

3.3 En el nivel de impactos.

El nivel de impacto de la política social es la unidad doméstica u hogar, esta es la entidad socioeconómica y política que en su dinámica de interacción humana en colectividad hacia su interior y con otras familias radicadas en su espacio determinado enfrentan los problemas de sobrevivencia y la carencia o deficientes servicios sociales del Estado, creando redes de solidaridad familiar y vecinal que se cristalizan en expresiones de organización social reivindicativas y de gestión de servicios sociales para sus hijos, para la familia, para la comunidad.

Con el objetivo de corto plazo y mediano plazo de reconstruir las bases sociales para que estas familias tengan acceso sostenido a las capacidades necesarias para la producción de la vida con dignidad es necesario fortalecer las áreas de acción de la unidad doméstica al ser esta el asiento de las dinámicas familiares en la relación necesidades y estrategias de satisfacción, desde allí, las familias establecen nexos de todo tipo para la sobrevivencia.

Las áreas de acción de las unidades domésticas están relacionadas a los medios y formas de sobrevivencia siendo las mas importantes: el espacio vital, el mercado de trabajo, los servicios sociales del Estado, las redes de solidaridad, la organización social y el trabajo doméstico.

El espacio vital lo constituye el entorno físico donde los miembros del hogar realizan la mayor parte de sus actividades cotidianas (comer, dormir, las relaciones personales, reproducirse, e incluso trabajar por ingresos cuando la casa es a la vez el centro de trabajo como lo es el caso de muchas de las actividades informales).

El mercado de trabajo, ya sea como fuerza de trabajo o en actividades del sector informal son la fuente básica de generación de ingresos monetarios para adquirir los bienes y servicios indispensables para la sobrevivencia.

Los servicios sociales del Estado que en primera línea para la población en estados de pobreza son primero la salud y después la educación así como la dotación de los servicios de agua, luz y saneamiento.

Las redes de solidaridad son la fuente mas vieja de apoyo que las personas han desarrollado para enfrentar necesidades, desde el intercambio de productos de uso diario, prestamos de dinero, servicios personales, préstamo de herramientas de trabajo, de medios de producción y de trabajo y cuyo principio se basa en la amistad, la confianza y la actitud de devolución del favor.

La organización social, que nace de esa combinación de la agrupación, la asociación para la búsqueda de soluciones colectivas

a problemas comunes y de esas fuente primaria de cooperación entre iguales que son las redes de solidaridad, como uno de los medios mas importantes de presencia que han desarrollado los sectores poblacionales que si no es a través de la organización social reivindicativa por pueden tener presencia y capacidad de demanda.

Y finalmente el trabajo doméstico, que de manera silenciosa e invisible carga con una buena parte de la sobrevivencia con una cantidad de actividades que aunque no tengan el reconocimiento social y económico de la sociedad en su conjunto sin ellas la sobrevivencia no sería posible pero tampoco la acumulación del capital en su conjunto al desarrollar todas las tareas de reproducción de la fuerza de trabajo de manera gratuita.

Considerando este tejido de relaciones humanas y de trabajo que hacen posible la sobrevivencia de los que participan en desventaja en esta sociedad, los servicios del Estado en su conjunto deben de garantizar llegar a esas estructuras que desde las unidades domésticas se construyen y que desde ya son las bases de articulación (con sus debilidades pero también con sus potencialidades) hacia la construcción un nuevo orden social, porque todas esas unidades domésticas son las que constituyen parte importante del llamado Sector Social de la Economía.

Con esta óptica del desarrollo social generado desde la experiencia misma de la gente que esta en la sobrevivencia, donde se llevan a cabo procesos de toma de decisiones para lograr ese gran propósito, su ubicación frente a la política social es substancialmente diferente, ya no se trata de personas que serán beneficiarias de programas o proyectos del Estado para solventar un problema en particular que puede ser de educación de nutrición, de salud, de servicios básicos, etc. Estos participes de la política social son verdaderas unidades activas de sobrevivencia donde todos los miembros de la unidad doméstica si bien es cierto presentan problemas y necesidades específicas han sido gestores de sus propias soluciones al estar desprovistos de acceso a oportunidades de solución en otras condiciones.

