

Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos

Bernardo Kliksberg*

Un fin de siglo con un escenario social inquietante

La humanidad llega a fines del siglo xx con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Se están produciendo “rupturas epistemológicas” simultáneas en numerosos campos del conocimiento, las cuales han generado modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos, y una nueva ola de tecnologías basadas en el conocimiento de amplísimas posibilidades. Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramienta, la informática y la robótica, entre otros, contribuyen a transformar las matrices productivas básicas. La posibilidad de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidamente. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas. Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde la población puede elegir a sus representantes, y hay un reclamo generalizado de participación. Los pueblos esperan tener influencia real en los esquemas de toma de decisiones, y hay un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil.

Sin embargo, el inmenso potencial de capacidades productivas no se ha traducido en mejoras de las difíciles condiciones de vida de amplios sectores del planeta. Hay una brecha enorme entre el mismo y la vida

* El autor es funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista expuestos en este trabajo son del autor y no representan necesariamente los de las organizaciones donde se desempeña.

cotidiana. También hay un desfase entre los avances en materia de democratización, la obtención por parte de los habitantes de los países de "ciudadanía democráticas" que les permiten niveles potencialmente más altos de participación, y la situación de exclusión social, y por ende de "ciudadanía social" degradada, de muchos de ellos, la cual crea imposibilidades múltiples para una participación orgánica. El escenario social sobre el que llamó la atención mundial la histórica Cumbre Social de Copenhague, llama a profundos interrogantes sobre el futuro.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, 1 300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, lo que los coloca en situación de pobreza aguda. Dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y de electricidad.¹ Según informa el PNUD, ha habido un aumento marcado en el número de pobres que vieron disminuir sus ingresos. Entre 1965 y 1980 esa situación afectó a 200 millones de pobres. Entre 1980 y 1993 a 1 000 millones; 800 millones de personas no reciben suficientes alimentos; cerca de 500 millones padecen desnutrición crónica, y 17 millones de personas mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias curables, como diarrea, malaria y tuberculosis.²

Las cifras sobre empleo que se hallan en la base de las dificultades sociales indican la presencia de extendidos procesos de aumento del desempleo y degradación en la calidad de los empleos disponibles. El *World Employment Report* de la OIT señala que, en 1995, 30% de toda la mano de obra del mundo se hallaba desempleada o subempleada. Al mismo tiempo que altas tasas de desempleo, hay un traslado continuo de personas hacia la llamada economía informal. Si bien heterogénea, la misma tiende a caracterizarse en gruesos tramos por estar constituida por trabajos inestables, sin perspectivas claras, sin protección social de ninguna índole, bajos ingresos y niveles de productividad muy inferiores a la economía formal dadas las limitaciones de recursos, tecnologías y créditos. En América Latina, por ejemplo, el empleo en el sector informal representaba 40.2% de la mano de obra ocupada no agrícola en 1980. En 1995 había pasado a constituir el 55.7% de dicha mano de obra. La tasa de desempleo abierto de esa región se estimaba, en 1996, en 16.2%.³ A los datos sobre magnitud de desempleo deben

¹ James D. Wolfensohn, "1.3 Billion People Living on a Dollar a Day", *The Washington Post*, 13 de octubre de 1995.

² United Nations Development Programme, *Human Development Report 1996*.

³ Luis Guash, jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, conferencia de prensa, 4 de abril de 1997.

agregarse indicadores sobre su duración promedio. Este factor parece agravarse y es, según subraya Robert Solow, de la mayor relevancia. Sus análisis llaman la atención sobre los altos costos sociales de periodos extensos de desempleo y señalan que la experiencia de desempleo prolongado va produciendo múltiples efectos negativos sobre la personalidad, marginados por los estudios económicos usuales. Genera, entre otros aspectos, apatía, debilitamiento serio del interés en socializar y retiro gradual de la fuerza de trabajo.⁴ Una pérdida de autoestima caracteriza el cuadro.

La pobreza mundial sigue siendo particularmente elevada entre mujeres y niños. Según los datos de la OIT, las mujeres están desproporcionadamente representadas entre los pobres, los desempleados y los subempleados. Los niños son altamente vulnerables a los avances de la pobreza. Hay una distancia pronunciada entre los logros alcanzables por la tecnología médica moderna y las tasas de mortalidad infantil en áreas pobres. Una tercera parte de los niños de los países en desarrollo se hallan malnutridos. En ellos, la mortalidad infantil entre niños menores de cinco años es de 97 por mil, casi seis veces mayor que la de los países desarrollados. Entre otras regiones, según los datos suministrados por UNICEF, perecen al año en América Latina y el Caribe 600 000 niños por causas evitables.⁵ Forzados por las circunstancias, son parte creciente de la mano de obra de diversos países, en condiciones deplorables de explotación. Se ha extendido el problema de poblaciones de niños que viven en las calles de numerosas ciudades, y los niños pobres se han constituido en un blanco preferido de los narcotraficantes.

Las fuertes tensiones sociales acumuladas en todas las áreas referidas, y otras añadibles, son espacio favorable para procesos de debilitamiento del tejido social, entre ellos la desintegración de la familia y el ascenso de la criminalidad. La familia, institución central de gran parte de las sociedades, dadora de normas morales, educación básica, salud preventiva, afectos fundamentales, modelos de referencia, se ve seriamente deteriorada por los problemas sociales y tiende a producirse en ella el abandono de la figura masculina. Por otra parte, en diversas sociedades se observa un marcado ascenso de las cifras de

⁴ Robert M. Solow, "Mass Unemployment as a Social Problem", en Basu, Pattanaik y Suzumura, *Choice, Welfare and Development*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

⁵ Carol Bellamy, directora ejecutiva de UNICEF, Tercera Conferencia Americana sobre la Infancia, Chile, 9 de agosto de 1996.

criminalidad. Así, entre otros casos, la revista *The Economist* indica que prácticamente todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que hace 10 años.⁶

Todas las carencias mencionadas van conformando "círculos perversos" de pobreza. Las dificultades nutricionales iniciales, de carencia de marcos familiares sólidos, las limitaciones para acceder y permanecer en la escuela, la marginación del mercado de trabajo, van conformando una situación de exclusión social que se autorreproduce.

