de Gestión Local", formado por las entidades sociales allí existentes. Estos consejos constituyen un especial lugar de canalización de las demandas barriales y de priorización de sus necesidades.

En el marco de los países donde se ve fuertemente cuestionado el sistema de representación, este tipo de participación tiene limitaciones que deben considerarse. En este sentido, podríamos seguir a Félix Bombarolo cuando plantea el interrogante de "¿quien representa y con qué grado de legitimidad, al colectivo de los excluidos en las

² El municipio de Rafaela es reconocido por ser uno de los primeros planes locales en la Argentina. Pueden consultar los objetivos del plan en: http://www.rafaela.gov.ar/per/index_per.htm

³ Tal cual el desarrollado en España por la Generalitat de Catalunya

⁴ <http://www.observatoriosocial.com.ar/n6-3.pdf>

⁵ En este aspecto es reconocido por su amplitud el trabajo que está desarrollando el municipio de Porto Alegre, Brasil,

mesas de negociación...?”⁶ Nadie discute que todas estas experiencias son participativas. El error parece ser el de presuponer que invitando a participar a los líderes de las organizaciones sociales existentes, por su intermedio está participando la ciudadanía en general, la cual muchas veces se encuentra totalmente al margen.

Por otra parte cabe distinguir el GRADO, NIVEL o INTENSIDAD de la participación. Se han presentado al respecto varias alternativas para distinguir sus posibles grados. Considero que podríamos clasificar los siguientes niveles⁷:

1. El primer nivel de participación correspondería a los programas planificados y emprendidos por los propios beneficiarios, con alto nivel de autonomía, aunque los fondos provengan del Estado o de alguna organización de la sociedad civil.
2. Un segundo nivel está dado por el predominio de procesos de codecisión de las principales líneas de acción, donde existen al menos dos actores. Uno de ellos estaría constituido por los beneficiarios (o sus representantes) y el otro podría ser cubierto por los organismos del estado, la institución privada que financia o la que lo ejecuta el programa. En este caso, cabe citar la experiencia de las Casas Vecinales, de cuidado infantil, desarrolladas en Bogotá y administradas por organizaciones de base y el gobierno local⁸. No se encuentran comprendidos en este nivel los casos en que los representantes de los beneficiarios constituyen la minoría dentro del organismo decisorial (nivel 5).
3. Un tercer nivel de participación existe cuando los beneficiarios intervienen con autonomía o de manera cogestionada, fundamentalmente en las decisiones de carácter secundario o específicas. Una de las alternativas incluidas en este nivel es la participación sólo en las actividades de la etapa de ejecución del programa.
4. Los beneficiarios o destinatarios participan en la etapa de ejecución del programa. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, Argentina, el rol que asumen las trabajadoras vecinales o “manzaneras” del programa Más Vida.
5. Los beneficiarios tienen la posibilidad de vetar que se implante un programa, determinada etapa y/o acciones del mismo. Es decir, se necesita la aprobación explícita de los beneficiarios para avanzar con la política.
6. Otra de las formas participativas se da en el caso de que los destinatarios participan en el control o en la evaluación de procesos o de los resultados de la política, *siempre que el producto del control o la evaluación incida en el proceso decisorio*. De no ser así se estaría frente a un caso mas de manipulación de la ciudadanía. Se incluye aquí la participación minoritaria de los beneficiarios en órganos cogestionados.

⁶ Texto en fichero. Pág. 31.

⁷ El tema lo he desarrollado en Construcción de Viviendas y de Organización Social, Universidad Nacional de Lujan, abril de 2003.

⁸ Tienen información legal en <http://pwww.idu.gov.co/Regimen%20Legal/normas/DAM/DAM01161988.html>

7. Se da en el caso de la participación consultiva, es decir cuando el responsable debe consultar a los beneficiarios antes de tomar determinadas decisiones, aunque la opinión vertida no obligue a ponerla en práctica.⁹

8. El último nivel de participación está dado por la apertura de canales formales e informales para recibir reclamos y sugerencias acerca del proyecto o programa desarrollado.¹⁰

Con el objeto de simplificar esta clasificación se puede reagrupar estos ocho niveles en cuatro alternativas. Al combinar estos cuatro niveles con los tipos de participación se debería dilucidar en cada caso, si predomina la participación indirecta o la directa.

Es de destacar que la determinación del grado de participación debe hacerse teniendo en cuenta la modalidad que prevalece en las principales decisiones adoptadas, ya que sería difícil encontrar experiencias que no tengan "grises".

GRADO DE PARTICIPACION	ROL QUE CUMPLEN LOS BENEFICIARIOS	TIPO DE PARTICIPACION PREDOMINANTE
MUY ALTO	1. Autogestionan el programa.	DIRECTA
		INDIRECTA
ALTO	2. Cogestionan el programa. 3. Deciden o codeciden en actividades secundarias o específicas.	DIRECTA
		INDIRECTA
MEDIO	4. Participan en la ejecución. 5. Tienen la posibilidad de vetar acciones. 6. Participan en el control y/o la evaluación.	DIRECTA
		INDIRECTA
BAJO	7. Son consultados. 8. Realizan reclamos y/o sugerencias.	DIRECTA
		INDIRECTA
NULO	No participan en el programa	

Siguiendo nuevamente *la teoría de la contingencia* sería necesario analizar las particularidades de cada caso para definir qué tipo y grado de participación es conveniente al momento de desarrollar un programa social. Por ejemplo, si tengo información que la organización de base se maneja en forma poco transparente, no

⁹ La experiencia uruguaya en lo que respecta a consultas populares sobresale en Latinoamérica.

