

La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú

Fernando Santiago

Durante el año 2002 el Centro de Políticas Sociales para América Latina auspició diversos trabajos de investigación en Argentina, Chile y Perú relacionados con la implementación de políticas públicas en dichos países. A partir de esas experiencias en el siguiente artículo pretendemos realizar un análisis comparativo entre los procesos de descentralización de las políticas sociales de la Argentina, Chile y Perú tomando como evidencias las observaciones, análisis y conclusiones que surgen de dichos trabajos. Estos son los casos que en Argentina describen la gestión de programas de empleo por parte de organizaciones de desocupados (Pereyra, 2003. Bidaseca, 2003); otros que abordan la articulación de actores en la implementación de políticas en el Gran Buenos Aires (Santiago, 2003). Para el caso chileno los estudios se referían a un plan de viviendas (Pancha) y a la utilización de redes en el combate a la droga. En Perú, los casos tomaron los planes de desempleo Trabajar urbano asociado a la construcción de infraestructura básica. (Marchesi, 2003)

Para describir el proceso de descentralización se precisa, en primer lugar, el concepto de descentralización y se analiza su emergencia como tema de la agenda pública en los distintos países como así también los principales argumentos que sustentaron la misma. A continuación se describen las tendencias recientes en los modelos de política social predominante en cada país, con el fin de darle un marco general a dicho proceso, para luego recorrer los procesos de descentralización llevados adelante desde la década del '90 hasta la fecha en los tres países.

Finalmente, se presentan las conclusiones a partir del análisis comparado de las tendencias particulares de cada proceso descriptas en los estudios de caso realizados a lo largo del año 2002 bajo el auspicio de CLASPO.

Introducción

Ya es conocido que las reformas producidas durante la década pasada en la estructura económica latinoamericana no se limitaron exclusivamente a ella sino que tuvieron su expresión también en las políticas sociales. De hecho, estas resultaron complementarias en la imposición de un nuevo proyecto hegemónico que transformó el régimen socioeconómico que, con matices, había predominado en los tres países durante décadas anteriores. Dichas reformas se erigieron en contra del mantenimiento de un estado centralizado que se había mostrado ineficiente en la gestión a la

vez que distanciaba a los ciudadanos de las posibilidades de ejercicio del poder de decisión. También extendieron su incidencia a los contextos de implementación de las políticas y causaron efectos sustanciales en las relaciones entre estado y sociedad que fueron delineando un modelo de política social que, a grandes rasgos, incluye descentralización, privatización o asociaciones de cooperación público privadas, participación de la comunidad y focalización. (Coraggio, 1998; Andrenacci, 1999, Draive,)

En síntesis, podría afirmarse que la crisis de los años 80 abrió camino a la reconfiguración de la estructura socioeconómica de América Latina pero también impuso como necesidad la reestructuración de sus aparatos estatales y por extensión, de sus políticas.

En ese marco la descentralización se convirtió en uno de los aspectos más importantes y valorados en los debates acerca del papel del estado y sus acciones dado que históricamente fue vista como la forma de acercar los gobiernos a los ciudadanos.

Otros argumentos que reforzaban el carácter positivo de la descentralización cobraron impulso a partir de las sugerencias de los organismos internacionales. El hecho de que el gobierno local, en virtud de su cercanía, podía actuar como facilitador y articulador de procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas; esto serviría como medio que garantice la participación ciudadana asociada a una lógica de gestión más democrática y participativa; también se enfatizó que descentralizar haría posibles formas de control ciudadano sobre los actos de gobierno al permitir formas de empoderamiento de la población mediante el acceso a la información, la inclusión, la participación, la responsabilidad o rendición de cuentas e incentivo a la capacidad local de organización.

Desde una perspectiva económica, la descentralización también haría su aporte pues daría lugar a acciones e intervenciones más eficientes en cuanto las acciones partirían de un conocimiento mayor de las características de la población.

En cuanto a los aportes que la descentralización haría específicamente a las políticas sociales, solía señalarse que permitiría mejorar el diagnóstico por la mayor capacidad que existiría en el nivel local para identificar necesidades y preocupaciones de la ciudadanía; conocer con profundidad los problemas a enfrentar y, por lo tanto, postular soluciones más pertinentes de manera más directa y rápida. Se presentaba, en suma, como una manera mediante la cual el Estado podría cumplir mejor

su función de hacer política social y alcanzar los fines que ella persigue: igualdad de oportunidades, formación de capital humano, mejora de las condiciones de vida, etc.

Si bien hay consenso sobre estas afirmaciones, en la bibliografía suelen identificarse dos motivaciones básicas para interpretar los procesos de descentralización: una que la identifica con la distribución de poder. En ella, predomina una tendencia a considerar la descentralización como un elemento consustancial a la democracia a partir de la cual la descentralización y la participación aparecen como dos políticas complementarias orientadas a "... facilitar, hacer más directo y cotidiano el contacto entre los ciudadanos y las diversas instituciones del Estado, y posibilitar que éstas tengan más en cuenta los intereses y opiniones de aquellos antes de tomar decisiones o ejecutarlas. (Borja, J. 1987)

La otra postura tiende a priorizar los aspectos que hacen de la descentralización una herramienta más del modelo neoliberal de ajuste. Se trataría en este caso de una asignación al nivel local de gobierno de las funciones estatales fortaleciéndolo formalmente pero sin garantizarle los recursos reales ni la participación a la ciudadanía local. En este caso, la descentralización aparece como un instrumento de legitimación que permite alcanzar el consenso de las reformas político-económicas al involucrar en la implementación de las reformas y en el aumento de la eficiencia estatal tanto a entidades territoriales inferiores como a organizaciones de la sociedad civil, ampliando el círculo de responsables y permitiendo así disminuir la presión legitimatoria sobre el Estado central.

Como vemos, los procesos descentralizadores tienen incidencia central en dos planos que reconfiguran las interacciones Estado-Sociedad: en el plano funcional, o de la división social del trabajo al redistribuir tareas y responsabilidades entre distintos actores; y en el de la correlación de poder, a partir de las condiciones de empoderamiento o posibilidades de participación de esos actores en la gestión de lo público.

En nuestro caso, en un marco de predominancia de las ideas que bregaban por la descentralización y que asignaron a dicha forma de organización principalmente virtudes, resulta útil asumir una mirada que enfatice una atenta especificación de las condiciones bajo las cuales se propugnó y se realizó la descentralización y revisar críticamente las experiencias sin caer en la defensa incondicional de sus virtudes ni tampoco en la condena, sino poniendo en su justa medida los

aspectos que permitieron la ampliación de la esfera pública y la participación social, como así también las grandes limitaciones que estos procesos han tenido dada su funcionalidad a un modelo de ajuste que terminó transfiriendo a la sociedad gran parte de los costos de gestión de los problemas sociales.