En la más estrecha vinculación con la pobreza y la exclusión social se observan, en el ámbito internacional, acentuadas agudizaciones en términos de inequidad y polarización social. Las cifras del PNUD indican que en los últimos 30 años el volumen de ingresos del 20% de las personas más pobres del mundo cayó de 2 a 1.45 del ingreso mundial, mientras que la parte del 20% más rico pasó del 70 al 85% de la riqueza mundial. Las distancias sociales se duplicaron de 1960 a 1990. En los dos extremos de la marcada polarización mundial de ingresos, 358 multimillonarios tienen actualmente un patrimonio que es superior a los ingresos acumulados del 45% de la población más pobre del mundo, 2 300 millones de personas. Las desigualdades en ingresos y en posesión de activos producen a su vez inequidades agudas en el acceso al crédito, y tienen múltiples repercusiones en campos cruciales como el acceso y la permanencia en sistemas educativos, la calidad de la educación que reciben los pobres y las posibilidades de rendimiento educacional.

A las inequidades conocidas se está añadiendo otra adicional. El desarrollo explosivo de las comunicaciones, que tiene actualmente un punto culminante en la comunicación por computadoras, abre posibilidades gigantescas de difusión de información e intercambio, pero amplios sectores de la población pueden quedar fuera de él, sumándose una brecha más a las existentes. Martín Hopenhayn resalta la posibilidad amenazante de la aparición de nuevas formas de "analfabetismo cibernético", que van a abarcar a los que no accedan a ninguna forma de informatización.⁷

Llamando la atención mundial sobre la gravedad del problema de la inequidad, el administrador del PNUD, Gustave Speth, ha dicho en la Cumbre Mundial de Copenhague que enfrentarlo en las próximas décadas es crucial e impostergable. En igual sentido el presidente del

⁶ *The Economist*, noviembre de 1996.

⁷ Martín Hopenhayn, "Notas para el BID" (inédito), 1997.

Banco Mundial, James Wolfensohn, señaló que "la distribución de los beneficios del crecimiento presenta uno de los mayores desafíos a la estabilidad del mundo. Las injusticias sociales pueden destruir los avances económicos y políticos", y planteó que "debemos aprender más acerca del porqué y el cómo de la distribución del ingreso".⁸ Robert Solow subraya que para poder esperar compromisos de la población con políticas de desarrollo se "requiere una percepción de justicia por todos los grupos sociales, en el sentido de que cada uno recibe una parte justa del progreso económico".⁹ La pobreza acentuada y las altas polarizaciones sociales conforman un escenario que daña severamente las posibilidades de crecimiento económico sostenido, y al mismo tiempo afecta seriamente la gobernabilidad democrática de los países en desarrollo. La falta de logros que mejoren la precaria calidad de vida cotidiana de amplios sectores de la población genera una pérdida significativa de credibilidad en los gobiernos democráticos, la cual mina sus márgenes de gobernabilidad.

¿Cómo enfrentar la inquietante situación social? ¿Es la pobreza una situación inevitable, una especie de condición definida por la naturaleza? En amplias regiones del planeta, ello no es claramente así, se presenta junto a la disponibilidad de importantes recursos en riquezas minerales, agropecuarias, fuentes de energía y materias primas estratégicas. ¿Es la pobreza un tema individual adjudicable a falencias de determinadas personas? Tampoco hay evidencia empírica de ningún orden que avale ese tipo de razonamientos. Un documento de base presentado a la Cumbre Mundial de Copenhague por una comisión de personalidades presidida por el ex presidente de Chile Patricio Aylwin señala al respecto: "Los pobres generalmente no son los responsables de su situación. Muchos de ellos son personas de esfuerzo que logran superar esa condición cuando cuentan con un mínimo apoyo o cuando mejoran las condiciones generales del país".¹⁰

Frente a la persistencia y agudización del problema, se están buscando actualmente soluciones, y se abren nuevas líneas de investigación y reflexión sobre el mismo, que llevan a su vez a replanteos profundos de la función y el diseño del Estado. Abordaremos a continuación estas nuevas direcciones del debate. En un momento de aná-

⁸ James D. Wolfensohn, *op. cit.*

⁹ Robert Solow, "The Labor Market as a Social Institution", *The Royer Lectures*, Berkeley, University of California, 1989.

¹⁰ BID, CEPAL, PNUD, "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social", 1995.

lisis posterior discutiremos, con base en ellas, cuál debería ser el papel del Estado en el campo social en el mundo en desarrollo. Identificado el mismo, reflexionaremos sobre lineamientos para el rediseño institucional y del Estado en función de dicho papel y el tipo de gerencia que sería más indicada para un desempeño efectivo del Estado en lo social, y efectuaremos una anotación final. El análisis tendrá en todos los casos un carácter exploratorio y se propone principalmente llamar la atención sobre la necesidad de renovar sustancialmente los contenidos de la agenda de discusión en torno a estos temas.

Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social

Recientemente destacó Shadid Javed Burki, uno de los vicepresidentes del Banco Mundial, sobre “la situación de los pobres, el 20% más abajo no está mejorando. Y esto es particularmente cierto en el caso de dos regiones: América Latina y África”.¹¹ La persistencia y el agravamiento de los problemas sociales, así como el reclamo generalizado por su solución —que ha tenido un epicentro en la Cumbre Social de Copenhague—, han impulsado un amplio debate para revisar una por una la mayor parte de las premisas en que se ha basado la acción vinculada con lo social en las últimas décadas. El nuevo debate parte de la sensación de “impotencia” ante la falta de respuestas de los modelos que en “papel” iban a brindar soluciones efectivas, y ante sus limitados resultados; impugna aspectos básicos de su misma validez y busca modelos de análisis alternativos que puedan ser más fecundos.¹² Entre las líneas de exploración fundamentales de un debate que hoy involucra a gobiernos, organismos académicos, actores de la sociedad civil, organismos de cooperación y financiamiento internacional, y la opinión pública mundial, se encuentran las que se presentan a continuación resumidamente.

¹¹ Shadid J. Burki, disertación en el Foro de Diálogo Interamericano, Washington, junio de 1996.

¹² Destaca Federico Mayor: “Mientras que en el ámbito conceptual se han realizado avances, sobre todo en la definición de lo que debe ser el desarrollo humano duradero, en la práctica los objetivos económicos a corto plazo han seguido prevaleciendo, sea cual sea el precio social y ecológico de esa miopía”. (Introducción a *La integración en América Latina*, UNESCO, 1995.)