Los niños de la calle son esa es la solución que han podido encontrar a sus propios problemas y del ingreso familiar. las mujeres desde el trabajo doméstico, el trabajo comunitario y el remunerado solucionan las necesidades de su familia aún a costa de no solucionar los propios, los campesino los del sector informal organizados o individualmente buscan soluciones a las necesidades familiares. Todos ellos, desde su participación en desventaja proveen los medios que tienen a su alcance para la satisfacción de necesidades que por las condiciones en que las enfrentan se constituyen el , los sectores con necesidades insatisfechas estructuralmente.

Por ello son los hogares que presentan los cuadros de pobreza, pues el producto de su trabajo (renumerado y no renumerado) solamente

les garantiza sobrevivir con insuficiencias de todo tipo. Por ello el impacto de la política social debe buscarse en la unidad doméstica y no en uno de sus miembros en particular, por que es la unidad doméstica la que en su conjunto no satisface las necesidades y no uno de sus miembros en particular.

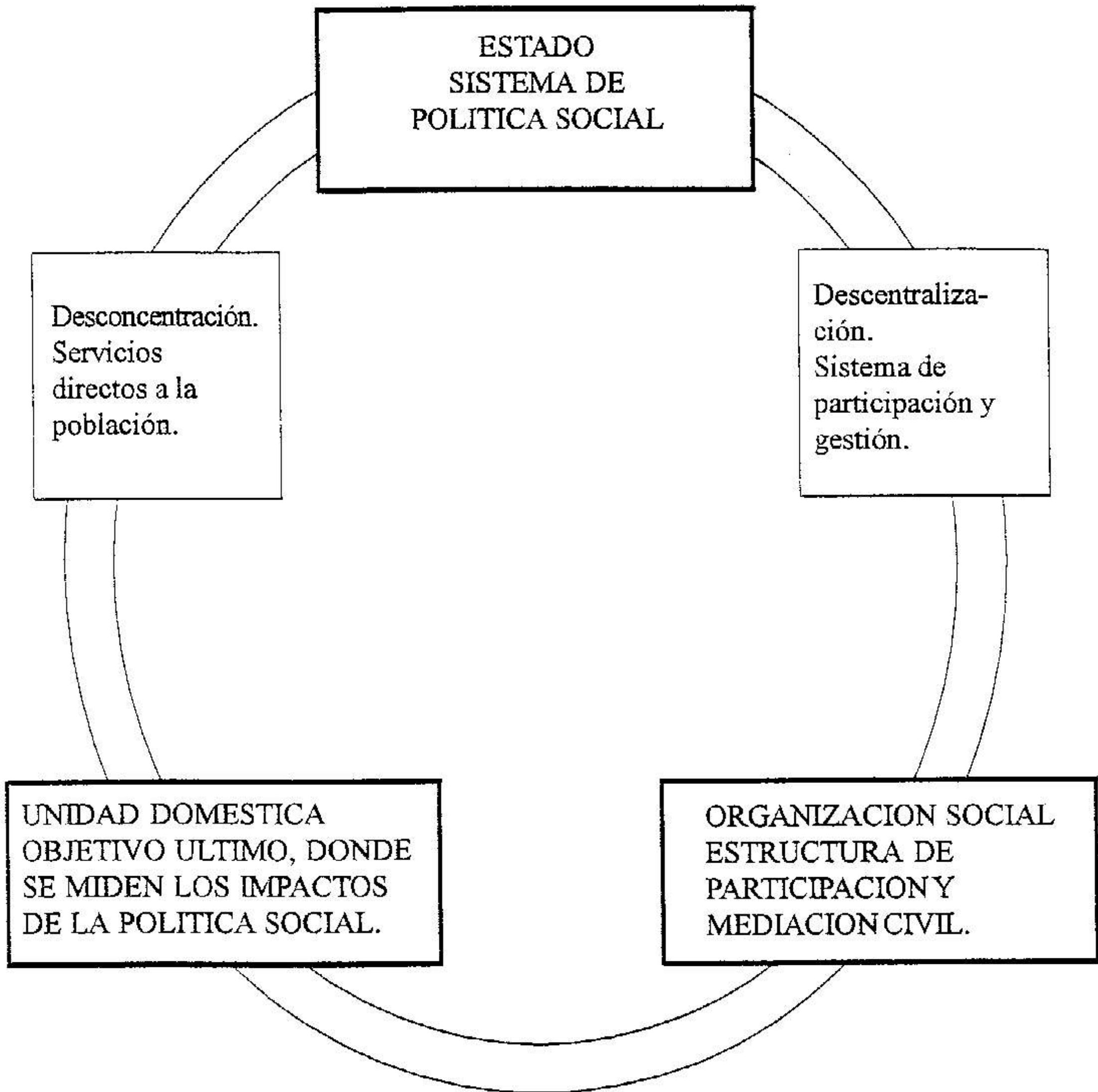
3.4 El potencial de la organización social en la política social.