Cuando hablamos de descentralización

Para comprender la cuestión de la descentralización debemos reconocer que existen ciertos acuerdos en distinguir, en primera instancia, el concepto de descentralización en el sentido de transferir por normas legales competencias decisorias y la titularidad de esa competencia de una instancia central hacia una instancia subnacional, (Palma y Rufian, 1991:2) y con objetivos de distribuir territorialmente poder y legitimar el estado.

La descentralización, bajo esta óptica, implica que los entes descentralizados poseen personalidad jurídica propia y capacidad para tomar las decisiones de última instancia sin que puedan ser revocadas por un organismo superior. Esta definición marca una clara diferenciación de aquellos organismos desconcentrados que, además de no ser más que un órgano de la misma dependencia central, pueden ser influenciados por estas.

Pese a esta clara diferenciación la complejidad de las políticas implica que puedan no encontrarse procesos descentralizadores cristalinos, sino que estos posean ciertas opacidades que corran los procesos a lo largo del continuo descentralización- desconcentración- centralización. Así es que muchas de las políticas pensadas como descentralizadas no sean más que la expresión de la desconcentración funcional ya que no implican más que la transferencia de funciones de gestión sin que implique la delegación de atribuciones.

Las Políticas Sociales y su transformación

Para poder analizar los procesos de descentralización es necesario reconocer que forman parte de un proceso más amplio de transformación y por lo tanto es necesario, al menos sintéticamente, conocer el sentido de las mismas.

a) El caso argentino

En la Argentina, la reestructuración del modelo socioeconómico desarrollado durante la década de los '90 derivó en una política económica que redujo el papel regulador y el peso económico del estado, redistribuyó de manera más regresiva las cargas fiscales, legitimó la precarización laboral e impuso al resto de las políticas, como las sociales, criterios y valores propios del mercado, del individualismo y la competencia, contrarios a la cultura de los derechos universales. Esta transformación fue consecuente con el objetivo de dismantelar las estructuras centralizadas de política social y crear un mercado de programas sociales donde múltiples iniciativas descentralizadas compiten por recursos y clientes beneficiarios.

Este cambio de régimen llevó al resquebrajamiento de los mecanismos y formas de integración social que predominaron en la Argentina hasta los años 80, que surgían de las formas específicas del mercado de trabajo y de la intervención social del estado. El resultado fue la fragmentación de las formas en que los sujetos realizan su integración socioeconómica y la segregación cada vez mayor de los sectores progresivamente desintegrados.

El funcionamiento protegido del capitalismo argentino durante el período de sustitución de importaciones y las intervenciones sociales de un “Estado de Bienestar” a la argentina, redundaron en formas de integración social altamente homogéneas, dado que en su composición social predominaba una amplia clase media de asalariados con acceso a un alto nivel de protección por esquemas de seguridad social y un sector cuentapropista caracterizado por ingresos relativamente altos. Los sectores pobres existían pero, dada su relativa extensión, tenían un espacio marginal como problema social y como objeto de intervención pública.

En ese marco la política social abandonó el rol consolidatorio de la condición social que ocupó tradicionalmente; deja de lado la regulación salarial mientras semiprivatiza la seguridad social y multiplica las políticas asistenciales. La desregulación de las dimensiones integradoras de la PS diluyen la fuerza integratoria y los parámetros de protección que brindaban las relaciones salariales.

Pero la degradación del empleo y de las condiciones de vida de amplios sectores de la población potenciaron la necesidad de intervención estatal que en un contexto de ajuste fiscal concluyó en políticas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada. Las PS se fragmentan en intervenciones territoriales específicas, alimentarias, de atención al desempleo, etc; se focalizan en la

pobreza y la marginalidad y se especializan en la atención de sujetos y familias en los límites de la supervivencia física, contribuyendo técnicamente a acentuar la segmentación.

La política social experimenta un viraje desplazándose de la reivindicación de los derechos sociales al combate de la pobreza y hacia la búsqueda de formas de reinsertar sujetos que habían perdido su calidad de asalariados, como lo muestran gran parte de los estudios de caso. Se verifica también el pasaje de un estado predominantemente regulatorio de una sociedad salarial a un estado que solamente compensa parcialmente la degradación de aquella. Esa degradación implica el deterioro de las formas de integración social que la condición salarial en la Argentina habilitaba pues sus objetivos no son ya lograr la igualdad de derechos, dando sus beneficios a todos los ciudadanos recuperando contribuciones de cada uno de acuerdo a su riqueza o ingreso, sino compensar las situaciones mas graves que genera la crisis de capacidad sociointegrativa del sistema económico que librado a la lógica del mercado se torna cada vez mas excluyente.

La política asistencial pasó a ser sinónimo de eficiencia y de eficacia en una cosmovisión funcional al nuevo modelo de organización socioeconómica y se consolida como “el modelo” de política social, legitimado públicamente pese a los efectos excluyentes que producen y a que solidifican las situaciones de vulnerabilidad.

b) El caso chileno

En el caso chileno es posible identificar diversos modelos de PS asociados a períodos histórico políticos muy claros. El primero, se extiende desde inicios del siglo XX hasta el año 1973. En él se consolida un sistema estatal de servicios sociales que si bien tenía una amplia cobertura, era altamente fragmentado y estratificado. Como en el caso argentino, dicho período esta asociado al modelo económico de industrialización sustitutiva de importaciones durante el cual el estado asumía directamente y de manera centralizada las funciones de financiar, gestionar y producir servicios sociales estandarizados y homogéneos.

Entre los problemas que se destacan para el período se cuentan que la desigualdad social era fuerte como así también la falta de intervención social, lo que llevó hacia el final del período a la implementación de políticas de "promoción social", de organización campesina y otras reformas estructurales como la reforma agraria.

El segundo período constituye el caso precursor, en América Latina, de desmonte del sistema estatal mediante la imposición del nuevo modelo neoliberal. Este período se inicia con el gobierno militar en 1973 e implica la implantación de un modelo de desarrollo que privilegia “el crecimiento de la economía, la apertura externa, la ampliación del mercado y la competencia, y la incursión del sector privado comercial en el ámbito social (educación, salud, seguridad social)” (Rakzynski).

El Estado debía abandonar las políticas extensivas y restringirse a la atención de los segmentos más pobres de la población bajo la premisa de que el gasto social debía ser lo mas bajo posible por tener una relación negativa con el crecimiento. Justamente para reducirlo se recurre a políticas focalizadas en los sectores más pobres, para lo cual se desarrollan instrumentos que permiten caracterizar los beneficiarios de la política social.

Como señala Rakzynski, en concordancia con la concepción de estado subsidiario la gestión y administración de los servicios sociales se transfieren en algunos casos al sector privado o instancias estatales subnacionales como los municipios, los que pasan a administrar la educación básica y media, los consultorios de atención primaria de salud y de la red social compensatoria.

A partir de 1990, con el advenimiento del período democrático se propuso la continuidad en la política económica, aunque con cambios graduales en la política social.

Se enfatiza el papel que debe jugar el Estado en el ámbito social, redefiniendo la relación entre crecimiento económico y desarrollo social los cuales son interpretados como complementarios.