El cuestionamiento al modelo del “derrame”

En las últimas décadas un conjunto de enfoques de amplia circulación ofrecían una respuesta basada centralmente en la idea del “derrame”. Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que, realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, habrá progreso económico, y que, finalmente, el mismo se “derramará” al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolos de su situación de pobreza “dura”. Se requeriría entonces una espera difícil para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada generara un “escenario feliz”. Como ha sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo. El camino al desarrollo parece ser muchísimo más complejo que estas suposiciones, según los amplios estudios de los *Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas*, entre otros, los cuales abarcan la casi totalidad de los países en desarrollo y cubren íntegramente las últimas décadas. Los datos indican que la realidad funciona de un modo muy diferente al supuesto. Las evidencias muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad y aumentar su producto bruto, pero ello no “se derrama” automáticamente. Por el contrario, los indicadores anteriores pueden mejorar y, al mismo tiempo, continuar deteriorándose o permanecer estancada la situación de los sectores más desfavorecidos. Señala el Banco Mundial en su *Informe Anual 1995*: “Mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza no puede dejarse al *trickle down effect* del crecimiento”. Plantea la misma institución, en un trabajo de análisis de las causas de la crisis de la economía mexicana: “Por muchos años se creyó que la manera más eficiente de reducir la pobreza y la desigualdad social era a través del crecimiento económico acelerado. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que, si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad social”.¹³ En *Desarrollo Humano 1996* previene el PNUD que se debe prestar atención a la estructura y la calidad del crecimiento porque, aun habiendo crecimiento, éste puede ser con desocupación, con exclusión, sin participación, con debilitamiento de

¹³ Shadid Burki y Sebastián Edwards, *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*, Banco Mundial, 1995.

las culturas nacionales o con destrucción a futuro al deteriorarse el medio ambiente.

La percepción cada vez más generalizada de la ineficiencia del modelo del derrame plantea que las relaciones entre lo económico y lo social son mucho más complejas que lo que el modelo suponía y que, como otros modelos en la historia, los hechos lo han derrumbado y es necesario buscar nuevas rutas.

La revalorización del capital humano y el capital social

Amplias líneas de investigación y discusión están girando en torno a un reanálisis a profundidad de los efectos sobre el desarrollo de formas de acumulación de capital hasta ahora no evaluadas adecuadamente. Se plantea que junto a los capitales "tradicionales" —el capital natural de una sociedad, constituido por su dotación de recursos naturales, y el capital formado por lo que ha producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etc.)— existen otras dos modalidades de capitales que urge analizar más detalladamente: el capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos, como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad. Analizando las causas del crecimiento económico, un estudio del Banco Mundial sobre 192 países concluye que no menos de 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano y al capital social.¹⁴

Formar capital humano implica invertir sistemática y continuamente en áreas como educación, salud y nutrición, entre otras. A fines de siglo la inversión en educación se ha transformado en una de las de más alta rentabilidad. Ello tiene que ver con los cambios radicales que se están produciendo en las estructuras de producción. Estos cambios privilegian el conocimiento como elemento básico de las nuevas matrices productivas. La base de las industrias de punta es hoy conocimiento puro y la tendencia irá crecientemente en esa dirección según todo parece indicar. Lester Thurow sostiene que el XXI será "un siglo de conocimiento intensivo" y que el conocimiento "se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles de largo

¹⁴ Mencionado por UNDP, *Human Development Report*, 1996.

plazo".¹⁵ Entre otras, indica que las computadoras casi no utilizan recursos naturales: se basan en conocimiento. Consecuentemente, señala que una empresa que invierte hoy en la educación de sus integrantes obtiene una tasa de retorno sobre la inversión que es el doble de la que invierte en planta y equipo. Robert Reich, ex secretario del Trabajo de Estados Unidos, resalta el peso decisivo de la educación destacando que "los ganadores de esta nueva economía globalizada y volátil son aquellos que pueden identificar y resolver problemas, manipular y analizar símbolos, crear y manejar información". Recomienda a su propio país, Estados Unidos, "invertir en la educación y capacitación de nuestra gente; buenas escuelas públicas y excelentes universidades públicas. Públicas en el más verdadero sentido de la palabra: accesibles a todos, sostenidas por todos".¹⁶ Jacques Delors resalta el trascendente papel histórico de la educación en nuestro tiempo: "de ella depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy está cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro".¹⁷

Los países de punta a nivel económico y tecnológico han multiplicado sus presupuestos en educación y ciencia y tecnología. Japón acaba de aprobar un aumento de 50% en su ya elevado presupuesto para ciencia y tecnología para los siguientes cinco años. En el próximo quinquenio será de 155 000 millones de dólares. El financiamiento gubernamental para ciencia y tecnología del año 2000 sería el doble del asignado en 1992. En la República de Corea la inversión en educación asciende a 10% del producto bruto, nivel muy superior al del mundo en desarrollo. Israel está realizando desde 1994 una nueva reforma de su avanzado sistema educativo, que ha significado un aumento de 33% en términos reales en los recursos asignados a educación, lo cual permitirá, entre otros aspectos, una actualización integral de los maestros de todas las escuelas en los adelantos informáticos y la introducción universalizada de dichos adelantos en el aula. Las empresas privadas de avanzada han incrementado considerablemente sus presupuestos para la preparación y formación de su personal, y ascienden actualmente en algunas de ellas a cerca de 10% del monto total de sus nóminas salariales.

¹⁵ Lester C. Thurow, "Preparing Students for the Coming Century", "Education Review", *The Washington Post*, 7 de abril de 1996.

¹⁶ En "Changing Degrees", *The Washington Post*, 2 de febrero de 1997.

¹⁷ Jacques Delors, "Formar a los protagonistas del futuro", *Correo de la UNESCO*, abril de 1996.

El gasto en salud puntal, esencial para el desarrollo del capital humano, se ha mostrado en la práctica como de altísima rentabilidad. Acciones impulsadas por la Organización Mundial de la Salud, la Oficina Sanitaria Panamericana y la UNICEF —por ejemplo, en terrenos causantes de alta mortalidad, como la diarrea infantil y el cólera— han logrado en poco tiempo y con inversiones mínimas efectos relevantes. La combinación de esfuerzos de salud y educación integrados tiene potenciales muy elevados. Se considera que una de las inversiones más rentables de fin de siglo es extender y mejorar la educación de niñas de áreas desfavorecidas. Según los cálculos del Banco Mundial, si se agregaran tres años de escolaridad básica a dichas niñas, se reduciría la mortalidad infantil en 15 por mil. Esos años significarían un incremento de su capital educativo y les permitirían manejarse mucho mejor frente a cuestiones como el embarazo entre adolescentes, la planificación familiar, la prevención preparto, la atención a los recién nacidos y la gestión nutricional.

