

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO POLÍTICO DEMOCRÁTICO: DIMENSIÓN FUNDAMENTAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA.

Marcelo Torres Fuentes*

Resumen

El artículo intenta rescatar la importancia de la descentralización como instancia sociopolítica que permite la democratización de los procesos sociales a nivel local. Este tema invita a tener presente que para lograr construir ciudadanía es necesario fortalecer los espacios locales y donde el Trabajo Social asume un rol protagónico en la consolidación de éstos procesos.

Palabras clave: Descentralización, ciudadanía, espacios locales, trabajo social

¿Qué es la descentralización?

En Chile la discusión sobre como descentralizar no es nueva, existen antecedentes que se remontan a la conformación de la República y continúan a lo largo de los distintos sistemas políticos y épocas, sin embargo hay consenso que es a partir de los últimos veinte años donde el proceso asume una dinámica de aceleración, que ha llevado a discusiones de alto nivel encaminadas a determinar las condiciones y metodología para lograr una real descentralización.

Es así que para contrarrestar el crecimiento geográfico desigual, el Estado ha hecho los esfuerzos por impulsar procesos de descentralización institucional los cuales tenderían a fortalecer los Gobiernos Locales, con el propósito de impulsar programas de desarrollo productivo e inversión en infraestructura regional, que dinamicen las actividades de inversión privada en todas las regiones del país.

* Trabajador Social, Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local, Doctorante en Sociología Universidad de Granada España. Docente Escuela de Trabajo Social, de la Universidad Central de Chile.

En forma paralela la descentralización también inicia desde la lógica del Estado un proceso permanente de modernización y fortalecimiento del Régimen Municipal y la aplicación de condiciones que permitan la prestación adecuada de los servicios y la incorporación de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En este sentido la descentralización no es un fin en sí misma, sino un mecanismo para acercar las oportunidades a las personas, estimulando su creatividad y capacidad emprendedora, a través de un traspaso progresivo pero real de competencias de decisión y de recursos, desde el nivel central hacia lo local, esto es a nivel nacional desde la capital a las regiones, y a nivel intrarregional desde las capitales regionales a las comunas y desde éstas a la base social. De esta manera la descentralización se constituiría en una condición necesaria, tanto para lograr tasas estables de crecimiento económico, superar la pobreza, democratizar y modernizar la sociedad chilena como para enfrentar con éxito la globalización.

A partir del proceso de transición a la democracia iniciado en Chile desde el año 1990,

el país ha tenido cambios que por supuesto han afectado diversos ámbitos de la vida nacional. Es dentro de este nuevo contexto que temas como la descentralización del Estado, la significación de los espacios públicos y la participación, han cobrado relevancia en la planificación de los gobiernos democráticos.

Desde lo administrativo la descentralización es entendida como “lograr transferencia de competencias desde el ente administrativo central a entes jurídicos diferenciados de aquél, es decir dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y que no le están jerárquicamente subordinados, sino sometidos a su supervigilancia. En este esquema los servicios públicos descentralizados podrán ejercer sus funciones y administrar sus recursos sin dependencia de otro organismo (Martner, 1993), pero siempre dentro de los términos y para los fines que determine la ley”.

En tanto la visión política la define como “la creación de espacios de poder democrático, que pueden estar conducidos por representantes de partidos y movimientos distintos a los que controlan el poder político nacional”.

Lo anterior proporciona no solo la posibilidad de participar a las minorías nacionales, sino la de controlar a quienes domina el gobierno central” (Micco, en Salinas, S; 1998). Otro concepto clarificador en este contexto es el que entrega la Asociación Chilena de Municipalidades que define la descentralización como “un proceso que consiste en el traspaso de competencias y funciones así como de recursos necesarios para ejercerlas, desde los niveles centrales de gobierno hacia los gobiernos regionales y municipalidades”. (Asociación Chilena de Municipalidades, 1997)

Bajo esta perspectiva, no cabe duda entonces que este proceso refuerza la democracia al situar las facultades de decisión en las personas, de este modo se incrementa la participación de los agentes sociales locales y del ciudadano, en la gestión de sus asuntos.