La política social se reorienta a los sectores pobres y más postergados, pero a partir de una formulación distinta de los objetivos, contenidos y prioridades “intentando transformaciones desde una acción asistencial a una promocional que privilegia expandir capacidades, transferir herramientas y ampliar las posibilidades de acción autónoma de los sectores pobres, en interdependencia con ONGs, organizaciones sociales y sector privado no lucrativo, para incorporarse al proceso de desarrollo nacional”. (Rakzynski)

c)El caso peruano

Resulta interesante el caso de Perú, pues tanto la Constitución del Estado empresario, como el proceso inverso que dio inicio a las políticas de liberalización y privatización de la economía, se produjeron con un considerable retraso en relación con los otros países analizados.

Desde el nacimiento de la República, Perú recibió como legado de su pasado colonial un sistema social estamentado basado en la dominación de una población minoritaria blanca sobre la mayoritaria indígena y negra, que implicó la negación de sus derechos asociada a fenómenos de discriminación y racismo que aún persisten.

Económicamente se fue configurando una clase propietaria básicamente rentista, que a lo largo de la República controló la mayor parte de los recursos naturales (la agricultura, la minería) como así también la industria y el comercio. El modelo de desarrollo basado en la abundancia de recursos naturales tuvo épocas de bonanza económica que atrajeron capitales extranjeros que se dedicaron a la exportación primaria. Así se configuró un país con deficiente integración nacional y marcadamente centralista en lo económico y en lo político. El centralismo se manifiesta en el predominio de la capital y la costa en general, sobre el resto del país y se potenciaba con la difusa presencia y débil operatividad de las instituciones estatales en los espacios alejados del centro. La precaria articulación y participación de las regiones en la institucionalidad política y económica son consecuencia de esta situación.

El proceso de urbanización fue dando lugar a fenómenos de exclusión e inclusión parcial a partir del cual amplios sectores se incorporaron a la economía pero excluyeron más aún a los campesinos de la sierra, ampliando la desigualdad y aumentando la concentración del ingreso. “Fenómenos como la marginalidad urbana, el aumento de la delincuencia y el surgimiento de la informalidad empiezan a cambiar notablemente el escenario social del país y particularmente de la capital”. (UNICEF)

Recién a fines de la década del '60, con el gobierno militar encabezado por Velasco Alvarado (1968-1975) se inicia el proceso de cambios que transformará radicalmente la estructura del Estado orientándolo a “superar el modelo capitalista dependiente y subdesarrollado”, y establecer el control directo sobre los elementos motores de la economía. (Lostanau, R)

La estrategia económica de este período centró su esfuerzo en ampliar y profundizar la actividad de las empresas públicas para que éstas asumieran la tarea de desarrollo, para la cual se consideraba que los empresarios nacionales habían fracasado. Para ello se emprendió un intenso proceso de estatización y nacionalización de empresas; se reformó la estructura de la propiedad y se alteró

drásticamente la relación entre los sectores públicos y privado haciendo del Estado el principal agente para la promoción y conducción del desarrollo.

Este modelo tuvo matices a lo largo de las décadas posteriores aunque hasta allí fue una de sus características la asignación de recursos públicos a la educación; seguridad social restringida a los asalariados, limitados servicios de salud; algunos programas de vivienda y diversos servicios públicos sin que en ningún momento el estado aceptase explícitamente “su obligación de diseñar y ejecutar una política social con objetivos nacionales referidos al bienestar”. (Béjar, 131)

Un hecho significativo es que desde la década del '30 fue configurándose un modelo de seguridad social de naturaleza contributiva que se extendió a lo largo de 40 años, a la par que la normatividad laboral había consolidado un marcado proteccionismo en el mercado de empleo. La legislación laboral peruana otorgaba una fuerte estabilidad laboral (Pasco- Font y Saavedra, 2001) que se comienza a dismantelar con la desregulación del Mercado laboral iniciada en 1991 con la ley de fomento del empleo que introdujo una amplia gama de modalidades contractuales temporales y de plazo determinado. (Zas, 100)

Fue con el gobierno aprista de mediados de los '80 cuando puede constatar el complejo proceso de cambios producido por “la combinación entre el intenso crecimiento demográfico, la explosión de las expectativas, el mayor acceso de las masas a la información, la urbanización sin industrialización y una crisis económica sin precedentes”. (Guerra García) Precisamente en este momento puede ubicarse el inicio del fin del modelo desarrollista caracterizado por la intervención del Estado en la economía y el crecimiento de grupos sociales vinculados al sector informal de la economía.

La reforma iniciada a partir de principios de los años '90 se desarrolló en un marco histórico caracterizado por la concertación entre las fuerzas armadas, los grandes empresarios nacionales y los organismos financieros internacionales. El ciclo se inició con un programa de estabilización y ajuste estructural dirigido a eliminar los requerimientos del financiamiento interno por parte del sector público, suprimir las distorsiones y abrir la economía a la competencia externa, al propio tiempo que se puso en marcha un conjunto de reformas orientadas a incrementar la competencia y la eficacia económica y se inició la renegociación de las obligaciones de la deuda externa.

Paralelamente como parte de la primera etapa de reforma del estado se inicio una fuerte reducción del tamaño del sector público que incluía la reorganización de todas las entidades públicas

comprendidas en los gobiernos central y regionales, instituciones publicas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales.(Zas100)

En ese marco de reformas “ni al gobierno, ni a los empresarios les interesaba formular una política social, si por tal se entiende una política pública articulada y coherente con objetivos precisos. Eso era entendido por ellos como parte de una concepción obsoleta que debía ser superada; y no tenía lugar en la concepción neoliberal que adoptaron y que consistía en el último extremo en que cada individuo arregle su situación sin requerir la ayuda de la sociedad ni del estado”. (Béjar, 143). Si bien a partir de ese momento la lucha contra la pobreza se transformó en el eje central del discurso gubernamental, la misma se restringió a la implementación de algunas acciones y programas que en la mayor parte de los casos resultaron descoordinados y sin una visión integral de la problemática.

Entre esas acciones se cuentan el Programa de Emergencia Social (1990) para enfrentar las necesidades más urgentes en salud y nutrición. El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes. 1991), creado como un organismo descentralizado y autónomo de la presidencia con el objetivo de atender a la población de extrema pobreza mediante el desarrollo de proyectos de apoyo social, infraestructura y desarrollo productivo. el Programa de Asistencia Alimentaria (PRONAA. 1992) cuyo el objetivo era otorgar asistencia en zonas rurales y urbano marginales.

También se reactivó el Ministerio de la presidencia (MIPRE. 1992) con el objetivo de atender a los grupos más vulnerables de la población en extrema pobreza, siendo sus líneas principales apoyo asistencial; infraestructura social; Infraestructura económica. Este ministerio administraba un numero importante de programas contra la pobreza y tiene bajo su ámbito a los comités transitorios de administración regional, lo que le permitió un mayor control sobre el gasto, ya que ese ministerio llevo a concentrar entre el 25 y 30% del presupuesto total del gobierno, pero a la vez un excesivo centralismo y discrecionalidad a las acciones estatales.