Por su parte, el capital social puede tener réditos muy elevados para el avance económico y el bienestar general. El difundido estudio de Robert Putnam ratifica empíricamente su estratégico aporte al crecimiento.¹⁸ El autor señala que se trata de un bien público: “una característica especial del capital social, como la confianza, las normas y las redes, es que normalmente es un bien público, diferente del capital convencional, el cual normalmente es un bien privado”. Se produce un proceso de valoración sesgado: “Al igual que todos los bienes públicos, el capital social tiende a ser infravalorado e infrasuministrado por los agentes privados”. La subestimación es errónea: el peso de este capital puede ser decisivo. Analizando la experiencia italiana, resalta Putnam el papel clave del capital social. Identifica algunos de sus efectos concretos:

En las regiones cívicas de Italia, y en contraste con Nápoles, la confianza social ha sido, desde hace mucho tiempo, un ingrediente clave de su carácter distintivo, que ha sostenido el dinamismo económico y el desempeño gubernamental. Se requiere, a menudo, la cooperación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, entre los trabajadores y los gerentes, entre los partidos políticos, entre el gobierno y los grupos privados, entre las pequeñas firmas y otras cosas por el estilo. Y, sin embargo, la

¹⁸ Robert D. Putnam, *Para hacer que la democracia funcione*, Venezuela, Editorial Galac, 1994.

contratación y el monitoreo en tales casos son a menudo costosos o imposibles, y la imposición ejercida por una tercera parte es impráctica. La confianza lubrica la cooperación. A mayor nivel de confianza en la comunidad, mayor probabilidad de cooperación. Y la cooperación en sí genera confianza. La constante acumulación de capital social es una parte crucial de la historia que está detrás de los círculos virtuosos de la Italia cívica.

El capital humano y el capital social han sido “redescubiertos” en los últimos años, y no resulta posible pensar sólidamente sobre el desarrollo sin tener en cuenta su relevante peso como “palancas” del mismo.

El replanteo del tema de la inequidad

Nuevamente aquí los modelos de análisis convencionalmente aceptados se han estrellado contra los hechos históricos concretos, y su caída ha abierto un amplio campo para la investigación del tema y el diseño de nuevos modelos y respuestas.

Como plantean Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot: “Afirmar que hay una relación inversa entre el aumento del crecimiento y la reducción de la desigualdad ha sido un postulado básico de las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo”.¹⁹ Para dichas teorías la alta inequidad sería necesaria para obtener efectos de acumulación e impulsar el crecimiento. Sin embargo, el análisis econométrico riguroso de la experiencia de dos regiones del mundo —Sudeste Asiático y América Latina— en los últimos 30 años indica resultados opuestos. Birdsall, Ross y Sabot se preguntan: “¿Por qué entonces hallamos tasas relativamente bajas de crecimiento económico y una gran desigualdad en América Latina, y una baja desigualdad y un rápido crecimiento en Asia oriental?” Mientras que en los países del Sudeste Asiático hubo un esfuerzo activo por reducir la inequidad que bajó sus umbrales pronunciadamente, y la participación en el ingreso entre el 20% superior y el 20% inferior pasó a ser 8 a 1 en Corea y 4.1 a 1 en Taiwán, en América Latina la polarización se acentuó. Las distancias son de 26 a 1 en Brasil y se han

¹⁹ Birdsall, Ross y Sabot, “La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, primer semestre de 1996.

ampliado considerablemente en México, Argentina y toda la región. Entre otros aspectos, se detecta la presencia de “círculos perversos o virtuosos”, según empeore o mejore la equidad, entre equidad, educación y crecimiento. Según la investigación mencionada, en los años cincuenta la tasa de egreso de la escuela primaria en Brasil era de 60%, muy superior a la de Corea, que era de 35%. En las tres décadas siguientes, mientras la inequidad crecía en Brasil, ésta decrecía sustancialmente en Corea. Éste y otros factores determinaron que la tasa de egreso de Brasil se redujera considerablemente, mientras que en Corea superaba el 90%. Según la revista *The Economist*, la evolución de la desigualdad en Brasil ha sido del siguiente tipo:

La aplicación del coeficiente de Gini, que mide los grados de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, África, el Sudeste Asiático y el este asiático, permite apreciar cómo el coeficiente que sube cuando aumenta la desigualdad refleja diferencias aprecia-

Cuadro 1. Evolución de la distribución del ingreso. Brasil

	Porcentaje del ingreso nacional	
	1970	1994
1% más rico de la población	8	15
25% más pobre	16	12

Fuente: *The Economist*, 29 de abril de 1995.

Cuadro 2. Participación de la población en el ingreso nacional (%)

Población	Sudeste	Este asiático	África	América
	Asiático			Latina
1er. quintil	8.1	6.6	6.0	3.3
2do. quintil	12.2	11.4	8.2	7.2
3er. quintil	16.1	16.6	11.5	11.9
4to. quintil	21.8	24.9	18.5	19.8
5to. quintil	42.0	40.4	55.9	57.9
Coefficiente de Gini	0.31	0.32	0.44	0.49

Los quintiles siguen el orden creciente de ingresos.

Fuente: J. Weaver y R. Sprout, en Michael Rock, “25 Years of Economic Development Revisited”, *World Development*, vol. 21, núm. 11, 1993.

bles a su favor en las dos últimas regiones, que a su vez han crecido mejor y más sostenidamente que las anteriores.

Los datos de la realidad han desmentido terminantemente la idea de que la inequidad era en definitiva funcional al crecimiento económico. La situación es la que describe Joseph Stiglitz: “Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento. No obstante que esto podría ser visto como no más que sentido común, hasta la experiencia de Asia Oriental el ‘sentido común’ sugería exactamente lo contrario: que el crecimiento producía desigualdad y que la desigualdad era necesaria para el crecimiento”.²⁰

Al derrumbarse el “sentido común” postulado por la teoría económica convencional, se abrió el paso para reinvestigar todo el tema. Esa investigación se halla urgida por los altísimos umbrales de desigualdad hoy vigentes, que anuncian severas dificultades futuras para el crecimiento, portadoras en sí mismas de tensiones sociales de gran envergadura hacia el interior de las sociedades. Las nuevas líneas de investigación que se están multiplicando en todo el mundo, comienzan a analizar sistemáticamente diversos órdenes de inequidad. Junto a la inequidad en los ingresos, se está explorando la inequidad en la posesión de activos y en el acceso a créditos, ambas de alta significación económica. Un reciente trabajo de Deininger y Squire constató que una distribución inequitativa de la tierra —un activo crucial— tiene un nítido efecto negativo sobre el crecimiento subsecuente. Así, según sus datos, sólo 2 de 15 países con coeficientes Gini para la distribución de la tierra mayores a 70 lograron un crecimiento superior al bajo nivel de 2.5% en el periodo 1960-1992.²¹ Otro estudio de Hongyi, Squire y Zou muestra que la inequidad inicial en la distribución de activos puede ser mantenida indefinidamente, generación tras generación, con las consiguientes consecuencias regresivas, que indican la necesidad de políticas efectivas para reducirla.²²

²⁰ Joseph E. Stiglitz, “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *Research Observer*, Banco Mundial, agosto de 1996.