Cuando los cálculos de medición de la pobreza han terminado por corroborar que mas del 50% de los hogares viven en situación de pobreza no es posible imaginar una política social que pretenda llegar a esos hogares o a sus individuos de manera aislada, a cada uno de ellos en si mismo. La mediación entre la unidad doméstica y el Estado solo es posible a partir y a través de la organización social.

La organización social sin perder su autonomía e identidad, debe formar parte de la estructura de la política social como proceso de descentralización y democratización.

Política Social

Proceso de Descentralización



El mejor canal de la de los programas y proyectos de la política social para llegar a las unidades domésticas demandantes, son sus propias organizaciones, la gente se ha organizado justamente para tener acceso y enfrentar la sobrevivencia, sus organizaciones son las que han posibilitado la adquisición a través de distintos medios (enfrentamiento, negociación, gestión, autosatisfacción) el acceso a bienes y servicios que son buscados para incrementar los bienes y servicios que demandan los distintos miembros de la unidad doméstica.

Por otro lado, no es posible que se lleve a cabo un proceso de descentralización democrática del Estado si este es un proceso eminentemente administrativo, lo que quedaría únicamente en un proceso de desconcentración estatal. La descentralización vista como proceso técnico, no apunta a la democratización del Estado, a la democratización de la política social.

Si se es coherente con el postulado de que la política social tiene el potencial de fortalecer la organización social por la naturaleza misma de los problemas que debe abordar, necesidades que atañen a numerosos grupos de personas y que requieren de respuestas colectivas, Entonces la política social no debe seguir autofrenándose tanto en su proceso de lograr eficiencia como de democratización.

El Estado no puede fortalecer la democracia si no se democratiza a si mismo, la política social no puede forjar ciudadanía si no se democratiza a si misma, solamente la inclusión de la organización social al proceso y estructura decisoria de la política social puede garantizar por un lado impactos positivos de los programas y el proceso de descentralización democrática de la política social, del Estado y la sociedad civil misma.

4. La institucionalidad de la política social.

4.1 Descentralización-desconcentración un debate necesario.

La institucionalidad de la política social es un problema que trasciende la mera formalidad física y organizacional del marco institucional a partir del cual se ejecutan los programas sociales del Estado, la estructura física de los ministerios y su distribución sectorial de funciones.

En medio de esta cuestión hay dos procesos que son necesarios de diferenciar, por un lado esta el problema de la concentración y la desconcentración de funciones y recursos que hace referencia a la organización funcional y por otro la centralización y la

descentralización, cuya índole ya es de carácter político en términos de la concentración de poder o la redistribución de cuotas de poder.

