

documentos

El nuevo desafío del municipio y la política social*

Ludwig Güendell**

Luis Bernardo Villalobos**

EL PRESENTE DOCUMENTO REALIZA UNA BREVE DISCUSION ACERCA DE LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS QUE PADECEN LAS POLITICAS SOCIALES Y PROPONE UNA FORMA DE INCORPORACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES A LA FORMULACION Y EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES.

Introducción

En los últimos años se ha escrito mucho con respecto a la formulación y administración de la política social. Organismos de carácter interamericano como el ILPES, UNICEF, OIT, PREALC, CEPAL, Banco Mundial y OPS, han venido propugnando por una reestructuración de la política social.¹

Este interés está basado, por un lado, en la diagnosis de una crisis de administración, que involucra al mismo

tiempo una crisis de gobernabilidad, y por otro, en la escasez de recursos que viven los países latinoamericanos, y la cual se ha agravado en los años ochenta.

Estas propuestas se caracterizan por postular un mayor control y coherencia en la política social. En suma, procuran emprender una racionalización de la acción pública.

En la medida en que esta "restauración" de la racionalidad se justifica en virtud de la creciente "politización" que vive la política social, se pone énfasis en la racionalidad técnica.

A nuestro criterio, los problemas de gestión de la política social hacen indispensable aplicar nuevos métodos y procedimientos que, en efecto, le otorguen una mayor coherencia, eficiencia y eficacia en su aplicación.

* Las ideas expresadas en el artículo no son necesariamente compartidas por el ICAP.

** Consultores del Programa de Estudios Avanzados en Administración de Salud del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP-PROASA)

1. Un análisis de las principales propuestas que realizan estos Organismos Internacionales lo encontramos en: Ludwig Güendell G. *Estado, estrategia de desarrollo y política social*. CSUCA, 1989. Mimeografiado.

No obstante, la incorporación de tales insumos, ellos no son suficientes para encauzar positivamente la politización que ha sufrido la política social. Más aún, un excesivo énfasis en una racionalización burocrática de la política social, eventualmente podría profundizar las relaciones jerárquicas que ella experimenta.

Desde este punto de vista, la racionalización de la acción pública debe combinar tanto los aspectos instrumentales como los interactivos. Es decir, como señala Habermas, debemos procurar que el interés técnico se subordine al interés práctico. Esto significa para la política social, crear instancias de discusión pública, y por ende, que se amplíe la esfera de "lo" público.²

Con base en lo anterior, es que sostenemos en la presente propuesta que las comunidades a través de los gobiernos locales deben participar de manera condensada con los sectores específicos en la formulación y gestión de la política. La construcción de "lo" social desde el Estado debe tematizarse públicamente. Sólo así es posible avanzar hacia una verdadera democratización de la sociedad.

El presente trabajo, tiene por consiguiente un carácter prescriptivo. No procura caracterizar la política social, ni entrar a la consideración de los factores que la restringen o la posibilitan.

El propósito de esta ponencia es dar algunas consideraciones generales que orienten la discusión sobre la incor-

poración del municipio en las políticas sociales.

Racionalidad política y administrativa en la política social

La política social se caracteriza por presentar un divorcio entre su formulación e implantación y serias dificultades en su ejecución. Encontramos que la mayoría de las veces ésta no responde a los problemas y necesidades para las que fue definida. Además, identificamos descoordinación, duplicidad, e incoherencia en ella.

Es necesario hacer una revisión del proceso de formulación e implantación de la política social. El Estado en su dimensión de "poder formal", debe garantizar los mecanismos de planificación, control y coordinación que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política social; al mismo tiempo, debe recoger de forma global y coordinada todas las demandas del poder real (grupos organizados comunitarios, organismos internacionales, sindicatos, corporaciones, sector municipal, etc), con el propósito de lograr una coherencia en la política social.

A continuación destacamos algunos obstáculos político-administrativos que sufre la política social en su formulación y su gestión:

Coordinación intra e intersectorial:

La política social, generalmente es formulada y ejecutada por las diversas instituciones y agencias gubernamen-

enero-junio/1990

2. Cf. Jürgen Habermas. *La ciencia y técnica como ideología*. Editorial Taurus, 1968.

tales del sector de manera des-coordinada.

Esta dispersión institucional provoca incongruencias e incoherencias que son un óbice para un esfuerzo sistematizado que responda globalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Solamente se crean expectativas que son parcialmente solventadas.