²¹ Klaus Deininger y Lyn Squire, “Measuring Income Inequality: A New Data Base”, *The World Bank Economic Review*, 1996.

²² Hongyi Li, Lyn Squire y Heng-fu Zou, *Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality*, Banco Mundial, junio de 1996.

Interrelación de desarrollo económico y desarrollo social

La caída de la teoría del derrame, la revalorización del capital humano y del capital social, y el replanteo de las relaciones entre inequidad y crecimiento, son dimensiones centrales de un debate más amplio que está alcanzando a la orientación global de los modelos de desarrollo. Por un lado se advierte que las relaciones entre lo económico y lo social son complejas. El mecanicismo del derrame suponía que con el tiempo los beneficios del crecimiento llegarían a los sectores desfavorecidos. El proceso real es distinto. Pero, además, se está yendo más lejos. Se está planteando que no corresponde pensar todo el proceso en términos de la resolución de una dimensión a instancias de otras, sino que hay una interrelación básica. El desarrollo social parece, en la experiencia concreta, un proceso vital para un desarrollo económico sostenido. Las inversiones en capital humano y capital social, y el mejoramiento de la equidad, además de ser fines en sí mismos desde la perspectiva de sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes. Así, James Wolfensohn ha planteado: "Sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio".²³ El BID destaca, respecto a América Latina: "Las persistentes brechas sociales en la acumulación de 'capital humano' han incrementado la gran proporción de personas que viven en la pobreza y la distribución sumamente desigual de la riqueza en la región. Estas brechas sociales siguen limitando la productividad y el crecimiento económico regional, y demoran los procesos de democratización y modernización de los Estados".²⁴

Aparece la visión de que hay una brecha que salvar en ambas direcciones, sin lo cual el desarrollo mismo es altamente vulnerable. Es imprescindible que exista crecimiento económico, estabilidad monetaria y equilibrios económicos y financieros; sin ellos no habrá medios para apoyar el desarrollo social, pero a su vez no serán mantenibles en el mediano y largo plazos si no se produce un desarrollo social activo. Esta visión abre la posibilidad a las políticas alternativas al "sentido común convencional" que hoy comienzan a esbozarse. Así, Amartya Sen plantea, por una parte, que existen los enfoques que ven al desarrollo como "un proceso cruel, basado en una moralidad que invoca sangre,

²³ James D. Wolfensohn, "El gasto social es clave", *Clarín*, Buenos Aires, 23 de febrero de 1996.

²⁴ BID, "Progreso económico y social", *Informe 1996*.

sudor y lágrimas [...] la retórica de estos enfoques es la del sacrificio necesario en aras a un futuro mejor [...] sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etc." ²⁵ Este enfoque, dice Sen, ha sido "fuertemente sobrevenido". No parece conducir a los resultados prometidos de acuerdo con la experiencia histórica y genera altísimas tensiones. Es presentado con frecuencia como la alternativa única. La inclusión de los nuevos elementos antes mencionados en el debate da amplia posibilidad a que se puedan diseñar otras alternativas. Por otra parte, Sen habla de ópticas que "ven el desarrollo como un proceso esencialmente amigable centrado en ayudar a otros y a sí mismo, y con la posibilidad de salir adelante 'con un poco de ayuda de mis amigos'. El poco de ayuda puede provenir de la interdependencia en el mercado (...ganancias mutuas en intercambios...) pero también de los servicios públicos que confieren a la gente más capacidad para ayudarse a sí misma y a otros". La experiencia histórica de las últimas décadas indica que frente a la tradicional desarticulación entre lo económico y lo social, donde en definitiva, como se ha señalado con frecuencia creciente, las políticas sociales están dedicadas a "recoger a los muertos y heridos que deja la política económica", es posible pensar en una articulación integral entre ambos que potencie a fondo sus complementariedades. Las sociedades que han logrado combinar ambos tipos de desarrollo están entre las más avanzadas del planeta y demuestran con su ejemplo que esta integración es factible. Así, países como Canadá, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Japón, los del Sudeste Asiático e Israel se hallan en posiciones de vanguardia tanto en la tabla de resultados macroeconómicos exitosos como en la de indicadores de desarrollo humano.

Las nuevas direcciones abiertas en el debate sobre el desarrollo social obligan a su vez a revisar los planteos "sentido común convencional" de las últimas décadas sobre la función que el Estado debe cumplir. ¿Cuáles funciones cabría esperar si se incorporan a la reflexión los profundos replanteos actuales en el marco de las concepciones globales del desarrollo?

²⁵ Amartya Sen, "Development Thinking at the Beginning of the 21st Century", BID, Development Thinking and Practice Conference, Washington, septiembre de 1996.

Repensando el papel del Estado

Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social incluye trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión e incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos que es imprescindible analizar, pero antes debe discutirse qué papel se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo. Los cambios y modernizaciones técnicas, absolutamente necesarios, no pueden seleccionarse en abstracto o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que, dado un papel determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el "estilo de tecnologías" más apropiado para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese papel. La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del Estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que, arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones sobre cuáles serían los papeles del "Estado deseable" y, a partir de ahí, procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo. El tipo de abordaje metodológico sugerido es el que se está intentando esbozar en el presente trabajo.²⁶

La discusión sobre el papel del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre la función global del Estado. En líneas generales, como se ha señalado con frecuencia, el péndulo ha oscilado fuertemente. Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias. Esta visión mostró en la práctica graves dificultades desde su misma concepción, la cual subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y desde su implementación, donde la maquinaria reveló serias ineficiencias; asimismo, el carácter centralizado de la gestión demostró ser un factor crucial de rigidez y graves divorcios con las exigencias de la realidad.