Con el modelo desarrollista presenciamos el proceso de centralización acompañado de un fuerte proceso de concentración de funciones y recursos, sin embargo no estuvo del todo ausente el proceso de desconcentración por las necesidades de ejercer funciones administrativas del aparato central, aunque no siempre con éxito se dio la desconcentración territorial de las funciones centralizadas del Estado.

Las acciones actuales de reestructuración estatal emanadas de la política neoliberal, propugnan por los procesos de descentralización del Estado bajo el argumento de la necesaria reducción del Estado para hacerle frente al déficit fiscal y el papel principal de las fuerzas del mercado en la regulación de los procesos sociales. A su vez, los procesos de desconcentración del sistema institucional se plantean como la alternativa para lograr la eficiencia del sector público especialmente en la tarea de combatir la pobreza, en ambos procesos se coloca al municipio como el principal receptor de la ejecución de la política social.

Planteada así la propuesta resulta atractiva y hasta coincidente con los viejos reclamos de la necesaria democratización y descentralización de la política social. Sin embargo, los resultados de las experiencias (especialmente de América del Sur) que ya llevan más de un lustro en la aplicación de las medidas de ajuste estructural muestran que las dinámicas que se generan a partir de estos procesos no necesariamente coinciden con la democratización y la descentralización y que democracia y descentralización no necesariamente se corresponden.

En países como los Centroamericanos, donde no existe tradición democrática, recién nos iniciamos en los procesos de la democracia formal, donde la militarización del Estado es el componente determinante en la configuración de los procesos nacionales, donde la tradición municipal no existe y donde las carencias sociales de la población excluida son apremiantes; resulta obligatorio examinar cuidadosamente la propuesta neoliberal como propuesta dominante y una búsqueda responsable de las alternativas que alternen y alteren esa corriente dominante.

Los gobiernos Centroamericanos han asumido a pie juntillas los planteamientos y exigencias de la política neoliberal, el asumir el planteamiento social neoliberal probablemente ha sido el principal error no solo de los gobiernos sino de los organismos internacionales que las impulsan, el relativo crecimiento económico y la estabilidad financiera enunciada entre los logros de la política no han tocado las serias magnitudes que ha alcanzado la pobreza y los fracasos de la compensación social como alternativa emergente de la acción social son más que evidentes.

Si así como se asumió la compensación social (que ya de entrada mostraba su incapacidad como instrumentos de acción social), de la misma manera se asume el proceso de descentralización del sector social del Estado, los resultados previsibles caminan muy cerca de los resultados de la descentralización impulsada por Pinochet en Chile. *La descentralización en el caso Chileno, es un claro proceso de constitución de mecanismos de control, mediación político-ideológica, y más un mecanismo de intervención que de descentralización y democratización. ...la descentralización puede crear nuevas prácticas pluralistas, pero la pluralidad política y elecciones populares no garantizan en sí mismas la democratización, pudiendo perpetuar la exclusión política y social de los sectores populares.*²

Uno de los resultados más sobresalientes de estas experiencias es que la descentralización ha quedado en simple transferencia de una serie de competencias y recursos a los gobiernos locales, lo que más claramente son procesos de desconcentración; y bajo esos términos la descentralización y la desconcentración no son suficientes para la democratización y el ejercicio de la ciudadanía.

Con un sistema de política social tan quebrantado como el Centroamericano, un sistema municipal formalmente existente pero totalmente desprovisto ya no sólo de autonomía sino hasta de las capacidades técnicas más elementales y una población que jamás ha ejercido el sentir del deber y derecho de ciudadanía y colectividad municipal, los esfuerzos por una descentralización democrática no son una simple tarea administrativa y legislativa, es tarea de un compromiso político con el desarrollo nacional y no únicamente con la política neoliberal.