Tal descoordinación conlleva a la vez, limitaciones para una planificación intersectorial integrada, en la que exista una especie de "hilo conductor" que amarre todas las propuestas políticas del Estado y le dé contenidos congruentes con las necesidades, tanto de la población, como las del sector propiamente dicho.

En la actualidad, uno de los principales problemas que enfrentan las instituciones públicas de los sectores sociales en nuestros países es lo que podríamos denominar "el descubrimiento cíclico de lo que ya está pensado", que en otras palabras significa: la repetición de esfuerzos por no ponerse de acuerdo.

Instancias públicas de evaluación

Dentro del proceso que hace posible la política social, uno de los aspectos más importantes es la evaluación. Gracias a ella se toman las

3. El ILPES viene realizando metodologías dirigidas a evaluar proyectos sociales. En este sentido un trabajo importante es el de: Ernesto Cohen y Rolando Franco. *Evaluación de Proyectos Sociales*. ILPES/ONU, CIDES/OEA. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. 1988.

medidas apropiadas para lograr una coherencia entre las demandas y otros aspectos tomados en cuenta para la formulación e implantación de la política y el curso que ha tenido la política misma a través de los programas o acciones que la han hecho sustantiva.

La mayoría de países no cuenta con un proceso sistemático de evaluación de las políticas, sólo se dan evaluaciones aisladas de algunos programas, con el propósito de justificarlos, pero no de depurarlos y hacerlos lo más cercanos posibles con las demandas que ellos esperan satisfacer.

Por otra parte, quienes participan —cuando participan— en la evaluación de políticas, generalmente son tecnócratas o consultores que han estado distantes del desarrollo del proceso y de la realidad en lo que se refiere a la prestación de los servicios. Por lo general, la comunidad y los beneficiarios directos de la política son los grandes ausentes en el proceso de evaluación.

Ultimamente, diferentes organismos internacionales e instituciones, vienen señalando la importancia de establecer programas de evaluación de la política social.³ No obstante, nosotros pensamos que si bien esto es indispensable, al mismo tiempo deben crearse instancias evaluativas que propicien la participación de las comunidades.

Continuidad en las prioridades de la política

En término de prioridades, la política social en nuestros países atraviesa generalmente una ruta discontinua. En los diferentes períodos de

gobierno –aunque sea del mismo partido en el poder– éstas se modifican, alterando, a veces significativamente, las acciones que se venían implantando.

Este aspecto anterior, produce en los niveles operativos e intermedios, que son los más estables en sus cargos, una desmotivación que tiende a la cronicidad, y acaba por ser uno de los factores que más repercusiones tiene en el interior de la organización que implanta la política.

Por otra parte, esta modificación frecuente en la definición de prioridades afecta a la organización comunitaria, ya que confunde a los representantes –por lo general inexpertos en la materia– en cuanto a las formas más adecuadas para canalizar sus demandas.

La perspectiva de los servicios

Por lo general, aún cuando hoy se hable mucho de la integralidad en la atención de los procesos sociales, la mayoría de las instituciones que prestan servicios públicos lo hacen bajo un enfoque o una perspectiva unicausal individualista.

Los problemas que afectan los grupos sociales, entre ellos la enfermedad, la pobreza, el desempleo, la violencia, la falta de educación o el déficit de vivienda, tienen una causalidad múltiple. Inclusive, algunos de ellos son variables intervinientes o ries-

gos en la presentación de otros problemas. Por ejemplo, los desequilibrios del proceso salud-enfermedad, que van a dar como resultado en los individuos o la colectividad, un determinado estado de salud –desfavorable o no– son producto de la interacción de una serie de variables (económicas, biológicas, sociales, culturales, educativas y políticas,...etc).⁴

La perspectiva unicausal e individualista, que sigue primando en el quehacer de los servicios públicos, podría obedecer a la falta de una directriz política que oriente el camino de la globalidad de los procesos sociales. Por otro lado, las instituciones son conducidas o gerenciadas por personas que han sido formadas dentro de ciertos esquemas rígidos que no permiten superar los enfoques tradicionales.

Un aspecto que merece destacarse es el hecho de que la mayoría de las demandas sociales son planteadas de manera colectiva; sin embargo, las respuestas son en su mayoría para resolver problemas individuales. No es que creamos que no debe darse una atención individualizada, cuando ello lo amerite, por ejemplo una atención médica para una enfermedad en particular, pero ni aún así la respuesta podría ser de carácter individual, ya que como lo hemos detallado, el proceso salud-enfermedad trasciende la unicausalidad.