Posteriormente se crearon el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano y se pone en marcha la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza. (Zas 107)

Los procesos de descentralización

El caso argentino

La Argentina, pese a su conformación federal que articula los distintos niveles del estado, nacional, provincial y municipal, y a la autonomía que la misma supone, está marcada por la preeminencia de una histórica tradición centralista. Esta se inició con el rol central que asumió el estado central como estructurador de las relaciones sociales a finales del siglo XIX y se consolidó cuando se erigió en el principal impulsor del desarrollo económico a lo largo del XX.

Si bien esa tendencia centralista puede observarse a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX, ya entre los años 50' y 60' se habían dado los primeros pasos hacia la descentralización en algunos servicios de salud y educación. En la década de los 70, en los años de la dictadura militar, se retoma el intento de descentralización de los servicios sociales de educación y salud que se cristaliza en 1978 cuando el Poder Ejecutivo Nacional¹ transfiere a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación. Pero es a partir del inicio de la década del 90' que se modifica sustancialmente este escenario organizacional, entre otras medidas, con la transferencia de la administración y financiamiento de los servicios educativos, fundamentalmente los de nivel secundarios y escuelas técnicas, que aún quedaban en manos de la Nación, a las provincias. Hasta allí las jurisdicciones locales de gobierno (municipios) habían estado limitadas al cumplimiento de un papel meramente administrativista, que consistía en la provisión de los servicios territoriales básicos (clásicamente recolección de residuos, alumbrado y barrido), la regulación del uso del suelo, y colateralmente de algún emprendimiento de obras destinadas al equipamiento urbano, tareas que en conjunto asegurasen la reproducción de la vida local. (Borja y otros. 1989)

Durante el período del auge neoliberal, esto es a partir de 1990, en lo que se conoce como la *primera fase* de la reforma del Estado (1989-1996), debido a la transferencia de servicios hacia los niveles subnacionales se redujo el aparato estatal central y expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales. Debido a esa desvinculación del estado central de áreas típicas de intervención social, los gobiernos provinciales y los municipios pasaron a asumir un papel mucho más relevante en el vínculo Estado- ciudadanía.

¹ Leyes 21809 y 21810

Dado el contexto de ajuste, las provincias y, especialmente, los municipios debieron asumir nuevas competencias y comenzar a aplicar, en distintas medidas, programas de atención a la salud, empleo, vivienda, educación y desarrollo económico como una forma de cubrir el vacío dejado por el abandono progresivo del Estado nacional.

Los niveles subnacionales debieron ser capaces de comenzar a dar respuestas a nuevos problemas, pese a la evidencia de que la mayoría de los gobiernos provinciales no contó con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) para afrontar los costos de la descentralización por lo cual los resultados mostraron profundos déficits en la calidad de los servicios.

La descentralización, en realidad, es una de las patas de una nueva estrategia social propuesta por el Banco Mundial que en esos años financió gran parte de los programas sociales: la atención a los grupos vulnerables a partir de programas focalizados. En esta estrategia las Organizaciones no gubernamentales (Ongs) eran un actor privilegiado en la gestión de las políticas sociales por contar con ciertas características interpretadas como virtud a los ojos del Banco Mundial: su intervención apolítica e incorruptibilidad tanto en el manejo de los recursos como ante la tentación del clientelismo político.

El caso chileno

La historia institucional chilena puede analizarse a partir de considerar a la dictadura militar instalada en 1973 como bisagra que divide su historia. Si bien se habían formalizado algunos intentos por desarrollar un modelo de autonomía política y descentralización administrativa local estos no llegaron a efectivizar las atribuciones privativas de los municipios. (Rosenfeld y otros. 1989). Hasta allí entonces, y por más de medio siglo, la estructura político administrativa estuvo caracterizada por la naturaleza unitaria del Estado chileno y la raigambre centralista que marcó desde sus primeros días la conformación de su administración pública lo que desembocó en la concentración en la capital de prácticamente todas las decisiones de la gestión estatal.

Este modelo tradicional de organización constaba de un Estado Nación central con 25 provincias divididas a su vez en varias comunas. En cada una de estas se elegía un alcalde y un número variable de regidores de acuerdo a la cantidad de votantes. Los municipios tenían facultades relacionadas con la salud, educación, recreación, desarrollo industrial, comercial, agrícola, obras públicas y

vialidad, pero la reducción paulatina de esas facultades que pasaron gradualmente a manos de organismos centralizados del estado hicieron del municipio una institución de escasa importancia en la provisión de servicios públicos.

A partir del gobierno militar de la década del 70 se remodelaron las estructuras de autoridad formal. El país fue dividido en 13 regiones, a cargo de intendentes. 51 provincias, a cargo de gobernadores y 335 comunas cuya autoridad era el alcalde.

El intendente, como autoridad regional, era el encargado de formular la política de desarrollo ajustándola a los planes nacionales y ejercer la supervisión, coordinación y fiscalización de los servicios públicos. Las provincias, fueron definidas como una microregión, como un ámbito geográfico con una actividad productiva predominante. El gobernador se subordinaba al intendente y al igual que todas las autoridades unipersonales, era de exclusiva confianza del Presidente de la República y reunía entre sus funciones supervisar los servicios públicos y fiscalizar la ejecución de planes, programas y proyectos. La comuna, por su parte, era la organización territorial municipal, cuya máxima autoridad es el alcalde y un Consejo Comunal.

A partir de esta nueva conformación institucional administrativa, los municipios asumieron nuevas competencias y responsabilidades, principalmente en los servicios de salud y educación, aunque debe señalarse también que algunos autores suelen emparentar las reformas del sistema municipal relacionadas con la descentralización, impuestas por el gobierno militar, como un sistema orientado a cancelar la autonomía política y no a permitir la democracia ni la participación. (Rosenfeld y otros. 1989).

Con el gobierno democrático, ya entrados los 90', se produce un traspaso de competencias y atribuciones al nivel de las regiones las cuales son dotadas de una personalidad jurídica de derecho público que gozan de autonomía relativa y patrimonio propio. Las regiones y por lo tanto el gobierno regional se constituye en la figura institucional más importante (Rakzynski, 2001) ya que asumen la toma de decisión respecto a la asignación de los recursos de inversión descentralizada, asumiendo una responsabilidad que antes competía solamente al nivel central.

Simultáneamente, se transfieren nuevas atribuciones y responsabilidades a los municipios, se apoya el desarrollo de visiones y planes estratégicos para las regiones y comunas, y se observa una

comprensión distinta de los objetivos y contenidos prioritarios de la política social. (Rakzynski, 2001)

El caso peruano

El proceso de descentralización del estado peruano toma cuerpo a mediados de los años 80, con la aprobación del Plan Nacional de Regionalización. Este Plan estableció un número máximo de 12 regiones a las cuales se otorgaban, entre otras atribuciones, la salud y salubridad; educación, trabajo, promoción, asistencia social, vivienda, construcción.

