

Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza, un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*, México, FCE, 1993, 432 p.

José Santos Zavala

La pobreza representa una de las mayores amenazas para la estabilidad política, la cohesión social y uno de los puntos más débiles de toda estrategia de desarrollo económico, por lo que gran número de estudiosos del tema han abordado su estudio desde diferentes enfoques. Kliksberg ha logrado reunir en este libro a un grupo multidisciplinario de expertos en el tema de la pobreza, reflexionando de una manera fresca, original e integral.

En el libro se abordan puntos de reflexión y propuestas originales en torno al tema, y se analizan indicadores que permiten entender la magnitud misma del problema, así como acciones implantadas que se han considerado como modelos exitosos de política social.

Participan en este libro, además de Bernardo Kliksberg, director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Mo-

dernización del Estado: Adolfo Gurreri, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Susana Finquielevich, investigadora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de Argentina; Richard Estes, profesor de la Universidad de Pennsylvania, EUA; David Fasenfest, investigador de la Universidad de Michigan, EUA; Mark Jacobs, profesor de la Universidad George Mason, EUA; Myrna Mandell, profesor de la Universidad de California, EUA; James Midgley, de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Estatal de Louisiana, EUA; Hari Mohan Matur, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kampala, Uganda; Mary Racelis, Directora Regional de Unicef con sede en Nairobi; Harry W. Blair, profesor de la Universidad de Yale, EUA; Christopher Pollitt, profesor de la Universidad de Brunel de Inglaterra; Jose Sulbrandt, asesor en políticas públicas del Proyecto Regio-

nal de las Naciones Unidas para América Latina en Modernización del Estado; Andersen Costa Esping, profesor de la Universidad de Harvard, EUA; Walter Corpi, profesor del Instituto Sueco de Investigación Social, y Carlos Franco, director de investigación del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedep) de Perú.

Teniendo como hilo conductor la magnitud del problema de la desigualdad social y la necesidad de superarla, el libro es presentado en ocho capítulos denominados: América Latina: un cuadro social crítico; Problemas estratégicos en gerencia social; Participación comunitaria: posibilidades y limitaciones; Municipalización de programas sociales; Servicios Públicos; Evaluación de programas sociales; Formación de gerentes sociales, y Modelos exitosos de gerencia social. Podemos agrupar los temas abordados en cada uno de estos capítulos en tres momentos de análisis. En el primero, se analiza la situación de América Latina, para lo cual se presenta una serie de indicadores que miden el grado de pobreza. En un segundo momento, se reflexiona sobre el diseño, la implantación y la participación ciudadana en las políticas sociales. En un tercer nivel de análisis, se presentan dos experiencias exitosas de políticas sociales.

Para el primer nivel, el ensayo "La escalada de la pobreza en América Latina", reflexiona sobre el crecimiento de la población de América Latina que se encuentra en una situación de pobreza y de pobreza extrema. Luego, "Dos temas claves en América

Latina: Reforma de los sistemas de seguridad social y salud", de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, nos describe la reforma de los sistemas de seguridad social, tocando aspectos como: los efectos de la problemática, las necesidades de su cobertura y situación en los países desarrollados y no desarrollados de la región. En el tema de la salud, aborda lo relativo a la equidad, su integración a las estrategias de desarrollo y la participación de gran diversidad de agentes en la implantación de estrategias de solución. En el ensayo del Sistema Económico Latinoamericano (Selva), "La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe", se analiza el grado de equidad en América Latina, los efectos de la crisis y las políticas de ajuste, el divorcio entre las políticas económicas y las sociales, y una propuesta de cómo incorporar la equidad en las políticas de desarrollo de la región.

En el segundo nivel de análisis, estrategias de política social, los autores que cubren la temática son: Adolfo Guerrieri, Susana Finkielevich, Bernardo Kliksberg, Richard Estes, David Fasenfest, Myrna Mandell, James Midgley, Hari Mohan Matur, Mary Racelis, Harr W. Blair, Christopher Pollitt, Jose Sulbrandt, Kliksberg y Sulbrandt.