Estas ideas anteriores deben de quedar muy claras. Consideramos que la atención individualizada no debe de confundirse con los enfoques individualistas o particulares. Toda per-
enero-junio/1990

4. Cf. Luis Bernardo Villalobos. *Salud y Sociedad: Un enfoque para Centroamérica*. Editorial ICAP, 1989, p.40.

cepción de la problemática social debe realizarse con una visión panorámica que englobe todas las posibles causas y consecuencias del proceso social, expresado a través de determinadas necesidades a las que se les deben de ofrecer respuestas integrales e integradas.

El control de la política social

Cuando nos referimos al control de la política, lo hacemos en razón de la importancia institucional que representa el mantener un mecanismo explícito de retro información que ayude a redefinir el proceso o curso de la política en su fase de implantación.

Desde el momento mismo en que la política es formulada, se precisa de mecanismos de control que la puedan dirigir al logro de los objetivos para los que se definió.

La política social carece de mecanismos de control sistemáticos que la sometan constantemente a un proceso de ajuste y que permitan lograr la eficacia debida.

A las formas de control aislado y poco periódicos con que cuenta la política social, le debemos sumar la participación exigua que tienen los grupos beneficiarios.

No existen en nuestros países instancias de participación global de los actores involucrados en el desarrollo de la política social, que permitan un control sistemático y democrático, de tal forma que los ajustes puedan realizarse eficientemente.

enero-junio/1990

Uso de los recursos y distribución de los servicios

Otros dos aspectos que reducen la eficacia y eficiencia de la gestión de la política son : el uso de los recursos y la distribución de los servicios. Por lo general, a causa de diversas circunstancias, el uso que se hace de los servicios es inadecuado. Por ejemplo, en ocasiones éstos se dirigen a sectores distintos a los que se procura intervenir; o bien, no se promueve dentro de los beneficiarios un uso adecuado de los mismos.

Además, los servicios están inadecuadamente distribuidos provocando una inaccesibilidad física para grupos importantes de población. El caso típico de esto lo encontramos en muchos de nuestros países, donde las áreas rurales no reciben adecuadamente, ni siquiera, los servicios mínimos.

La capacidad de los gerentes

En los últimos años se ha traído a la agenda de discusión la poca capacidad gerencial de los responsables de los programas que han sido sustentados por la política social.

Se ha dicho además, que hay una desigual distribución de técnicos y administradores dentro de las instituciones del Estado, particularmente en aquellas del sector social. Parece ser que hay una "hipertrofia" técnica dentro del aparato del Estado, cuya preparación en el campo gerencial es insuficiente, repercutiendo esta falta en la conduc-

ción adecuada de los programas, lo que se traduce a la vez en problemas de eficiencia y eficacia. Si bien es cierto en la actualidad los directivos promueven la formación gerencial de sus cuadros, todavía no hay un esfuerzo global dentro de las instituciones del sector social que permita una continuidad y ordenamiento de los programas y los esfuerzos de formación y capacitación en el campo descrito.

La planificación de los recursos humanos que responda a una estrategia de desarrollo armónico dentro de las instituciones debería ser el adalid que dirija los esfuerzos en nuestros países. Esto se justifica de muchas maneras, pero la principal se encuentra dada por el hecho de que, como hemos mencionado, los recursos son pocos y mal distribuidos, amén de que existe un uso inadecuado de los servicios.

Una propuesta de municipalización de los servicios

Como hicimos referencia anteriormente, la política social en Centroamérica presenta serios problemas en su gestión. Estos no

obedecen exclusivamente a falencias en la dimensión técnica, sino que además, tienen su origen en el exacerbado particularismo que caracteriza a los Estados Centroamericanos.⁵

De modo que una propuesta de reestructuración de estas políticas no puede restringirse al mejoramiento de los instrumentos de gestión, sino que debe necesariamente abarcar la dimensión política, esto es, el proceso de toma de decisiones.

Ultimamente organismos internacionales, intelectuales y políticos vienen postulando la necesidad de iniciar un proceso de democratización del Estado y de las instituciones gubernamentales. En Costa Rica, por ejemplo, Ottón Solís, siendo Ministro de Planificación señaló esa urgencia, al tiempo que se impulsaba un proceso de modernización.⁶ Asimismo, en los últimos meses la Presidencia de la República organizó una Comisión Bipartidista para discutir propuestas de reestructuración del aparato estatal.