Si bien a partir de allí se reconoció el carácter autónomo de las regiones, debido al origen delegado de sus competencias fueron considerados a la vez organismos desconcentrados del estado central pues asumen competencias de carácter sectorial correspondientes a los ministerios del poder ejecutivo.

Este inicial proceso descentralizador no fue muy extenso dado que las regiones tuvieron un funcionamiento de dos años solamente hasta que fueron suprimidas por el golpe del presidente Fujimori, que constituyó, en un contexto autoritario y centralista, la recuperación de todo el poder distribuido territorialmente. En 1992, con el autogolpe del presidente Fujimori, las regiones, entendidas como un nivel intermedio de gobierno con autonomía económica y administrativa y cuya finalidad era lograr el desarrollo integral y armónico de la región con el concurso y la participación de la población (Zas, Jo228), fueron suprimidas.

Después de esa jugada de centralización del poder la implementación de políticas quedó estructurada en tres niveles (Béjar, 205): el nivel central, en el cual se deciden las políticas, donde el Comité de Asuntos Sociales (CIAS) agrupa a los ministerios con atribuciones en la problemática social.

El nivel departamental, los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) creados en 1998 en los Departamentos de Perú como organismos desconcentrados del Ministerio de la Presidencia y vigentes hasta la futura constitución de las regiones. Dichos Consejos tenían autonomía administrativa y dependencia funcional de una Comisión Interministerial de Asuntos Regionales.

Si bien la Constitución peruana reconocía la autonomía política administrativa y económica de las regiones tenían fuertes restricciones en cuanto a sus funciones, las cuales se hallan limitadas a las acciones de coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales.

La falta de reconocimiento de la naturaleza jurídica y política de la región no explicitaba si se trataba de una instancia de gobierno intermedio o de un organismo desconcentrado del gobierno nacional lo que en definitiva, configuró a este nivel intermedio como un ente territorial muy débil y más próximo a un organismo desconcentrado del poder ejecutivo e incompatible con la elección directa del presidente de la región.

Por otra parte, en el nivel local, los gobiernos municipales tienen una larga existencia como órganos de gobierno local con autonomía administrativa y económica en los asuntos de su competencia pero han sufrido un importante recorte en sus funciones (Béjar, 2005).

A ella se suman en el mismo nivel las agencias propias que cada sector de política o ministerio tiene en los municipios que ante la ausencia de criterios ordenadores en las competencias entre niveles, terminan en la mayor parte de los casos yuxtaponiéndose. De manera contradictoria la legislación establece atribuciones que no son asumidas por los gobiernos locales por debilidad institucional, escasez de recursos e incluso por la intensa intervención del gobierno nacional produciendo no sólo la superposición sino en algunos caso nuevos procesos de centralización. En ese marco, los gobiernos locales mantienen la provisión de algunos servicios como la limpieza pública, disposición de desechos sólidos, comercio ambulatorio y recreación aunque de modo similar a lo que sucede en otros escenarios latinoamericanos, han tenido que comenzar a actuar como contrapartes del gobierno nacional en el financiamiento de programas sociales.

Descentralización y después...

En este apartado nos proponemos realizar un análisis de los procesos de descentralización llevados a cabo en los tres países en cuestión, a partir de los procesos generales que involucraron las políticas sociales pero a la vez teniendo en cuenta las experiencias y casos que fueron investigados bajo el proyecto de CLASPO.

El caso argentino

En el caso argentino, cuando se hace referencia a la descentralización la primera observación que surge en gran parte de los trabajos referidos al tema es que, impulsada desde hace tiempo por quienes pretendían ubicar la gestión de los servicios lo más cerca posible de la población receptora para que el nivel institucional alcance cierta autonomía en la prestación de los servicios, pueda tomar decisiones y que lo haga teniendo en cuenta a los demandantes, terminó finalmente, constituyéndose en **una nueva forma de reducción del gasto público en el nivel central**. Los municipios tuvieron que hacerse cargo de una serie de funciones adicionales sin recibir los recursos necesarios pues, en general, esta descentralización no fue acompañada de los recursos que harían posible cumplir dichas funciones o, en su defecto, se hicieron sin haber desarrollado las capacidades en esos niveles de gobierno para que realmente puedan cumplirlas con capacidad.

Los municipios en esta nueva etapa debieron asumir la gestión de diversas problemáticas, entre otras, la desocupación, haciéndose cargo de numerosas funciones en la fase de implementación como la generación de proyectos, asistencia técnica y control pero bajo condiciones que venían impuestas por los diseños ya establecidos en programas standarizados. El municipio presenta sus proyectos o acompaña el de alguna otra organización civil haciéndose responsable de la cofinanciación poniendo en juego su capacidad de organización y de adaptación a un nuevo marco institucional; su capacidad para interactuar con otras organizaciones y para obtener recursos tanto humanos como financieros pero sin tener incidencia en la definición del problema y en las formas de resolverlo.

Las nuevas condiciones que se impusieron estructuraron un régimen local de implementación que, por las características de las políticas sociales, exigieron el compromiso de un aporte de los niveles locales en concepto de contraparte (en insumos, aporte financiero o recursos humanos para su gestión). Este requisito de aporte de recursos locales se produjo en simultáneo y de manera tensionante con el inicio de la aplicación de un conjunto de reformas orientadas a un nuevo modelo de gestión basado en los principios de: modernización tecnológica administrativa, desburocratización, calidad de servicios y racionalidad de las estructuras administrativas y las plantas de personal. Se produce entonces un trade-off entre el proceso de transferencia de funciones y las capacidades de gestión que poseen los municipios dada su centralidad como actores en las políticas sociales. Como señala H.Cormick “en el municipio argentino ha predominado una visión formalista

y administrativista de la acción municipal. Uno de los resultados más graves de esta perspectiva se pone de manifiesto en la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser el nivel estatal con competencias relevantes, no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas”

Mas allá de estas características asumidas por el proceso de descentralización debe señalarse que lo realmente novedoso en el campo de la política social local es que dada la compleja gama de programas asistenciales con fuentes de financiamiento diversa, la Nación, las provincias y los organismos internacionales, el municipio, como resultado del proceso de transferencia progresiva de funciones se erige en implementador pero no de su propias políticas sino de políticas diseñadas en otros sitios. Pierde entonces su rol de sujeto autónomo de política social y se transforma en una contraparte jurídica de la Nación o del estado provincial, a cargo de una parte importante del esfuerzo de implementación, en un contexto de aumento descontrolado de demandas asistenciales. Valga como ejemplo el caso del Gran Buenos Aires, donde los municipios se han convertido en ámbito de aplicación de programas que dependen del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (directamente o a través del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano) o del Poder Ejecutivo Nacional, a través de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, que han reconfigurado la estructura de institucional y de gastos de los municipios.