El péndulo giró en la dirección opuesta a la que postuló la necesi-

²⁶ El autor trabaja esta metodología en Bernardo Kliksberg, "Redesigning the State Profile for Social and Economic Development and Change", *International Review of Administrative Sciences*, junio de 1994.

dad de un "Estado mínimo". Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas y que se debía dejar librado el desarrollo al mercado y "la mano invisible". El Estado se percibió como un estorbo para la dinámica que debía impulsarse. Se enfatizó la existencia de una antinomia entre Estado y mercado. Se llevó a cabo un activo proceso de "demolición" del Estado en los países en desarrollo. Los esfuerzos se situaron durante una extensa etapa en el tema del tamaño y se realizaron continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimieron gran parte de sus funciones. Se trató en diversas ocasiones de privatizar y eliminar funciones, en el más corto plazo, aun con conciencia de que las operaciones respectivas podían haberse efectuado de modo más eficiente para el país, y de que las supuestas capacidades regulatorias públicas necesarias para la etapa subsiguiente eran muy débiles o casi inexistentes. También, como en el caso anterior, este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella.

La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas. Refiriéndose a la experiencia estadounidense Rudiger Dornbusch señala:

En los Estados Unidos ya vamos un paso más adelante. Vemos que la competencia excesiva, la desreglamentación descuidada y la falta de intervención estatal han llevado las cosas demasiado lejos. El péndulo se desplaza ahora en dirección opuesta y ya se vislumbra la reaparición del Estado... De aquí a diez años miraremos hacia atrás y veremos un periodo de reconstrucción centrado en una cabal concepción del Estado, en la correcta clase de cooperación entre el gobierno, la fuerza laboral y el empresariado, y en la necesidad de que el gobierno desempeñe un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas de la coordinación y la explotación de los factores externos.²⁷

El replanteamiento conceptual de todo el tema en marcha está basado en el choque de los modelos teóricos con la realidad. Los hechos han ido cuestionando seriamente supuestos de amplia difusión. Así, se plantea que constituye una "falsa trampa" encerrar el tema en una

²⁷ Rudiger Dornbusch en José Núñez de Arco (ed.), *Políticas de ajuste y pobreza*, Washington, BID, 1995.

discusión sobre el tamaño del Estado y creer que la reducción del mismo proporcionará automáticamente soluciones. Los datos muestran claramente que el tamaño del Estado medido, entre otros aspectos, según el número de funcionarios por cada 100 ciudadanos atendidos y el porcentaje que representa el gasto público en relación con el producto nacional bruto, indicaría que el tamaño relativo del Estado en muchos países del mundo en desarrollo es considerablemente menor que el tamaño del mismo en la mayor parte de las economías desarrolladas. El tema central no puede ser el tamaño en abstracto, sino la función que debería cumplir el Estado en el proceso histórico y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para desempeñarla con eficiencia.

La realidad, a su vez, ha planteado que en el nuevo mundo globalizado, donde se ha producido una “explosión de complejidad”, al multiplicarse las interrelaciones y producirse cambios profundos geopolíticos, geoeconómicos y tecnológicos en espacios brevísimos de tiempo, existe la necesidad de que el Estado lleve a cabo funciones que no formaban parte de ninguna de sus funciones anteriores en la historia. La globalización, el cambio acelerado, la complejidad, van acompañados de una amplia dosis de incertidumbre. Edgard Morin previene: “El devenir no es necesariamente sinónimo de desarrollo. De aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre”. Y subraya las dificultades para otear el futuro: “Estamos en lo desconocido, más aún en lo innominado. Nuestro conocimiento de los tiempos actuales se manifiesta solamente en el prefijo sin forma ‘pos’ (posindustrial, posmoderno, posestructuralista...) o en el prefijo negativo ‘anti’ (antitotalitario). No podemos dar un rostro a nuestro futuro, ni siquiera a nuestro presente”.²⁸ La misma sensación frente a una sociedad “cada vez más globalizada y porque globalizada también más compleja y multidimensional” ha sido descrita por pensadores del mundo en desarrollo de este modo: “navegamos este huracán de cambios de la globalización casi sin brújula, con limitados y demasiadas veces desactualizados mapas. Tantos cambios y tan pocos mapas son unas de las fuentes principales del malestar de la incertidumbre y desasosiego que tanto se manifiesta en el mundo actual”.²⁹ Estos desarrollos han generado una amplia demanda de respuestas estatales de nuevo cuño. Michel Crozier apunta: “Necesitamos más intervención pública para dominar la compleji-

²⁸ Edgard Morin, “El astro errante”, *La Nación*, Buenos Aires, 1993.

²⁹ Guillermo O'Donnell, *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, Washington, BID, 1996.

dad. De una manera u otra todos los grupos —aun los de hombres de negocios— exigen la intervención”.³⁰ En el mundo en desarrollo, la posibilidad de promover y fortalecer integraciones subregionales y regionales de relevancia ante la globalización está generando una fuerte corriente de demandas de papeles catalizadores y facilitadores que un Estado eficiente podría cumplir.

Junto a las demandas que emergen de la globalización y la complejidad hay otras que tienen que ver con el desarrollo de las capacidades regulatorias del Estado. La regulación surge como una exigencia de eficiencia económica y sentida inquietud social frente a los costos enormes que la sociedad toda puede pagar si se dejan librados aspectos críticos para ella a una “mano invisible”. Lester Thurow advierte al respecto:

En las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la *mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto.³¹

También hay demandas al Estado que tienen que ver con la inequidad y sus costos. Dornbusch las identifica del siguiente modo: “El mercado no facilita una distribución del ingreso que sea socialmente aceptable. La intervención del Estado, por lo tanto, es legítima cuando se trata de equiparar la distribución del ingreso producida por el mercado... La igualdad de oportunidades y en cierta medida de resultados constituye no sólo un precepto ético sino una necesidad imperiosa porque cada vez son mayores las evidencias de que la excesiva desigualdad provoca el conflicto social...”³²

El Estado mínimo, casi ausente de éstos y otros procesos clave de nuestro tiempo, y con capacidades de gestión minimizadas, muy difícilmente puede ayudar a la sociedad a enfrentarlos adecuadamente. La idea subyacente tras el que el mejor gobierno es el “no gobierno” lleva,

³⁰ Michel Crozier, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, Caracas, enero de 1996.

³¹ Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*, Vergara Editores, 1992.