Parece existir un consenso básico entre múltiples sectores, que el Estado, y concretamente las instituciones y las agencias gubernamentales que prestan servicios en el campo social, deben iniciar un proceso de descentralización de la toma de decisiones y desconcentración de las actividades.

La descentralización procura una participación más destacada de la comunidad en la administración de los servicios, y a la vez la desconcentración evitaría la excesiva centralización geográfica y administrativa en la prestación de los servicios. En el campo de la salud, esta discusión se encuentra particularmente avanzada. Incluso, la

5. En la conformación de los Estados Centroamericanos prevalecen los intereses particulares sobre los intereses generales de la Nación. Esto ha tenido como consecuencia que la dimensión social del Estado se haya desarrollado de manera muy restringida y subordinada a los intereses estratégicos de los sectores dominantes.

6. Cf: Ludwig Güendell G. y Roy Rivera. *Orden y Política Social en Costa Rica*. CSUCA 1988. Mimeografiado. También puede consultarse el Discurso de Apertura del Congreso del Colegio de Economistas de Costa Rica, efectuado en 1988.

mayoría de los países han recogido el planteamiento de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), como un mecanismo que garantizaría una planificación más eficaz con el concurso de toda la comunidad.

No obstante, estos intentos de redefinición de los modelos y formas de administración de las políticas, consideramos que es indispensable que las comunidades obtengan una participación más destacada, ya no solamente en la administración, sino también en la formulación de la política.

A nuestro juicio, uno de los órganos que puede asumir un importante papel en el desarrollo de un verdadero proceso de democratización de la política social, es el gobierno local o municipalidad.

Tal como es conocido por todos, las municipalidades en nuestros países representan un poder muy disminuido. A lo sumo, son los municipios más cercanos a las áreas urbanas o los vinculados a los polos de desarrollo, los que han obtenido una mayor atención por parte del Estado.

Aunado al pobre desempeño de las municipalidades, se da también una concentración excesiva de los servicios sociales en las zonas urbanas, de modo que, no sólo las comunidades no participan en la gestión de sus propios problemas, sino que éstos son tratados de manera desigual de acuerdo a su ubicación geográfica.

Algunos sectores que promueven la simplificación del Estado, plantean la municipalización de los servicios. Esto es, que las funciones de las instituciones

gubernamentales sean desplazadas hacia las municipalidades.

Este planteamiento anterior, novedoso e interesante tiene una limitación que cuestiona seriamente la viabilidad y la factibilidad de la propuesta para Centroamérica, y en último término su verdadero potencial democratizador. En efecto, en nuestros países no existe la tradición municipal necesaria como para que una acción de esta naturaleza tenga suficiente éxito.

Además, dudamos de que la descentralización de las funciones se encuentre acompañada de los fondos necesarios para su operativización. Por otro lado, el desarrollo del municipio en nuestros países se ha caracterizado por lo que podríamos llamar "una administración artesanal" de los recursos, ya que sus ejecutores no cuentan con la capacitación gerencial, ni los mecanismos de control y evaluación necesarios para cumplir de manera técnica con lo encomendado. Asimismo, el liderazgo político del municipio se determina en muchos casos por aspectos tradicionales, donde la cesión del poder se da por un reconocimiento económico o familiar más que por un reconocimiento por su labor técnicopolítica en las funciones públicas.

Si bien, parece indispensable que las comunidades ejerzan una mayor participación en la búsqueda de las soluciones a sus problemas particulares, la política va más allá de esta dimensión individual, y no sólo constituye un instrumento del Estado para resolver los problemas locales, sino al mismo tiempo, es un espacio de dis-

cusión, negociación y resolución de problemas que tienen una dimensión colectiva y trasciende por lo tanto, la esfera particular y local.

¿Cómo conciliar una democratización del Estado que recoja los intereses comunales con una democratización de la política en general? En otras palabras, ¿cómo podemos otorgarle a la dimensión política de la política social un carácter lo suficientemente positivo como para que devenga no sólo en una gestión eficiente, sino democrática y de manera que se pueda hacer coincidir la preocupación local con la preocupación general?

Creemos que esto se alcanzaría si al mismo tiempo que democratizamos la gestión de la política de las instituciones gubernamentales que prestan los servicios, incorporamos a las comunidades, a través de sus gobiernos locales, en el proceso de formulación y administración de la política. Estas consideraciones anteriores nos llevan a una *PROPUESTA DE MUNICIPALIZACION DE LA GESTION Y FORMULACION DE LA POLITICA*, donde planteamos que los gobiernos locales se conformen en una unidad político-administrativa de planificación, coordinación, catalización y gestión de los servicios.