En muchos de los casos puede verificarse una tendencia a acomodar las estrategias políticas del gobierno local al nuevo modelo de asistencialización de la política social, concentrando los esfuerzos en presentar al municipio como candidato a la implementación en su territorio de todos los programas que ofrecen el Estado Nacional o provincial a través de una compleja trama de Ministerios, Secretarías y Consejos con funciones específicas. En ese sentido los municipios buscan programas “para bajar” (Chiara, M. 1999) al territorio, gestionando los aumentos de gastos que la contraparte implementadora se compromete a asumir y buscando maximizar los efectos en términos de legitimación electoral que esas gestiones puedan acarrear. (Chiara, M. 1999) Efectos similares ha tenido en las organizaciones no gubernamentales de base que buscan presentarse como

posibles receptores de financiamiento adecuando su temática de interés a aquellos problemas que permiten conseguir recursos.

Otra característica de este régimen local de implementación es la compleja diversidad de actores involucrados en la atención de los problemas sociales como producto de la descentralización. Esto ha significado, como puede notarse en diversos casos (ej: Barrufaldi), la conformación de un complejo escenario multiactorial de gestión en el nivel local. Este concentró en el territorio una diversidad de organismos (provinciales, municipales, no gubernamentales, etc) con una notoria disparidad de capacidades, diversas poblaciones objetivo (Santiago, F.2003) y formas de intervención que concluyeron en una múltiple fragmentación de la política social.

La ocupación del escenario local por instituciones públicas, organizaciones sociales con correspondencia en el mismo territorio implicó en muchos casos la superposición de acciones; no sólo porque se dedicaran a las mismas problemáticas, ni como residuo social de los diversos y consecutivos momentos en que se incorporan al escenario de la implementación, sino también como producto de un juego incentivado por factores externos de poder que facilitaron su acumulación a modo de “capas geológicas”; que compiten por la misma clientela y colisionan por sus intereses políticos, lógicas de funcionamiento, modos de intervención y estilos de gestión.

Las organizaciones sociales locales, por ejemplo, compiten en un marco de escasez general de recursos por acceder a los mismos programas exacerbando en algunos casos los enfrentamientos con otras organizaciones locales, más que la colaboración.

La relación entre organizaciones comunitarias, municipio y organizaciones de otros niveles y su interacción ha tenido efectos variados: por una parte ha potenciado el menú de recursos económicos para las organizaciones y de acumulación política local para los municipios; pero no sólo eso, sino que simultáneamente las distintas intervenciones además de distribuir recursos contribuyeron a la definición de actores capaces de demandarlos (García Delgado, 1997) o por lo menos a su consolidación grupal. Como puede observarse en los casos de los movimientos de desocupados en la Argentina, estos han encontrado en los programas sociales destinados a desempleados una fuente vital de recursos a partir de la cual consolidar su experiencia organizativa, desarrollar una gran heterogeneidad en sus prácticas de acción; resignificar los planes para apuntalar

sus principios de autonomía y cambio social, lo que les permitió, desde su óptica, su utilización como forma de reconstrucción del tejido de la comunidad, etc. Pero, ha significado esto que han logrado una mayor y más efectiva participación en la definición y resolución de los problemas públicos

De lo conocido hasta aquí no puede afirmarse eso dado que sus acciones han estado concentradas mayoritariamente en el reclamo y no han tenido posibilidad de incidir de ninguna manera en los lineamientos de los planes. A lo sumo a partir de su acción colectiva han obtenido mayores recursos que otras organizaciones y han utilizado su obtención como vital soporte organizacional pero de ahí a considerar a los planes de empleo como impulsores de la participación social hay un largo trecho.

El caso chileno

A diferencia de lo que sucedía en los años 70, cuando se desarrollaron programas compensatorios a través de la transferencia directa de bienes y servicios para aliviar las situaciones de precariedad aguda o extrema, tales como programas de emergencia del empleo, subsidio único familiar, pensión asistencial, entre otros; en los 90, si bien algunos de esos programas continúan, surgen como prioritarias en el modelo de política social chileno las llamadas políticas de inversión social cuyo objetivo era proporcionar a los sujetos las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Esas políticas reconocían como principios orientadores la integración social, la equidad, inversión social, mas oportunidades, participación social y fortalecimiento de la ciudadanía. Todo ello se tradujo en un enfoque que “se expresó en nuevas instituciones y programas; modalidades de gestión de las políticas y programas más descentralizadas y participativas y con mayor ingerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos”. (Concha y otros. 2001. 174)

Queda en evidencia que los nuevos programas sociales, vinculados crecientemente con el proceso de descentralización de recursos, funciones y atribuciones hacia las municipalidades, también ponen mayor énfasis, al menos en el aspecto discursivo, en la relación entre ciudadanos y estado, favoreciendo la creación de diversos espacios de participación. Este proceso que para algunos autores se caracterizó entre 1979 – 2002 por la desconcentración de las funciones del gobierno central estaría buscando en la actualidad alcanzar un efectivo traspaso de capacidad de decisión

sobre políticas y programas sociales hacia las instituciones de gobierno local o a través de ONGs, organizaciones sociales y organizaciones privadas sin fines de lucro. (Espinoza, 2003).

Pese a esos cambios no es menor la insatisfacción por los resultados obtenidos dado que los planteamientos de política social y de superación de la pobreza que suscriben un enfoque que se denomina descentralizado, participativo, intersectorial que pone el énfasis en la expansión de las capacidades personales, sociales y productivas de los sectores que viven en situación de pobreza no han logrado ponerse en práctica "existiendo una brecha entre los discursos y las características de gestión y los resultados". (Concha y otros. 2001. 174)

La multiplicación de organizaciones gestoras e implementadoras de políticas que podrían presentarse como la multiplicación de los espacios de participación dio lugar a un fenómeno repetido en muchos casos: una oferta frondosa y diversificada de programas que nacen en distintas reparticiones públicas; ya sea en los ministerios sectoriales (salud, educación, etc) como en las nuevas instituciones (Concha 185) abordando facetas superpuestas de la realidad de la pobreza o de los grupos prioritarios. Con una fuerte atomización de los programas, poco conocimiento y escasa o mala comunicación de ellos al interior del aparato público y de este hacia la sociedad y sin instancias donde discutir el conjunto de los programas que persiguen objetivos comunes o dirigidos a destinatarios similares, para complementar acciones o evaluar los resultados. 186

Pese a toda la energía discursiva puesta a disposición de la presentación de un modelo de políticas que por descentralizado sugeriría la distribución de poder, de los márgenes de autonomía de cada organismo o institución, numerosos estudios recalcan las dificultades para vencer la rigidez de un modelo tradicional que con la descentralización no hace más que resolver una cuestión funcional; distribuir algunas tareas y responsabilidades sin poner en discusión la cuestión del poder. (Concha y otros. 2001.)