¹⁰ Hace unos años, en el municipio de General Pico, La Pampa, se abrió un buzón de sugerencias respecto de qué hacer con los terrenos en desuso que dispone el propio gobierno local.

parece conveniente transferir inmediatamente los recursos para que el programa sea autogestionado por dicha institución.

Por otra parte, existe un nivel importante de descreimiento ante las convocatorias a la participación, tanto desde el interior de los gobiernos locales como de la propia ciudadanía o las organizaciones sociales. Desde el gobierno local, suele aparecer el temor a que, al abrir espacios importantes de participación, se acumulen demandas que no puedan llegar atender o se generen situaciones de conflicto difíciles de manejar. Desde la ciudadanía, muchas veces estos espacios de participación son vistos como lugares en donde van a ser manipulados o donde no se va a decidir nada, ya que las principales decisiones “se cocinaron” de antemano o donde se los convoca para utilizarlos como mano de obra barata (al sólo ejecutar programas). En este marco de desconfianza mutua cabe definir estratégicamente los diez interrogantes que señala Bombarolo al efecto de utilizar correctamente las técnicas participativas¹¹.

Un modelo muy interesante para analizar es el del Presupuesto Participativo (PP), desarrollado inicialmente en Porto Alegre desde 1989 y ya replicado en más de ciento cincuenta municipios brasileños y el estado federal de Río Grande Do Sur. También ya existen varias experiencias en Argentina. Hay dos elementos que quiero remarcar del modelo de Porto Alegre, dado que tienen muy pocos antecedentes a nivel mundial: por una parte la participación directa en un marco de una ciudad de más de un millón de habitantes. El histórico argumento de que los procesos democráticos sólo se pueden desarrollar en pequeños municipios cae abruptamente ante la evidencia brasilera. Por otra parte resalto la convocatoria a la ciudadanía para decidir no aspectos secundarios, sino las cuestiones básicas de la gestión local¹², constituyendo así un grado alto de participación. Un caso muy interesante es el de la aplicación de este modelo de participación directa en Villa El Salvador, Perú, donde existe una fuerte tradición participativa, pero donde tuvieron que enfrentar problemas serios de implementación.¹³

2. LAS PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACIÓN

2.1 Aspectos conceptuales

Siguiendo a Pedro Pérez, “pocos conceptos, como el de descentralización, han sido objeto en los últimos años de discusiones, redefiniciones y disputas, tanto en los medios académicos como en los políticos. Pocos términos, también, han sido usados con tantas y tan diferentes significaciones”¹⁴. No hay dudas que la descentralización constituye

¹¹ Ver texto en el fichero.

¹² Pueden consultar la página web oficial del Municipio de Porto Alegre para ampliar el tema (clicar en “Orçamento participativo”): <http://www.portoalegre.rs.gov.br/> También tienen información clara sobre presupuesto participativo y descentralización en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/menudescentrayparti.jsp>

¹³ Es actualmente tema de análisis de Juan C. Cortazar, INDES-BID. Pueden acceder al texto ingresando en esta página: <http://indes.iadb.org/vereve.asp?ideve=1495&mn=2&op=1>

¹⁴ La descentralización como proceso social y las políticas sociales, inédito, Bs. As., 1998.

un proceso por el cual se “transfiere” del nivel central hacia el no central un conjunto de “funciones”, responsabilidades y recursos”. Ese cambio supone la alteración del peso de cada uno de los componentes estatales en el sentido de disminuir, simultáneamente, el peso del nivel central e incrementar el del/os nivel/es no central/es.

En este tema, suele también clasificarse las experiencias, según diferentes grados. Así es como aparece el concepto de desconcentración, para diferenciar los casos en donde sólo existe una transferencia de funciones, generalmente de tipo administrativas. Pero vamos a destacar dos tipos de descentralización, las cuales usualmente no son claramente diferenciadas:

1. La descentralización organizacional

En este caso el proceso de transferencia desde el nivel central y hacia los niveles subalternos se produce al interior de una institución. Uno de los autores que analiza de manera muy completa esta temática es Henry Mintzberg.¹⁵

Para tomar un ejemplo, la reforma producida en el marco de la salud en algunas provincias de la Argentina, al darle mayor autonomía a los hospitales “de autogestión”. En estos casos, no se transfiere una función desde la provincia a los municipios, sino que se produce una descentralización interna en el propio gobierno provincial, dándole mayores recursos, funciones y responsabilidades a los efectores del sistema.