No estamos proponiendo que las municipalidades asuman la prestación de los servicios, por cuanto, como afirmamos anteriormente, esto podría implicar, por las causas ya señaladas, en el mejor de los casos, un deterioro en calidad de éstos. Más bien, postulamos la urgencia de que las comunidades a través de los gobiernos locales par-

ticipen en la gestión y formulación de la política.

En este sentido, las unidades locales de las instituciones, continuarán prestando los servicios como tradicionalmente lo han hecho, solamente que sus acciones estarán definidas de manera concertada entre sí y con las organizaciones comunales de las distintas localidades, mediante el municipio.

La instancia en la que se llevará a cabo esta concertación de esfuerzos, la constituirá un Consejo de Coordinación de los Servicios Sociales Integrados, adscrito al gobierno local.

Este Consejo, tendrá un carácter esencialmente deliberativo, y en él se sistematizarán los problemas sociales que sufre la comunidad y las respuestas que se le darán a ellos. Además, realizará una identificación y jerarquización de las necesidades sociales del municipio.

Las funciones de este Consejo serán, además de la deliberación de los problemas, las de coordinación y planificación integrada de los servicios. El Consejo deberá controlar y evaluar los servicios, así como canalizar y ofrecer las facilidades para una respuesta oportuna de las necesidades de la comunidad.

El Consejo no tiene un carácter consultivo, pero las unidades locales prestatarias del servicio, estarán coordinadas políticamente con dicho órgano local.

Los gobiernos locales, se conformarán en una instancia evaluativa y catalizadora de la política social emprendida por las diferentes institu-

ciones. Es decir, en ella se discutirán los problemas de las localidades, otorgándoles un carácter verdaderamente público. Procurando, además, conciliar la racionalidad presente en la administración con la racionalidad basada en la organización del consenso.

La democratización de la toma de decisiones: el desafío

Una propuesta que incorpore a las municipalidades en la gestión y formulación de la política social, sin que dicha función sea asumida por ellas definitivamente, debe tomar en consideración necesariamente, una redefinición de los mecanismos de toma de decisiones en las instituciones gubernamentales encargadas de prestar dichos servicios.

Esta redefinición, a nuestro criterio, debe ir orientada hacia la democratización de la toma de decisiones. Esto se alcanzaría si participan de manera paritaria los distintos sectores involucrados en la política social.

Hasta ahora, los sectores beneficiarios de la prestación de los servicios, que no cuentan con una

organización formal, han sido marginados de la definición de la política. Los empresarios y empleados públicos, al estar conformados en órganos corporativos con gran capacidad de presión, de manera directa e indirecta han logrado obtener un peso, a veces significativo en la política.

Es necesario, por lo tanto, definir instancias para que participen los sectores beneficiarios, pero al mismo tiempo, es indispensable que dicha participación se realice de manera concertada con los otros sectores involucrados (empresarios, sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas... etc) y las instituciones gubernamentales.

La ausencia de una instancia política centralizada que otorgue una relativa coherencia y ordenamiento a la formulación y administración del sector estatal dedicado a la "cuestión" social, ha propiciado aún más esta desigual participación.

En otros términos, se debe descentralizar la toma de decisiones tanto a nivel de las unidades locales como de las instancias políticas. Esta descentralización se alcanzaría mediante la creación de una AUTORIDAD POLITICA DEMOCRATIZADA.⁷

Dicha Autoridad estaría conformada por representantes de los diferentes sectores sociales, las instituciones gubernamentales encargadas de la política social y la representación de los gobiernos locales. Esta tendrá la responsabilidad de formular las orientaciones generales de la política social, concertando los diferentes intereses, y fundamentalmente atendiendo las necesidades de las comunidades

7. Retomamos la propuesta que realiza el ILPES, de organizar una Autoridad Política que de coherencia a la formulación y administración de la política y a la organización del sector. No obstante, pensamos que ésta debe estar compuesta no sólo por los representantes gubernamentales, sino también por los otros sectores involucrados, particularmente los beneficiarios, representados por las organizaciones comunitarias del municipio.

canalizadas por medio de los gobiernos locales.

De este modo, se lograría un mecanismo integrado que conlleve a la sistematización nacional de las nece-

sidades, y se le otorgaría al municipio el poder político-administrativo necesario para que resuelva la problemática social lo más cerca del sitio donde se producen las demandas

◊