³² Rudiger Dornbusch, *op. cit.*

confrontada con la realidad, la cáustica aseveración de una reconocida autoridad en gerencia: "El modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".³³

Frente a los polos del péndulo se está levantando actualmente una concepción diferente que, a partir de la evidencia histórica reciente, indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado *vs.* mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales y han integrado activamente en ese esquema las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil que ambos polos tendían a marginar. En estos esquemas se identifica, entre Estado y mercado, una amplia gama de organizaciones que incluye, entre otras, los "espacios de interés público", entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado ni del mercado; la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados; las organizaciones no gubernamentales; las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa, que han crecido significativamente; las organizaciones vecinales; los grupos ecologistas; el voluntariado, y otras formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil. Se trata en la nueva concepción de "sumar" los papeles clave para la sociedad, vinculados con demandas como las antes planteadas y con otras que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado y los aportes múltiples de la sociedad civil. En esta perspectiva es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada, fuerte y activa.

Está planteada la necesidad de reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría llamar un "Estado inteligente". Un Estado concentrado en funciones estratégicas para la sociedad y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlas a cabo con alta efectividad. Uno de los papeles clave del "Estado inteligente" se hallará, de acuerdo con numerosas evidencias, en el campo del desarrollo social. Frente a problemas de la magnitud de los que fueron esbozados en la

³³ Henry Mintzberg, "Managing Government, Government Management", *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1996.

primera parte de este trabajo, y ante los fracasos de los modelos basados en el derrame, han surgido nuevas visiones del desarrollo, y en ellas el Estado cumple papeles de alta relevancia.

En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría por sí solo los problemas de pobreza llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del papel del Estado en el campo social. Si ello fuera así, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfase transitorio que se daría mientras el derrame se pusiera en funcionamiento. Su papel consistiría en montar programas totalmente coyunturales y localizados para atenuar efectos. Las asignaciones de recursos a su actividad social debían ser limitadas por cuanto se trataba de recursos que se estaban "distrayendo" de la política central de crecimiento y derrame que generaría las soluciones reales. Consecuentemente, con estas directrices se produjo un fuerte movimiento de "desarme" del Estado en el campo social y se desmantelaron servicios, lo que promovió de hecho un éxodo de recursos humanos calificados del sector público al sector privado. Esto dio lugar a grandes áreas de incertidumbre para los organismos que operan en el sector social al depender crecientemente de decisiones externas a ellos tomadas con una intervención marginal de los mismos. Las nuevas direcciones del debate marcan que este tipo de reestructuración forzada y estrecha del Estado en lo social en realidad agrava los problemas: disminuye la inversión en capital humano y capital social, aumenta los ya agudos niveles de inequidad y aleja más aún la posibilidad de integrar políticas económicas y sociales. Las nuevas orientaciones del debate sobre el desarrollo social sugieren un papel muy diferente del Estado.

El incremento del capital humano supone una política sistemática a largo plazo en esa dirección, donde el Estado tiene un papel clave. El desarrollo del capital social requiere un Estado que esté protegiéndolo y promoviendo activamente las sinergias. El mejoramiento de la equidad necesita una labor activa del Estado en esa dirección. Subraya un trabajo del Banco Mundial: "...acciones estatales que conlleven una distribución más equitativa de la riqueza bien podrían formar parte integral de una exitosa estrategia económica".³⁴ La interrelación articulada de lo económico y lo social en un modelo de desarrollo que movilice las complementariedades de ambos planos necesita un papel concertador y sinergizante del Estado. La creación de empleos y políticas de ingresos adecuadas ha de hallarse en el centro de esta interre-

³⁴ Shadid Burki y Sebastián Edwards, *op. cit.*

lación. Por otro lado, parte fundamental del nuevo papel es sumar aliados para enfrentar los problemas sociales. El Estado debe generar iniciativas que promuevan la participación activa en este esfuerzo de los actores sociales básicos: empresas privadas, sindicatos, universidades y la sociedad civil en todas sus expresiones.

Un Estado inteligente en lo social no es un Estado mínimo, ni ausente, de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una "política de Estado", no de partidos, en educación, salud, nutrición y cultura, y orientado a superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinérgico permanente. Esta vez no se trata de postular un modelo teorizante más. Este tipo de reflexiones sobre el Estado van surgiendo con gran fuerza de la experiencia histórica de las últimas décadas. En países donde el Estado ha asumido funciones de esta índole, los resultados han sido muy significativos. Amartya Sen describe el escenario histórico mundial reciente destacando:

De hecho, muchos países de Europa occidental han logrado asegurar una amplia cobertura de seguridad social —con la prestación de atención en salud y educación públicas— de maneras hasta entonces desconocidas en el mundo; el Japón y la región del este de Asia han tenido un alto grado de liderazgo gubernamental en la transformación tanto de sus economías como de sus sociedades; el papel de la educación y la atención en salud pública ha sido el eje fundamental para contribuir al cambio social y económico en el mundo entero (y en forma bastante espectacular en el este y sudeste asiáticos), y la formulación pragmática de políticas se ha inspirado tanto en el mercado como en el Estado, y de hecho también en instituciones que no pertenecen a ninguna de las dos categorías, tales como organizaciones de la comunidad.³⁵

Nancy Birdsall destaca el papel cumplido por el gobierno del Japón al promover la pequeña y mediana empresas, siguiendo una estrategia de "crecimiento desde abajo" productora de empleos: "el Ministerio de Comercio Exterior e Industria del Japón consideró la falta de modernización de la pequeña empresa como un posible obstáculo fundamental para el crecimiento"; el apoyo del gobierno japonés a la misma fue "uno de los aspectos más perdurables y constantes de la política industrial".³⁶

³⁵ Amartya Sen, *op. cit.*

³⁶ Nancy Birdsall, "Comentarios sobre *Lecciones del Japón*", de K. Yamada y A. Kuchiki, BID, Development Thinking and Practice Conference, septiembre de 1996.

En el Chile democrático, el gobierno electo suplantó totalmente la estrategia social de la dictadura anterior. Durante la misma, si bien hubo logros económicos, también empeoró sensiblemente la situación social. Se estimaba que el número de familias ubicadas por debajo de la pobreza había ascendido de 20 a 40% de la población. El gobierno democrático dio alta prioridad a lo social, puso en marcha una política social totalmente activa, basada en cuatro principios orientadores: equidad, solidaridad, integralidad y participación social; realizó amplias concertaciones con el sector privado para mejorar las condiciones sociales y estimuló a fondo a la sociedad civil. Los resultados de este esfuerzo —que ha procurado interrelacionar continuamente lo social y lo económico— han sido impactantes, y los progresos en ambos campos se han fortalecido mutuamente.