2. La descentralización interjurisdiccional

En este caso, la descentralización constituye “un cambio en las relaciones que existen entre los aparatos estatales (en sentido político-sectorial o político-territorial) y que modifica el peso relativo, dentro de la organización estatal, de cada uno de ellos. Como ejemplo, el proceso de descentralización desarrollado en Chile otorgándole a los gobiernos locales mayor poder de decisión y a su vez, la gestión de las escuelas públicas. También en Argentina vivimos un proceso de descentralización de las escuelas nacionales y los institutos terciarios, que se transfirieron a los gobiernos provinciales en 1978 y luego en 1993.

2.2 Propuestas

La amplitud del término descentralización ha llevado a paradójicas coincidencias: desde hace más de una década académicos y políticos de muy diferentes posiciones teóricas e ideológicas se han manifestado favorables a la promoción de estos procesos.

Se puede destacar la existencia de dos posiciones antagónicas frente a este modelo de gestión. Por una parte aparecen desde distintas posiciones ideológicas trabajos que promueven la descentralización de las políticas sociales (de nivel nacional, al provincial y de éste al local), al efecto de mejorar la eficacia de los programas, reducir la burocracia, acrecentar los niveles de participación y democracia, la calidad de vida, etc.

¹⁵ MINTZBERG, Henry, La Estructuración de las Organizaciones, Ed. Ariel S.A., Barcelona, 1993,

En este **bloque Pro Descentralización** ubicaríamos al Banco Mundial y las propuestas neoliberales en general, que la promueven junto con otras técnicas¹⁶, al efecto de reducir el estado nación, limitar al máximo el ámbito de los conflictos y constituir un paso posible hacia la privatización de los servicios. Pero también aparecen discursos pro-descentralizadores desde otras posiciones ideológicas. Tal el caso de las propuestas de Jordi Borja y Dennis Rondinelli, quienes llegan a proponer la misma técnica aunque esperando de ella resultados más vinculados a la mejora de aspectos de la ciudadanía y la equidad social.

El segundo bloque lo conforman **los críticos** de la descentralización, quienes sin llegar a proponer la centralización de las políticas y programas, cuestionan las expectativas que suelen plantearse ante una política de descentralización. En un excelente texto, Carlos Mattos¹⁷ expresa "...no parece posible aceptar que por esta vía se puedan modificar sustantivamente las características esenciales de los procesos de acumulación..." y continúa "...no hay elementos de juicio que permitan fundamentar que una reforma de carácter político – administrativa sea capaz por sí sola de transformar algunos rasgos fundamentales de la economía capitalista."¹⁸ Al respecto entiendo que no cabe dudas que constituye un avance que los Intendentes locales sea elegidos por la propia ciudadanía¹⁹, pero el problema es cuando se le atribuye al proceso de descentralización el logro de objetivos sociales y económicos.

A nivel internacional los casos más reconocidos de descentralización local han sido los de Barcelona y de Montevideo²⁰. En la provincia de Buenos Aires, hace unos años se difundió la idea de descentralizar las escuelas primarias (o básicas) hacia los gobiernos locales y esta propuesta no tuvo el respaldo necesario para ponerse en marcha, aunque entiendo que faltó un debate un poco más profundo sobre el tema, teniendo en cuenta los actores/intereses involucrados.

En el caso de Salud ocurre actualmente que la propia gestión local de varios municipios le han solicitado al gobierno provincial que se haga cargo del hospital, dada la falta de recursos. En otra área "no social", la seguridad, puede observarse también la experiencia de la provincia de Buenos Aires, donde en un primer momento se realiza un proceso de descentralización al eliminar la Policía Provincial y crear Regionales, a mediados de los 90. Luego, al cambiar el gobierno, se volvió a centralizar la gestión, mientras ahora, en una tercera etapa se retoma la idea de descentralizar algunas de sus funciones y crear policías locales en las ciudades de menos cantidad de habitantes. Aquí cabe volver a recordar el texto de Magdalena Chiara, de la primer clase, cuando habla de "las idas y venidas" en torno a la descentralización y la centralización de los programas sociales.

"La descentralización no es un fin en sí mismo. Es una política para lograr ciertos fines. En sí ella no es buena o mala, no es progresista o

¹⁶ Privatización, desregulación y desmonopolización.

¹⁷ De hecho fue el único texto que escribí sobre el tema, este reconocido economista chileno especialista en desarrollo local y regional.

¹⁸ Texto en fichero. Pág 103

¹⁹ Cabe destacar que en Costa Rica los alcaldes son elegidos centralizadamente. Esto no quita que sea uno de los primeros países latinoamericanos en lo que hace a sus niveles de Desarrollo Humano.

²⁰ Pueden consultar información en www.montevideo.gub.uy

conservadora. Ello depende de si contribuye o no a resolver los problemas que hacen pensar que esta medida puede resolver" (Cassasus, J.1994)

Para conversar:

1. Comentarios o preguntas sobre los temas tratados
2. ¿Está de acuerdo con descentralizar las escuelas de educación básica, para que pasen a ser una función de los municipios? ¿Porqué?
3. En qué circunstancias no convocaría a la participación de los beneficiarios?