Coraggio (1999), por ejemplo, comenta al respecto “se puede esperar que la descen-

tralización implique un acercamiento, un acceso a los lugares en donde se toman las decisiones, donde hay que ir a hacer los trámites, donde hay que ir a petionar o a exigir. La cercanía física adicionalmente puede ser acompañada con un escuchar distinto, que tenga otro oído, otra empatía, que y que atiende de otra manera a las demandas y/o peticiones de la comunidad. En otras palabras también se puede esperar que no sólo el poder se acerque, sino que se redistribuya.

Paradójicamente este proceso, que impulsa la práctica de conductas democráticas fue impulsado en el gobierno militar y no anteriormente. “Curiosamente, ni el Gobierno de Frei ni el de Allende se plantearon seriamente la descentralización del Estado y el reforzamiento de los gobiernos locales, especialmente el municipio. Lo cual resulta más extraño, si se piensa en la gran importancia que tenían las demandas sociales urbanas y en la intensa movilización política ciudadana”. (Borja, J., 1986)

Fue a partir de 1976 con la regionalización del territorio nacional que comienza este proceso, “dividiendo el país en 13 regiones asignando de esta forma una nueva estructura político administrativa del Estado. Conjuntamente con la regionalización y como una forma de profundizar este proceso descentralizador, el gobierno militar realizó una serie de modificaciones en el ámbito municipal, creando nuevos organismos planificadores comunales, leyes de rentas municipales y la creación del Fondo Común Municipal y como práctica más emblemática el traspaso de la Atención Primaria de Salud y la Educación a la administración comunal. Asimismo, una de las grandes transformaciones que las municipalidades viven es la anulación de las votaciones democráticas en la elección de las autoridades comunales, tradición que fue derogada a través de un decreto con fuerza de ley, concediendo al Presidente de la República la designación de éstos”.¹

¹ Torres, Marcelo “El municipio y sus aportes al desarrollo local”, Revista Rumbos TS, escuela de Trabajo Social Universidad Central de Chile, N° 2, 2007.

Si bien existe un claro reconocimiento por un amplio espectro social que en el comienzo de un nuevo siglo la descentralización alude a un fenómeno que forma parte del paisaje del llamado post era Estado Bienestar, no es menos cierto que también existe una disputa conceptual por precisar sus contenidos. Es así como se reconoce que los énfasis están dados en el debate por lograr una profundización de la democracia, la construcción de ciudadanía, la gobernabilidad y el Desarrollo Local.

En este sentido José Luis Coraggio (1999), reconoce dos corrientes de la Descentralización en nuestro continente, aludiendo a dos énfasis distintos, con los cuales se hace la lectura del fenómeno y que por naturaleza derivan en modelos de desarrollo de signo opuesto.

Por un lado estaría el énfasis en la profundización de la acción del libre mercado en los niveles locales, para lo cual el modelo neoliberal requiere nuevas unidades territoriales de gran dinamismo y flexibilidad lo que se asegura neutralizando en los territorios el poder centralista del Estado, la idea es que son los mercados los que deciden según las ventajas comparativas de cada lugar cuales son las diversas dinámicas microeconómicas que deben estructurarse para insertar la localidad en la globalidad, aquí el Estado es garante de la buena marcha de ello.

Por otro lado está la corriente que postula que el territorio local (y dentro de ello la descentralización), debe rescatar la iniciativa de actores que en un sistema globalizado pierden identidades y protagonismo, un factor que restablece desde abajo las condiciones para que emerja un proyecto de sociedad humanizante y no concentrador. Surgen desde abajo, las autonomías subnacionales estableciendo la justicia social y económica, a esto lo llama proyecto democratizante.

Desde ese punto de vista el proyecto democrático de un proceso de descentralización debe tener una perspectiva societal que apunta a generar nuevos poderes a la vez que

a refundar el poder existente. Este proyecto es el que debe guiar los esfuerzos descentralizadores de nuestros gobiernos, si desean que este proceso sea garante de manifestaciones democráticas de la ciudadanía.