La convulsionada década que recién pasamos en la región Centroamericana, si bien es cierto tenía la pobreza como la cara más visible de la injusticia social, esta solamente ha sido el resultado de la exclusión estructural no solo de los procesos económicos sino de los procesos sociales y políticos. Reproducir el autoritarismo con cara de descentralización en el nivel local poniendo en juego lo poco que el Estado centralizado desarrolló en materia social, puede significar jugarse la última carta de legitimidad institucional además de llevar al extremo la polarización social, acompañando el proceso concentrador de la riqueza que caracteriza al dominante modelo neoliberal.

² Carrion, F. Otros, "Municipio y Democracia, Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina". Colección Estudios Urbanos SUR. Santiago Chile. 1991

4.2 La institucionalidad central y local cruzada por la participación ciudadana.

Ser ciudadano no sólo es ir a votar, hacer política social no sólo es desarrollar programas. Al ser estas, las prácticas inadecuadamente reconocidas de lo que es la democracia y de lo que es la política social respectivamente, no es antojadizo colocarlas en el primer plano al momento de hacer el esbozo de una propuesta que como tal no busca ser un planteamiento formal sobre la institucionalidad de la política social, pues justamente es la formalidad y normatividad de las estructuras institucionales las que en si mismas excluyen las posibilidades de democratización, participación y de solución a los problemas sociales.

Y aunque es lo esquemático de los esquemas es lo que a su vez impide ver la riqueza de los procesos, no es posible dejar de recurrir a ellos para esbozar una idea que lejos de ser un diagrama de como va a ser la cosa, solamente busca ilustrar por donde puede pasar el zigzag de la búsqueda y acomodamiento de las estructuras institucionales a la complejidad de los procesos que aunque bajo distintas concepciones no pueden prescindir de la participación ciudadana en la espiral que se construye en el demandar, ofrecer acceso y gestionar los servicios sociales.