Así puede verse que cada nivel de gobierno se especializa en una tarea específica: el nivel regional en la ejecución y monitoreo; y el nivel local en la ejecución, la cual comparte con frecuencia con el nivel regional. resultan contados los programas en los cuales los niveles regional o local tengan incidencia en el diseño. Los organismos centrales esperan que estos niveles intervengan en la fase de implementación o ejecución siguiendo los instructivos que ellos han definido.

Como sucedió en los otros países analizados, los programas traen desde su diseño un conjunto de servicios y beneficios preestablecidos, “un menú fijo para destinatarios predefinidos, con poco espacio para variar el menú o los destinatarios. De esa forma el nivel local es receptáculo de programas, teniendo que buscar beneficiarios que cumplan con las características que define el programa y tengan interés en los bienes y servicios que este ofrece. (..) los programas son estandarizados, rígidos, definen soluciones homogéneas y muestran poca flexibilidad para responder a la diversidad de situaciones de pobreza específica”. (Concha y otros 187)

En el mismo sentido restrictivo pueden interpretarse las referencias a la participación de la sociedad en los programas. Todos los programas refieren a ella pero en la práctica ha predominado una visión restrictiva que limita su interpretación a las consultas en la etapa de diagnóstico, antes de iniciar los programas; y posteriormente, en el momento de la ejecución, en el cual la participación se traduce en aportes de mano de obra, dinero y tiempo, perfilando entonces una participación instrumental y gestinaria sin más fin que la participación en sí misma.

El caso peruano

La tendencia a señalar los procesos de reforma del estado como funcionales al proceso de reestructuración económica y los de descentralización como más preocupados por la disminución de costos para el estado central que como forma de democratización no es exclusiva de la Argentina sino que se extiende también a los demás países. Por ejemplo, en el caso de Perú, Guerra García señala que “la reforma del Estado no está planteada, en primer lugar, como el proceso de construcción institucional que responda a las demandas de modernización y democratización. La reforma del Estado está planteada como la condición de viabilidad para la consolidación de las reformas económicas que ya están en curso”. (Guerra García, 2001)

Como puede observarse en los casos de programas de acceso a agua potable, la participación suele entenderse desde los programas como el aporte de recursos de parte de los beneficiarios. Estos deben ofrecer su mano de obra para ejecutar las obras y recibir el subsidio personal que paga ese trabajo. Pero a la vez deben abonar por el acceso al producto de la obra. Si bien el estado central

realiza un aporte en recursos técnicos y financieros, la carga de responsabilidad delegada al nivel local del estado como a los receptores se asimila más a lo que los críticos suelen señalar como un modo de transferir responsabilidades de gestión y de recursos a los niveles más bajos que como un modo de incentivar la participación. (Caso de agua peruano)

Más allá de la interpretación pesimista de la reforma, los resultados de la implementación de políticas demostraron también la falta de eficiencia de las mismas. En el caso de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza en el Perú, por ejemplo, sus intentos descentralizadores presentaron problemas de eficiencia porque había instituciones con funciones yuxtapuestas, que se superponían y duplicaban funciones (Zas 107). Esta característica parece reproducirse actualmente pues la política social “ante la falta de institucionalidad y ausencia de supervisión se ha convertido en un instrumento de acción donde la norma de comportamiento es la arbitrariedad. Los organismos ejecutores y los programas sociales han crecido hasta sobreponerse en la realización de acciones, usando los recursos ineficientemente a la vez que haciendo la burocracia más protuberante”. (Reyes Lostanau)

La multiplicidad de instituciones con funciones yuxtapuestas, con similares coberturas, productos y poblaciones objetivo generó ineficiencia, falta de transparencia y de rendición de cuentas en las instituciones responsables (ZAS), aspectos que se señalan en el caso peruano, surge entonces como otro de los temas transversales a los tres países en cuestión.

La transferencia de funciones al nivel regional, fueron hacia los consejos multisectoriales, los cuales no tenían autoridad y sus escasos recursos y pugnas políticas contribuyeron a deteriorar las posibilidades de convertir estos consejos en reales esferas de coordinación de iniciativas, por lo cual tomaron más carácter de organismos desconcentrados altamente dependientes del gobierno central que como instancias de gestión local.

Son contadas las experiencias en las cuales puedan destacarse los aciertos relacionados a la participación activa de la población en diferentes fases de la puesta en marcha de los programas sociales. Han sido ejemplo de esto las metodologías participativas del foncodes. Sin embargo la relación estado sociedad civil esta muy lejos de llevarse a cabo bajo las condiciones ideales. (Zas110)

Es interesante rastrear en los casos de estudio el papel que le tocó jugar a la comunidad en las diversas políticas. En el caso de los comedores comunitarios, estos nacieron de prácticas comunitarias que merced a su trascendente actividad accedieron al reconocimiento estatal y a formas de financiamiento de parte de este. Lo interesante es notar cómo una experiencia popular más que beneficiarse con el acceso a recursos públicos y con la articulación con esferas públicas, en este caso el PRONAA, sufrió consecuencias negativas. El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria comenzó a interferir en la estructura organizacional de los comedores, incentivando estructuras organizativas paralelas y diluyendo la autonomía de las organizaciones que comenzaron a ser presa de la manipulación gubernamental.

Observaciones finales

Evidentemente la reestructuración económica producida en América Latina en los últimos años tuvo características diferenciales en cada país debido a su conformación institucional, su historia política y social, entre otros factores. Algo similar ocurre con la descentralización de las políticas sociales; aunque se trata de sociedades que parecieran transitar fases distintas del proceso descentralizador, en todos los casos aparece incentivada con mayor vigor a lo largo de los años '90. Argentina pese a su organización como país federal posee un estado central que asumió un rol principal a lo largo de buena parte del siglo XX y que comienza con los primeros intentos por descentralizar en los 60 y los completa en los '90 con el auge neoliberal. Chile reformula en los años 90 el proceso iniciado por la dictadura en los '70 con la creación de regiones y comunas aunque orientado por directivas con mayor preocupación por la democratización que por el control social de antaño y que al estar enlazado con las corrientes nuevas de descentralización se posiciona como un proceso más vigoroso.

Perú, en cambio, recién inicia el camino de la descentralización; con marchas y contramarchas pero también con un estado central con funciones aún muy extendidas sobre los niveles locales.

Pese a estas diferencias históricas e institucionales, a la mayor o menor formalización de la organización descentralizada hay de hecho intervenciones de política social con funciones distribuidas entre los distintos niveles del estado en los tres países que incluyen tanto a los niveles locales de gobierno como a las organizaciones sociales.

La descentralización es un proceso de disputa política y por lo tanto sujeto a vaivenes en su desarrollo que pueden hacerlo variar de intentos de control social, como lo fue en el Chile de inicio de la dictadura, a formas de democratización. Hablar de descentralización podemos especificar cuales fueron las características que asumió el proceso en cada caso, como que fue un proceso con momentos distintos en los tres países; aunque puede afirmarse a modo de conclusión que la descentralización en la gestión de PS en los tres casos analizados tiene como **denominador común** el hecho de que los municipios o los niveles locales de gobierno, hayan tenido que asumir los costos de financiar ciertas políticas y otra gran parte haya sido asumida por los ciudadanos.