Finalmente y a modo de síntesis se incluye la visión del PNUD (2004), que recapitula lo esencial de este proceso “... *en el marco global de gobernabilidad democrática, el proceso de descentralización ocupa un lugar crucial, por cuanto tiene que ver con dimensiones fundamentales para un proceso de Desarrollo Humano sostenible.*

La descentralización implica, básicamente, dos grandes procesos. Por un lado, al interior del sector público, la transferencia significativa -sobre todo en calidad- de competencias diversas desde la administración central del gobierno nacional a entidades de gobierno de nivel subnacional, como municipalidades y regiones, provincias o estados. Por otro, dotar a la sociedad civil y sus organizaciones de nuevos poderes y participación en las decisiones de diferentes expresiones del poder público, así como en el control ciudadano de la gestión pública. De allí que se lo considere, esencialmente, como un proceso de devolución de poder desde el sector público a la ciudadanía.

La descentralización frecuentemente va acompañada, e incluso a veces se la confunde, con procesos de desconcentración del sector público, consistente en la simple transferencia de facultades administrativas desde ministerios u organismos públicos centrales a sus direcciones locales, provinciales o regionales.

La descentralización apunta a una redistribución del poder y un acercamiento de las decisiones públicas a la gente que se ve afectada por ellas, a nivel local y regional, posibilitando, al mismo tiempo, el control ciudadano sobre los servicios públicos. Ello, mediante procesos participativos sistémicos y regulares.

La descentralización tiene que ver, por ende, con la profundidad y calidad

de la democracia, en la medida que es un proceso de construcción social de nuevos actores sociales y políticos del poder, a nivel subnacional, contribuyendo además al desarrollo de una cultura participativa, diversificando y fortaleciendo el sistema representativo e incrementando el capital social de un país.

Por otro lado, la descentralización se asocia también con el impulso a un crecimiento y desarrollo económico equitativo y equilibrado no sólo desde el punto de vista social sino, además, desde la perspectiva territorial, en términos de oportunidades y beneficios del desarrollo a los cuales deben tener acceso equitativo los habitantes de las diferentes zonas geográficas de un país, elemento indispensable del esfuerzo de la sociedad por combatir las desigualdades de todo tipo en su seno, a fin de lograr mayores y mejores niveles de desarrollo humano.

El proceso descentralizador, junto con afectar la administración del Estado, afecta también la organización global del sector público, por lo cual se relaciona estrechamente con el proceso de reforma y modernización del Estado”.

En este sentido los gobiernos locales son el nivel más descentralizado, ya que, es un espacio de síntesis de las esferas del Estado y la Sociedad. De aquí, entonces que la planificación descentralizada surja como instrumento de acción y de gobierno indispensable para revitalizar la participación social, la articulación de actores y la asignación democrática de recursos de competencias y capacidades.

La institucionalidad municipal puede ser entendida como la entidad de gobierno local, que goza de cierta autonomía y es gestora del desarrollo de su territorio. En este sentido la participación ciudadana se refiere a un complejo proceso de constitución, articulación, negociación y concertación de diferentes actores sociales dentro de la comuna, en definitiva es un proceso de for-

talecimiento de la sociedad civil y en particular de sus organizaciones sociales para lo cual es preciso ir abriendo posibilidades de recursos, que permitan ampliar las capacidades existentes en el ámbito local.

Por lo tanto considerar a los diversos actores sociales en la construcción de ciudadanía implica necesariamente establecer una relación horizontal con la sociedad civil, permitiendo que la acción estatista involucre a los actores tanto en el diseño y evaluación de las políticas públicas con la finalidad de poder garantizar el aporte significativo a los procesos de desarrollo que se vivan al interior de cada territorio.

La modernización del Estado plantea el desafío de la participación como una forma de descentralizar la toma de decisión del gobierno central, en este sentido el desafío de democratizar la sociedad chilena establece entre las tareas gubernamentales, diseñar formas para abordar el desarrollo desde una perspectiva que permita la amplia y activa incorporación de las comunidades locales.

En este sentido en nuestro país, y específicamente bajo el gobierno del Presidente Lagos (2000), se generó una política de Participación Ciudadana, que exige a todas las reparticiones públicas del país, planificar sus acciones desde esta perspectiva, esto se plasmó en el instructivo presidencial que afirma: “El gobierno está empeñado en crear canales y mecanismos eficaces que permitan a las personas y grupos organizados de nuestra sociedad, conocer, involucrarse y participar del proceso de elaboración y aplicación de los diversos Programas y Acciones gubernamentales destinados a beneficiar a los ciudadanos y comunidades”.