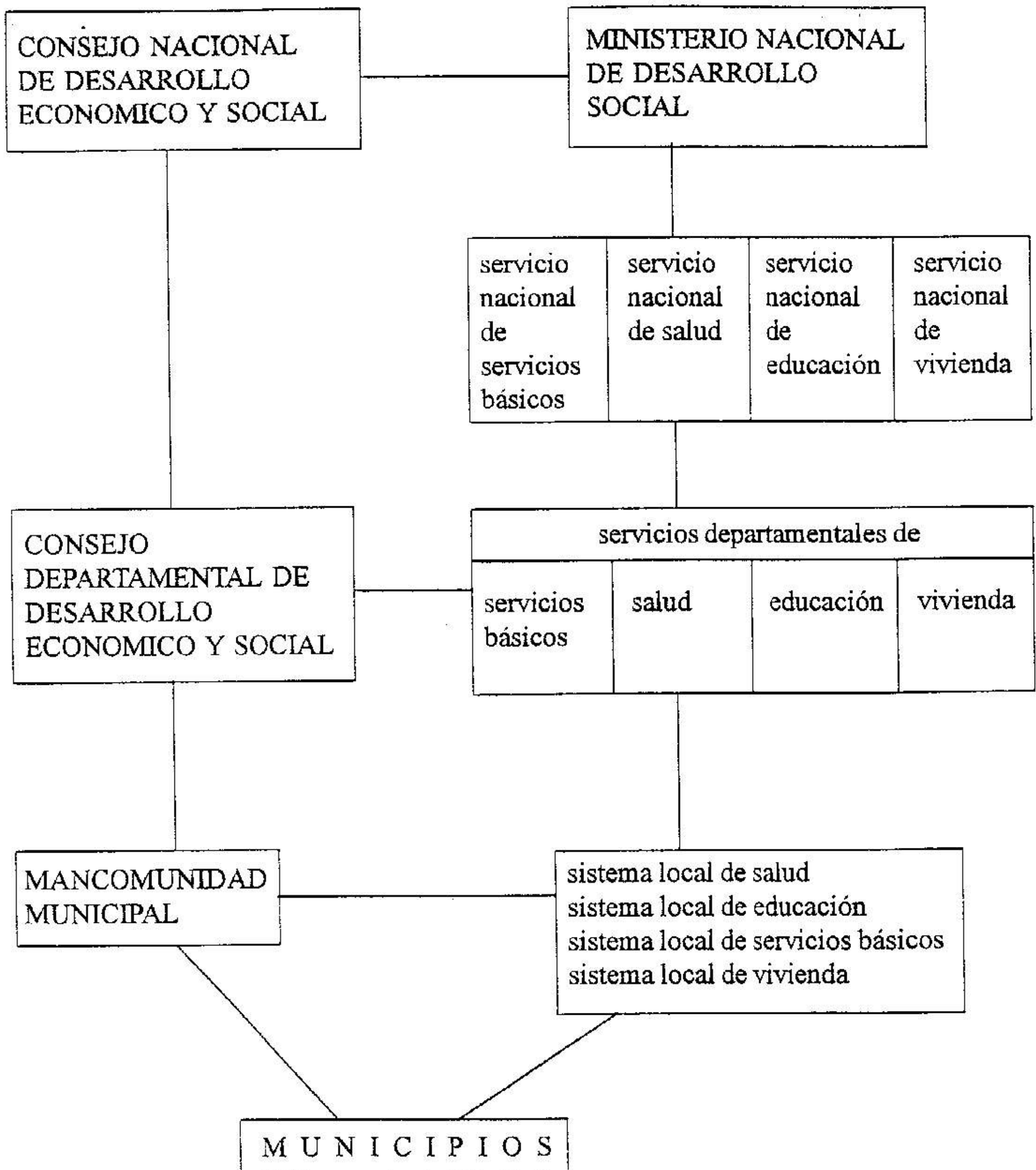
En una nueva dinámica institucional de la política social es primordial romper el esquema del donante-ejecutor-receptor, también es necesario romper la idea de la institucionalidad como un conjunto de edificios y recursos materiales y dejar de limitar las políticas sociales a volúmenes de documentos que expresan voluntades de discurso desagregadas en otros volúmenes de programas, proyectos, instrumentos, indicadores, etc.

La institucionalidad de la política social al igual que la institucionalidad del Estado en general se construye por dinámicas de cuotas de poder que logran concentrarse y materializarse en esas estructuras y que le imprimen el sello de los intereses económicos, sociales y políticos de los que controlan esa diversidad de cuotas de poder.

Sólo bajo estas consideraciones es posible entonces imaginar una institucionalidad para una política social alternativa, para la cual hacemos recurso de un esquema que no posee líneas de mando ni pretende ser un organigrama como tantos existen, y posiblemente nada novedoso, sino solamente indicar el andamiaje ideal por el cual se puede construir una experiencia de institucionalidad para la participación del Estado y la sociedad civil en el que hacer de la política social.

Estado y Sociedad Civil

Estructuras de Participación



Obviamente cada uno de sus niveles son estructuras de poder que concentran distintas cuotas y de ellas dependen los procesos de negociación, concertación y hasta conflicto, tanto entre el espacio nacional centralizado como en el espacios regional-local descentralizado pero también de la calidad de presencia de la sociedad civil en los distintos niveles del andamiaje. Como propuesta su aspecto novedoso puede estar en la lógica de como ir subiendo en el control de cuotas de poder, y como acompañar desde procesos a nivel nacional esa toma de poder desde la base hasta llegar a desarrollar una práctica y un concepto maduro de institucionalidad estatal democratizada de la política social en todos sus niveles.