Adolfo Gurrieri, en "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo", aborda las propuestas de superación de la pobreza desde la perspectiva de las políticas de ajuste, la humanización del ajuste y el crecimiento distributivo. En un segundo

momento, realiza una propuesta de desarrollo humano y finaliza con una identificación de los efectos sociales del ajuste estructural, implantado en años recientes.

En "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas", Susana Finkielevich estudia —siguiendo los niveles de análisis de origen de la iniciativa, recursos económicos y humanos, y control y operatividad de proyectos y resultados— su interacción en los modelos asistencial, asistencial-participativo y de autoayuda. Como resultado, ofrece una propuesta de cómo superar la pobreza aplicada a diversos escenarios sociales.

Kliksberg reflexiona en "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", acerca de las condiciones que imponen una nueva forma de concebir la gestión social del Estado, sus problemas estratégicos y la necesidad de actuar con urgencia para atacar la pobreza.

Richard Estes, en el ensayo titulado "Hacia un índice de 'calidad de vida': enfoques empíricos para la evaluación del bienestar humano a nivel internacional", analiza desde diversas perspectivas (PIB, ONU, OCDE, ICFV) los índices que miden los cambios mundiales en la "calidad de vida" a lo largo del tiempo, dando como resultado una gran diversidad conceptual y metodológica. El autor sugiere los rumbos que pueden tomar este tipo de investigaciones.

David Fasenfest, en "Recurso a los incentivos a los productores para el logro de objetivos sociales. Una evaluación del mercado y las políticas pú-

blicas", busca establecer acciones que superen las limitaciones que impone el mercado a las políticas sociales. Propone un desglose por etapas de este tipo de políticas, identificando el papel de los diversos actores sociales.

En su ensayo "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada", Myrna Mandell reflexiona que el papel del gerente público no es tanto cumplir metas, sino crear un entorno en el cual las metas se puedan cumplir, para lo cual revisa tres características o cualidades de la gerencia intergubernamental: el enfoque de solución de problemas, de comportamiento estratégico y de manejo de problemas, y las redes de comunicación.

Midgley en "La política social, el Estado y la participación ciudadana de la comunidad", desde el enfoque de la izquierda y de la derecha, analiza el papel del Estado en el bienestar social, define la participación de la comunidad e identifica los problemas del Estado y la participación.

En "Desarrollo centrado de la gente", Mohan Matur reflexiona en torno a que el fracaso de los proyectos de desarrollo se debe a que éstos no visualizan a las personas como seres que contribuyen a su propio desarrollo. Propone que los programas lleguen a la gente mediante la opción de las ONG, que se incremente la efectividad de las instituciones gubernamentales y se ayude a la gente a desplegar su potencial participativo.

"Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoque y técnicas para la participación popular", de Mary Racelis, destaca la importancia

de la participación ciudadana, no tanto en las actividades sino en su acceso a los procesos de toma de decisiones que tienen lugar fuera de la comunidad, pero que tienen un efecto sobre ella. Analiza las restricciones de la participación y las condiciones que la apoyan, para lo que propone un modelo del proceso de planificación.

Harry W. Blair, en "Modelos para integrar la planificación del desarrollo social y la implantación al nivel local", reflexiona sobre la naturaleza centralizadora de las políticas sociales y la necesidad de su descentralización en los ámbitos locales de gobierno, y el impulso de la participación social en la implantación de este tipo de políticas, para lo cual plantea la apertura de la burocracia desde dentro y desde fuera, lo que permitiría la planeación del desarrollo centrado en la gente.

El ensayo de Christopher Pollitt, "¿Qué es la calidad de los servicios públicos?", contextualiza, en los momentos actuales, el concepto de calidad y lo relaciona con la naturaleza de los servicios públicos, previendo su posible desarrollo en el corto plazo.