Apuestas desde el trabajo social: una mirada desde lo local

En el contexto de lo planteado el Trabajo Social presenta la oportunidad de liderar procesos institucionales que permitan de-

mocratizar los procesos sociales, para ello es fundamental contar con profesionales con capacidad reflexiva para comprender la importancia de fortalecer los espacios que son fundamentales a nivel territorial.

Un modelo de descentralización local debe intentar utilizar como principal estrategia de intervención territorial, la inserción en los propios espacios, estar donde se relacionan los sujetos, donde se generan las subjetividades de los actores, generando un espacio de encuentro entre la gestión local y la comunidad organizada quienes son el eje transversal en la implementación de cualquier iniciativa.

Lograr un acercamiento de la institucionalidad estatal al territorio en lo que respecta a un contacto permanente entre organizaciones de base y funcionarios públicos debería generarse un escuchar distinto de las diversas o variadas peticiones de la comunidad organizada.

La implementación de un modelo de gestión local participativa en el propio territorio puede generar una legitimación por parte de la comunidad como espacio público de encuentro donde se desarrolla colectivamente la actividad comunitaria, de acuerdo a los intereses y/o requerimientos de los propios actores sociales.

En este sentido los y las trabajadoras sociales deberían generar procesos innovativos tanto: hacia el interior de la estructura municipal y hacia la gestión de la propia base social, pasando por un redimensionamiento de los programas tradicionales de asistencia comunitaria donde se rompe con el esquema verticalista hacia la comunidad, abriéndose una nueva posibilidad de relación Estado-Sociedad Civil, percibiéndose a los diferentes actores sociales como agentes protagónicos del desarrollo territorial.

La implementación de un modelo de gestión local participativa puede permitir como estrategia de descentralización municipal contar con espacios de interlocución dinámicas y fluidos donde permita a las

organizaciones poder plantear sus necesidades. Este espacio es de vital importancia dado que al estar inserto y trabajar directamente en los territorios puede generar la sensación en los diversos actores del proceso de estar más cerca del Estado y por ende sentirse escuchados y valorados como sujetos protagónicos de su propio desarrollo.

Desafíos en la Gestión Institucional.

Este tema es abordado en el volumen 1 de la Revista Divergencias, motivo por el cual se mencionarán algunos aspectos generales que permitan comprender el sentido de los desafíos actuales en las diversas reparticiones del Estado a nivel local.

La implementación de este modelo necesita de una estructura organizacional adaptable y/o flexible a las dinámicas sociales, es decir, se requiere de una visión/proyecto político que oriente y genere las directrices de trabajo hacia los territorios, involucrando en este proceso no solo a la actividad “social” del municipio, sino a todas las actividades que éste desarrolla hacia la comuna.

Esta visión institucional requiere “funcionarios municipales con destrezas y competencias para ejercer una gestión social innovadora. Esto significa agentes proactivos, creativos, con flexibilidad cognitiva y con compromiso ante los desafíos de una propuesta que rompe con la estructura municipal clásica: Promoviendo una interacción, diálogo y coordinación entre los actores insertos en las localidades que le permita asumir un rol de facilitador de las decisiones y acciones concertadas con la comunidad, incorporando habilidades como el trabajo en equipo, delegación de tareas, responsabilidades compartidas, retroalimentación del proceso, eficacia y eficiencia en su gestión, entre otras, temas relevantes y pertinentes desde nuestra profesión”².

² Torres, Marcelo “Las administraciones públicas en el contexto de la modernización del Estado”, Revista Divergencias, N°1 Escuela de Trabajo Social, Universidad Arturo Prat del Estado de Chile, 2008.

Este proceso puede generar paulatinamente un nuevo estilo de relación entre el municipio y las personas, donde no solo se centra en la actividad comunitaria sino que también debe tener un encadenamiento con una renovada forma de trabajo al interior del municipio, bajo la premisa que generar participación en la comunidad solo es posible mediante el desarrollo de procesos participativos en los equipos de trabajo institucionales.