Reconociendo el hecho de que el proceso de descentralización es de naturaleza política y a nivel central tendrá que pasar por el reacomodamiento de las cuotas de poder y los intereses que ellas representan, y que en el presente dentro de la estructura actual las cuotas ya están repartidas y desde allí es difícil que una descentralización democrática se dinamice, estratégicamente y dentro de una visión de transformaciones histórica, la propuesta parte del desarrollo de los cambios de las estructuras de poder en el nivel local acompañado de procesos de desconcentración de los servicios sociales estatales.

Acceder al poder local solamente por la vía de la votación popular pero no contar con las capacidad municipales y del sistema social necesarias para afrontar los problemas de la colectividad municipal es reproducir la exclusión y agotar el sistema de elección democrática. Desconcentrar pero manteniendo las estructuras de poder tal y como están repartidas en el sistema actual significa reproducir las trabas orgánicas de la ineficiencia estatal.

Esta posición nos coloca de entrada en el nivel de la base del sistema, nos lleva al encuentro de la dinámica municipal como primera protagonista de la transformación del sistema de política social. Por demás esta decir que gran parte del éxito del proceso de transformación institucional del sistema de política social en este nivel será correspondiente con los cambios de: ejercicio de ciudadanía y colectividad municipal, del sistema de representación, del sistema de votación, del sistema de participación ciudadana, del ejercicio del poder local que además de democrático debe contar entre sus recursos con visiones estratégicas de desarrollo local.

Los municipios enfrentan problemas de organización, capacidad técnica iliquidez financiera, en una palabra enfrentan el problema de no contar con las capacidades necesarias para la gestión local y en donde la figura de los cabildos abiertos puede ser desaprovechada o simplemente quede en fachada de aparenten participación o lo que es más grave la manipulación.

En términos estratégicos siempre dentro del espacio municipal también es necesario la visualización del sistema de articulación

municipal, la dispersión de cientos de pequeños municipios con disparidades de todo tipo desde ya es un obstáculo visible en el ejercicio de la acción social y para el desarrollo municipal. Por ello se introduce una figura como las mancomunidades municipales que debe ser incorporada al sistema municipal como instancia de negociación y concertación municipal de segundo orden que sin desconocer la dinámica territorial-local, trasciende a la dinámica intermunicipal y coloque en una posición de poder al municipio frente al resto de estructuras departamentales y nacionales.

Ello supone una necesaria reorganización territorial, administrativa, de funciones, en primer lugar de los ministerios de línea y en segundo lugar de las capacidades y potencialidades municipales e intermunicipales.

Por ejemplo, es normal que cada ministerio tenga su propia regionalización, sus propios distritos, etc y así sobre cada departamento hay regiones y distritos como ministerios hay. El objetivo de una propuesta de descentralización es que sea la colectividad municipal apropiadamente organizada la que establezca los criterios e implementación de la reestructuración municipal-departamental, en base a la cual actuarían los distintos sistemas locales sociales, que es donde efectivamente se llevan a cabo todas las acciones necesarias para enfrentar la problemática de la población. Por tanto el sistema de ejecución son los sistemas locales, respaldados y basados en el sistema decisional de las mancomunidades municipales.

Al nivel departamental le corresponde los sistemas administrativos y de decisión que recogen la experiencia de la base territorial sobre la cual se actúa, y la conducción y ordenamiento de un sistema equitativo de servicios en los distintos agrupamientos que resulten del proceso de mancomunización. Y, en el nivel nacional, la conducción estratégica de orden nacional.

Para que el sistema de política social sea democrático debe tener dos flujos, el subsistema técnico profesional de servicio y el subsistema de decisión de política estratégica los que deben funcionar en los distintos niveles del sistema, manejados a través de la representatividad de los tres grandes actores que participan del sistema: Estado, comunidades, ONG's.

4.3 Los actores sociopolíticos del sistema de política social.

Tradicionalmente los actores de la política social han sido el Estado con un papel conductor y predominante, y los usuarios o beneficiarios de los programas de las políticas sociales.