El perfil que los procesos de descentralización asumen en las políticas sociales en la última década, si bien lograron ubicar la gestión de los servicios cerca de la población receptora, estuvieron bastante lejos de lograr que los niveles locales alcancen cierta autonomía en la prestación de los servicios, o que puedan tomar decisiones y que lo hagan teniendo en cuenta a los demandantes, como era el deseo de aquellos que la impulsan hace tiempos en pro de la democratización de las relaciones sociales, incluidas en ellas las políticas públicas. En lugar de eso terminó constituyéndose en una nueva forma de reducción del gasto público en el nivel central. Esto le da una fisonomía que permite considerar inicialmente a los procesos de descentralización desarrollados en los casos analizados, al menos hasta aquí, como una estrategia de distribución de los costos del gasto social entre los distintos actores más que como forma de ampliación de la esfera pública de discusión.

La descentralización aparece como forma de bajar los costos de servicios esenciales o de hacerlos recaer en la población como pudo verse en los casos de construcción de infraestructura en Argentina, o los planes de agua en Perú, donde la gente incluso paga su acceso al servicio con parte del ingreso provisto por los programas).

Si bien es posible encontrar casos donde, a partir del avance del proceso y de la maduración de las condiciones y de los actores, las relaciones sociales adquieren criterios más democráticos y ciudadanos, esta no es la preocupación central en la generalidad de los proyectos de acuerdo a lo que puede observarse en el análisis de los tres países; o al menos no han podido superar esa limitación que los ha caracterizado.

Esto puede observarse en el hecho de que raramente los programas son definidos con participación de la población, en general la definición sucede en otro lado, y la participación sencillamente sucede a la hora de aportar mano de obra o alguna porción del financiamiento.

Limitación similar tienen los gobiernos locales; hay asunción de responsabilidades y en la mayor parte de los casos sin recursos; es decir que la descentralización no aparece como estrategia para alcanzar mejores resultados sino que el resultado era la descentralización misma más allá de los resultados, los cuales, a la vez, no han sido demasiado alentadores.

Si asumimos que entre los objetivos de la descentralización figuraba el hecho de generar actores autónomos que pudieran relacionarse en condiciones de igualdad pero a la vez de colaboración, caemos otra vez en el casillero de las deudas. El establecimiento de la competencia como forma de acceso a recursos, en virtud de la ejecución de programas asociados a fondos concursables, otra característica de las políticas sociales descentralizadas, parece no haber sido evaluado previamente. Al existir áreas elegidas para ser financiadas y montos limitados y numerosas organizaciones pugnando por la obtención de los fondos hizo que se constituyera en característico no la colaboración sino la competencia entre ellas por el acceso a recursos. Esta situación se reproduce ya sea entre municipios como entre organizaciones sociales. Los municipios se presentan como posibles receptores de cualquier tipo de financiamiento existente, tengan o no planes relacionados con la fuente de financiamiento. A la vez, los mecanismos de asignación, erigen una autoridad que distribuye los recursos discrecionalmente favorece a la fragmentación del tejido social.

Surge como evidencia de todo lo dicho que la descentralización, como objetivo, debiera transformarse efectivamente en un proceso democratizador; esto es, que apunte a la ampliación de los derechos, a la progresiva incorporación de los sectores marginados a las instituciones representativas y a generar mayor control y participación en la actuación de la administración pública.

El proceso descentralizador no puede ser una simple consecuencia de una decisión administrativa que se orienta a la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la gestión pública como únicos objetivos aunque hasta ahora parece asimilarse bastante a eso.

Para alcanzar los objetivos largamente enunciados por las políticas sociales la descentralización debe ser funcional a los objetivos de aquellas y no a la inversa. Es imprescindible poner el énfasis en los aspectos trascendentes que los procesos de descentralización puede generar y no solamente en aquellos que resultan funcionales a algunos actores con mayor poder de decisión.

Bibliografía

Andrenacci, Luciano. Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. 2001. Mimeo.

Andrenacci, L. 1999. La Cuestión social en la Argentina de poscrisis (1989-1999)

Béjar, Héctor. Justicia social, Política social. Centro de Estudios para el Desarrollo y la participación. 2001. Perú.

Borja, J. Manual de Gestión Municipal Democrática, Madrid-Barcelona, IEAL, 1987

Chiara, Magdalena: “El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense”; ponencia presentada en la Jornada Pobres, pobreza y exclusión social; Buenos Aires, UBA/CEIL-Conicet, 25 al 27 de agosto de 1999.

Concha, Ximena; Angelica Pavez; Dagmar Raczynski; Carolina Rojas; Carolina Toha; Eduardo Walker: “Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales” En: Raczynski, D. Serrano. C Editoras. Descentralización. Nudos críticos. CIEPLAN. Chile. 2001

Coraggio, JL. 1998. “Economía popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo Local”. Programa de Desarrollo Local. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cormick, H. “El municipio del Conurbano Bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas”, en Aportes, No. 8, verano 1997.

García Delgado, Daniel; Garay, Alfredo. El rol de los gobiernos locales en la política argentina. En Borja, Jordi; Calderon, Fernando; Grossi, Mario; Peñalva, Susana (Editores). Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América latina. 1989.

Guerra García, Francisco. La reforma del estado. CEDEP Perú. Biblioteca Virtual Clacso.

Lostanau, Luis Reyes Neoliberalismo y pobreza y Políticas sociales en el Perú de los noventa. Revista de la facultad de ciencias económicas. UNMSM. Perú

Marchesi, G.

Palma, E y Rufian, D. “Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional”. En: Seminario internacional acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales, Santiago de Chile, ILPES. 1991. LC/IP/R. 81

Pasco- Font, Alberto y Saavedra, Jaime. Reformas estructurales y bienestar. Una Mirada al peru de los 90. Grupo de analisis para el desarrollo. Lima peru.2001

Raczynski, Dagmar; Serrano, Claudia. (Editoras) Descentralización. Nudos críticos. Chile, 2001.

Raczynski, Dagmar. Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile. CLASPO. 2002

Rosenfeld, Alex; Rodríguez, Alfredo; Espinoza, Vicente. La situación de los gobiernos locales en Chile. En Borja, Jordi; Calderon, Fernando; Grossi, Mario; Peñalva, Susana (Editores). Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América latina. 1989.

Santiago, Fernando. “La articulación de actores en la implementación de políticas sociales: el caso de la comunidad de Barrufaldi en el conurbano bonaerense”. Centro de Políticas Sociales para América Latina. CLASPO. 2003.

UNICEF Perú. www.unicef.org.pe

Zas Friz Burga, Johnny. La descentralizacion ficticia 1821-1998. Perú. 2001.