Generación de vínculos con la comunidad

Otro aspecto importante a considerar en este punto, es que cualquier modelo de gestión local participativa, debe permitir fortalecer los procesos comunicacionales, es decir, que la información este en constante flujo respecto de las acciones desarrolladas a nivel barrial.

Se considera fundamental que para generar un vínculo de confianza y permitir la legitimidad del modelo participativo en el territorio, debe existir una apertura sistemática de información entre los diferentes actores involucrados logrando el establecimiento de confianzas entre las partes involucradas.

La legitimidad de un modelo participativo básicamente funciona a partir del contacto permanente entre los funcionarios públicos y las organizaciones del tercer sector, desarrollando procesos afectivos y de confianza a través del contacto permanente con los diferentes actores locales.

Esto puede permitir como estrategia de intervención desde el Trabajo Social, como idea fuerza de “permanecer en el Territorio” y no “bajar al territorio o a la comunidad” como frecuentemente se escucha. Esta idea en la lógica de generar vínculos que potencien el proceso de desarrollo y que se logra con la permanencia cotidiana en el territorio, donde se fortalecen los vínculos, los espacios de conversación”, etc. (Olivo, 2002)

Cualquier iniciativa municipal que apunte a la consolidación de procesos de descentralización en las bases sociales, requiere considerar una lógica de vínculo “afectivo/cercanía” con los actores involucrados, como estrategia de legitimar y socializar esta acción.

Para la implementación de este modelo, se ve prioritaria la necesidad de involucrar como protagonistas a los diversos actores de la comuna, y no solo a los “dirigentes sociales”, pues esta opción de intervención con esta “elite”, que en un principio se orientaba a fortalecer a las organizaciones, generaría exclusión del capital social existente en la comuna. Es importante, por lo tanto, generar una visión de totalidad tanto de los actores locales como del territorio, no parcelando o dividiendo a la sociedad ni a la comuna, sino creando una complementariedad de las fuerzas vivas en la consecución del desarrollo local.

En este sentido la relación entre ciudadanía y gobierno Local se debería basar principalmente en un vínculo colaborativo, donde ambos actores complementan sus roles, incorporando una visión más amplia de la gestión territorial.

Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales

Esta nueva forma de trabajo significa cambios a nivel institucional en el sentido de adaptar la estructura y la visión del trabajo articulado y coordinado al interior del aparato público, como a su vez en esta misma lógica preparar-educar en primera instancia a los dirigentes vecinales acerca de su rol en este nuevo proceso de trabajo territorial.

Estos aprendizajes generados en los territorios puede lograr a quienes dirigen las organizaciones territoriales contar con las herramientas necesarias para poder gestionar y resolver las inquietudes planteadas por sus comunidades.

Desarrollar diferentes cursos a nivel barrial en temas básicos como: Trabajo en Equipo, Resolución de Conflictos, liderazgo, Planificación vecinal, Comunicación, Manejo de recursos económicos, etc., contenidos relacionados con las dinámicas de las organizaciones de base y con la democratización de sus procesos sociales que permitan por un lado fortalecer los procesos internos de sus colectividades como aprender a establecer una relación horizontal con la institucionalidad pública.

Potenciar la Democratización del Presupuesto Municipal

Esta apuesta apunta a involucrar la decisión de la partición del Presupuesto Municipal a todas las áreas del quehacer municipal, en otras palabras involucrar e incorporar a la ciudadanía en la tarea de distribuir estos fondos, que les son propios en tanto habitantes de la comuna y quienes en la lógica del modelo de descentralización territorial, deberían ser parte activa de los procesos de toma de decisiones en lo que respecta a la solución de aquellas situaciones que le afectan.

Esto se relaciona directamente con la posibilidad de ofrecer un espacio real donde plasmar el concepto de “ciudadanía” a los actores locales. Se entiende que la ciudad o “comuna” en este caso, es el lugar por excelencia donde las personas son portadoras de derechos y responsabilidades, y donde deben existir las oportunidades, espacios, mecanismos, posibilidades y/o garantías para ejercerlos. Por lo tanto el lugar para hacer ciudadanía no es entonces solo la zona física como son reconocidos los “espacios públicos” sino también aquellas instancias que contemplan la sociedad política, las ideas, las discusiones, el debate y los proyectos colectivos.