La crisis de funcionamiento del sistema de política social, hizo que paulatinamente otros actores sociales, ONG's, iglesias y las mismas comunidades asumieron o desarrollaron iniciativas

encaminadas a la satisfacción de sus necesidades básicas y que poco a poco se constituyeron en una acción de reemplazo, sustitución o complementariedad frente a la ineficiencia estatal.

Al respecto es importante tener en cuenta que cada uno de ellos son entidades que guardan su propia autonomía y naturaleza como tal y no se trata de anular unas o desresponsabilizar a otras; y en la redefinición de sus funciones como actores del sistema, no es posible pensar en la abolición de la naturaleza de cada una de ellas, ello significaría anular las posibilidades de democratización del sistema.

Por el contrario, en un inicio se trata de recoger lo que positivamente cada una de ellas puede aportar al sistema de acuerdo a las capacidades desarrolladas por la propia experiencia.

El Estado mantiene su papel de regulador del sistema en su conjunto, con el compromiso de desarrollar las bases de descentralización y desconcentración del sistema nacional de política social a fin de garantizar la eficiencia en los niveles gubernamentales desde el nivel central hasta el municipal. Su papel de gestión financiera, de normatización, de manejo estratégico a mediano y largo plazo, de regulación son funciones que deben desarrollarse bajo criterios de adaptabilidad que garanticen la inclusión de las particularidades y especificidades que por la naturaleza de un sistema descentralizado y desconcentrado deberá recoger como parte de sus planes nacionales de desarrollo social.

Las ONG's, siendo organismos de la sociedad civil que por su naturaleza de servicios del bien común y no comerciales, han desarrollado:

- * niveles de especialización en el trabajo y promoción social, en los distintos campos del desarrollo social en salud, educación, vivienda, servicios básicos, asistencia técnica y financiera, etc.
- * sistemas de trabajo que integran a la comunidad en un sentido mas amplio que la de mano de obra barata, llevando a las comunidades al desarrollo de actitudes organizativas y de decisión para el desarrollo socioeconómico.
- * Experiencia de gestión financiera para el desarrollo de proyectos.
- * Generar sistemas y estructuras de coordinación que a nivel de base incluso llegan a una integración no formal del Estado en el nivel local. etc.

Su aporte mas importante puede centrarse en la captación de experiencias alternativas producto de la experiencia, conducción técnico-estratégica, desarrollo de modelos de organización y participación para el desarrollo, captación y agilización de fondos para el desarrollo de programas y proyectos específicos. etc. que ayuden a trascender el nivel inmediatista de las acciones de reparación de daños por desatención a las necesidades de la población.

La comunidad o base social, debe romper el estigma de receptores pasivos de los servicios públicos y desarrollar y consolidar las estructuras de participación como actores de decisión en el sistema. Trascender el papel reivindicativo de sus acciones y como parte del papel de reivindicación desarrollar los niveles propositivos hacia la solución y respuesta a sus demandas.

Y finalmente, aunque el sistema de cooperación internacional no forma parte orgánica del sistema nacional de política social, pero de hecho han jugado un papel determinante en el desarrollo del sistema y del desarrollo social. Este cuenta con la información y sistemas necesarios para el apoyo en la gestión financiera y técnica y posibilidades de intercambio tecnológico para el desarrollo social.

5. Bibliografía.

Borja Jordi, otros. "Descentralización y Democracia, Gobiernos Locales en América Latina". Colección Estudios Urbanos. CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona. Santiago Chile. 1989.

Carrion Diego, otros. "Municipio y Democracia, Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina". Colección Estudios Urbanos SUR, San Tiago Chile. 1991

Caballero Elsa Lily. "Política Social Alternativa: elementos para el debate y la acción". FUNDE. San Salvador, abril 1993.

Oslak. O y O'Donnell, G. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Administración Pública, Perpectiva Critica ICAP San José Costa Rica 1984.