José Sulbrandt, en su ensayo "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", que constituye el capítulo VI, realiza una propuesta integral de políticas sociales a partir de una revisión crítica de las formas tradicionales de evaluación, como son: evaluación de metas, de efectos y de procesos. Para lograr su propuesta de evaluación integral, caracteriza las políticas y los programas sociales, los actores organizacionales, el medio

ambiente político y el social. Su propuesta de evaluación integral gira en torno de ocho criterios de evaluación: eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, efecto social, costo-efectividad y satisfacción de los beneficiarios.

"¿Cómo capacitar en gerencia social?: La experiencia del primer programa latinoamericano de formación de gerentes sociales", se titula el documento de Kliksberg y Sulbrandt. En él describen el objetivo, la estrategia y el contenido del mencionado programa; dicen, por ejemplo, que el objetivo es formar gerentes sociales que en un contexto de turbulencia sean capaces de diseñar estrategias para hacer frente a la pobreza. Los ejes del programa son: el gerente social y el contexto, y tecnologías avanzadas de gerencia social. La estrategia de trabajo por su parte se divide en cuatro etapas: construcción de fundamentos, profundización, desarrollo de un proyecto gerencial y retroalimentación.

Otro conjunto de ensayos integra el tercer nivel de análisis del libro: experiencias exitosas de política social. Mark Jacobs en "Implantación de políticas sociales un estudio de casos", siguiendo dos modelos de implantación de políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1973; y Lipsky, 1977), analiza la reforma de educación especial en Massachusetts, con lo que proporciona elementos interesantes para la implantación de políticas sociales. Costa Esping y Corpi, en el ensayo "El modelo escandinavo: del alivio de la pobreza a los estados con sistemas avanzados de protección", describen el modelo es-

candinavo de política social; se analizan las políticas de mantenimiento de ingresos, las políticas del mercado de trabajo y la política de vivienda. Carlos Franco, con "La experiencia de Villa El Salvador: del arenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada", relata la experiencia del desarrollo de la comunidad peruana de Villa El Salvador, la cual ha desarrollado un sistema de gestión, basado en la coadministración de los asuntos de la comunidad mediante el desarrollo de organizaciones sociales, las cuales han permitido un desarrollo económico y social de esta comunidad sin un gran apoyo del sector público peruano.

La lectura del libro de Bernardo Kliksberg nos deja la impresión de que el constante aumento de la pobreza en América Latina, obliga a repensar las funciones del Estado y la sociedad en el campo de la política social, para sentar las bases de estrategias que ayuden a superarla. Este nuevo contexto nos obliga no sólo a buscar estrategias innovadoras para hacer frente a la pobreza, sino incluso a reconceptualizar al Estado y a la sociedad. Por una parte, es necesario dejar de ver al Estado como un ente monolítico y autoritario, para perci-

birlo como un instancia compuesta por multiplicidad de actores sociales (instituciones) y con capacidad de negociación y, por la otra, alejarse de la idea de una sociedad homogénea y sin iniciativa para ver una sociedad heterogénea, dinámica y conflictiva.

En lo que se refiere al tema central del libro, la magnitud de este problema se aborda desde diferentes ángulos. Así, se perciben propuestas como la de vincular de manera estratégica la política económica con las políticas sociales; la necesidad de establecer nexos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales; de fomentar las capacidades potenciales de los distintos actores sociales; de profesionalizar la acción gubernamental en el campo social e incorporar el desarrollo científico-tecnológico en los procesos de conformación, implantación y evaluación de la política social.

Sin duda, el lector encontrará en este libro otros temas distintos a los aquí mencionados que despertarán su interés por profundizar en el tema de la pobreza, la magnitud del problema que ésta representa para la sociedad actual y las condiciones que hacen que las estrategias para hacerle frente tengan el éxito esperado.