Planificación Estratégica

Esta apunta a consolidar la Planificación Estratégica, reconociéndola como “una metodología de trabajo capaz de dar respuesta a las tareas cotidianas, pero que de forma planificada, significaría atender y resolver

consensuadamente con los vecinos del territorio los temas de diseño, gestión y priorización de proyectos de inversión municipal en materia de promoción social, equipamiento y mejoramiento del entorno. Por lo tanto permitiría trabajar la multidimensionalidad de los procesos locales, donde la información es levantada y organizada de acuerdo a los intereses de los distintos actores locales. Esto se traduciría en la creación de Planes Territoriales de Desarrollo.”³

A su vez, incorporar la dimensión participativa permitiría reconocer y validar las diferentes visiones y/o necesidades de los agentes involucrados. En este sentido permitiría fortalecer la sociedad civil en sus derechos y deberes como ciudadanos ante las instituciones del Estado.

Este instrumento metodológico proporcionaría una apropiación de estos Planes, por parte de las autoridades, los funcionarios y las comunidades, la adopción de éstos como herramientas de trabajo, significaría un cambio de actitud, remplazando la atención que actualmente existe a los problemas puntuales y emergentes, por acciones estratégicas encaminadas a generar un espiral de desarrollo y participación.

Desarrollo Económico Local

Un último desafío para este modelo se refiere a fortalecer una línea de desarrollo local estratégico productivo, que permita en los territorios la promoción del desarrollo económico y de esa forma cumplir con la comunidad el compromiso ético de abordar como promoción y no como asistencialismo los efectos de la pobreza existente en la comuna.

Esta apuesta requiere de una nueva planificación que formule desafíos a la Municipalidad en términos operativos y de gestión, que le permita establecer una orientación estratégica de Desarrollo Local Económico. Este no es sólo un proceso de crecimiento económico y social tendiente a la mejora de la calidad de vida de la po-

³ Torres, Marcelo, op. Cit. 2008.

blación local, sino que además imprime un modelo de producción más humanizado.

Uno de los mejores modos de combatir la pobreza es dinamizar la economía local de modo de incrementar los niveles de ingresos de los habitantes de la comuna. Esta estrategia debe tener un compo-

nente social y educativo y un componente productivo, asumiendo que sin trabajo las personas siguen en su calidad de pobreza aún recibiendo los mejores subsidios, que sin duda amortiguan la situación pero no la erradican.

Bibliografía

Libros

Borja, Jordi: *La Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local*, Flacso, Santiago, 1986

Ponencias y documentos de trabajo

Asociación Chilena de Municipalidades, *Gestión Municipal: Misión, Bases y Desafíos*, Documento de Trabajo, Arica, 1997.

Micco, S y Friedmann, R.: El Municipio Chileno: Una Aproximación Política. El Aporte de las Ciencias Políticas Comunales”, En Salinas M.. Soledad: *La Apertura De Nuevos Espacios Para La Participación Ciudadana*”, Documento De Trabajo N° 19, Centro De Investigaciones Sociales, Universidad Arcis, Santiago, 1998

Olivo, María Gladys: La Política Social en el Trabajo Social y sus Posibilidades de Diseño e implementación en el Ámbito Local, Documento de Trabajo Universidad Central de Chile, Santiago, 2002

Torres, Marcelo Las administraciones publicas en el contexto de la modernización del Estado, Revista Divergencias, N°1 Escuela de Trabajo Social, Universidad Arturo Prat del Estado de Chile, 2008.

Torres Marcelo El municipio y sus aportes al desarrollo local, Revista Rumbos TS, escuela de Trabajo Social Universidad Central de Chile, N° 2007.

Documentos en Internet

Coraggio J. L. “Las Dos Corrientes De Descentralización En América Latina”, Quito Ecuador, 1999, extraído de www.fronesis.org.

www.pnud.cl/gobernabilidad.htm.: PNUD. Programa Gobernabilidad y Descentralización