En éstos y otros casos, un Estado activo en lo social, atento a las incidencias de la globalización y el mercado sobre la problemática social, agresivo en materia de desarrollo del capital humano y del capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre los distintos actores sociales en favor de la superación de la pobreza, y puesto cabalmente al servicio de la sociedad, se está mostrando como un instrumento histórico clave para las sociedades.³⁷

Algunos términos fundamentales de los riesgos que se afrontan si se insiste en tesis como el Estado mínimo, o si se permite un Estado orientado por intereses de grupos burocráticos internos, son agudamente planteados por Paul Streeten, quien sugiere que el problema más serio no surge del fracaso del mercado sino de su éxito; no del fracaso de ciertas burocracias gubernamentales sino de lo contrario. En efecto, resalta: "Si las señales propagadas por el mercado están basadas en una distribución muy desigual de la tierra, otros activos y los ingresos, es el éxito del mercado al responder a estas señales lo que causa el problema". Refiere que "Amartya Sen ha analizado hambrunas y ha mostrado que con frecuencia la disponibilidad total de alimentos era adecuada pero el poder de compra de grupos particulares de la población pobre había declinado. En esas condiciones el mercado era muy exitoso en sus señales, incentivos y alocaiones, mientras que la gente se hallaba hambrienta". De manera similar, indica que los

³⁷ Resalta al respecto Federico Mayor: "...hoy más que nunca, las convulsiones internas de los países y las veleidades económicas a nivel internacional refuerzan la convicción de que el Estado democrático, genuino representante de los ciudadanos, debe reforzar su papel como garante del cumplimiento de las leyes, como agente de unidad nacional y de desarrollo, acentuando su eficacia redistributiva e integradora" (*idem*).

gobiernos exitosos en perseguir los autoobjetivos de sus funcionarios son los que han llevado a resultados destructivos ampliamente criticados.³⁸

Dadas las funciones mencionadas como deseables, ¿cómo dotar al Estado de las capacidades institucionales y de gestión para llevarlas a cabo? ¿Cuál sería el perfil de un “Estado inteligente” en el campo social?

Líneas de trabajo para el rediseño del Estado en el campo social

En el marco de los procesos de ajuste macroeconómico del mundo en desarrollo se han llevado a cabo importantes reformas del Estado en lo social. El perfil básico de esas reformas lo describe Fernando Zumbado con una caracterización que puede generalizarse a numerosos países: “Hasta el presente, la reforma social ha constituido una resultante de las exigencias planteadas por los programas de estabilización y por el ajuste de estructuras económicas. En este sentido, desafortunadamente, la reducción efectiva del gasto público social y el desmantelamiento de servicios ineficientes han jugado un papel determinante en el aumento de la pobreza. Se ha demorado mucho el presentar programas alternativos más eficaces”.³⁹

De estas reformas ha emergido un Estado posajuste, con serias limitaciones y debilidades institucionales y de gestión que le impiden llevar adelante funciones como las que fueron delineadas en el ítem anterior. Se requiere reconstruir el Estado en lo social para que las funciones mencionadas puedan ejecutarse con efectividad. Esa reconstrucción no puede ser hacia atrás. No resulta un camino aconsejable, si se tienen en cuenta las importantes deficiencias de funcionamiento, rigideces e incapacidades que presentaban las estructuras estatales sociales de décadas anteriores. Pero tampoco los meros cortes constituyen la reforma necesaria. El reclamo de Zumbado tiene plena sustentación. Se necesitan “programas alternativos más eficaces”.

La reconstrucción de la capacidad de gestión estatal para un desarrollo social activo, equitativo y sostenido debe hacerse mirando hacia adelante. Es necesario conectar al Estado social con las nuevas

³⁸ Paul Streeten, “Market and States: Against Minimalism”, *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993.

³⁹ Fernando Zumbado, “En el camino del desarrollo humano”, PNUD.

fronteras tecnológicas en desarrollo institucional y gerencia. En las últimas décadas ha habido cambios fundamentales en las ideas básicas de cómo obtener mayor eficiencia en las organizaciones. Se observa la emergencia a nivel mundial de un nuevo paradigma gerencial con modelos analíticos, hipótesis y propuestas técnicas muy diferentes a las del que predominó en buena parte de este siglo.⁴⁰ Se está pasando de la “administración a la gerencia”. Las organizaciones más eficientes de nuestro tiempo han generado en la práctica muchos elementos de este paradigma emergente y están operando crecientemente con base en él. La reforma del Estado en lo social tiene allí una importante fuente de marcos de referencia sobre cómo gestionar organizaciones en el 2000, que pueden ser de gran utilidad. Está planteado el desafío de cruzar los problemas y las características particulares de los sectores sociales estatales con los desarrollos de punta en gerencia de organizaciones en el ámbito mundial. Este “cruce” no consiste en “copiar” métodos gerenciales en boga. El desafío es mucho más complejo y amplio. Se trata de ver si es posible releer los problemas de gestión social con apoyo en las innovaciones recientes sobre comprensión del comportamiento organizacional, pero respetando totalmente su fuerte singularidad y especificidad. Esa “nueva lectura” sería el punto de partida para diseñar a partir de ella soluciones técnicas apropiadas para el campo estatal social. Lo que está planteado entonces no es un trabajo de “apropiación mecánica” de soluciones gerenciales de moda, sino un vasto esfuerzo de investigación y desarrollo para generar innovación organizacional en las áreas sociales.

a) La reconstrucción del Estado social hacia adelante implica entonces afrontar interrogantes básicos como los siguientes:

- ¿Cuáles son los problemas realmente estratégicos que obstruyen la eficiencia? La versión tradicional subrayaba problemas de índole esencialmente formal relativos a organigramas, procedimientos, manuales de funciones, normas y circuitos. En gerencia de avanzada se piensa que ello debe mejorarse, pero que las incidencias de esas mejoras sobre el rendimiento orga-

⁴⁰ El autor trata detalladamente el tema en Bernardo Kliksberg, *El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, 13a. ed. revisada, Buenos Aires, Norma-Tesis, 1995.

nizacional final son muy reducidas y que el mismo depende de temas mucho más estratégicos.

- ¿Cómo encarar dichos problemas con apoyo en los avances de las ciencias gerenciales pero teniendo en cuenta la marcada especificidad que presenta la gestión de programas sociales?
- ¿Cómo generar soluciones que en definitiva promuevan el cumplimiento por parte del Estado de las funciones que tiene por delante en el campo social de los países en desarrollo, como el mejoramiento drástico de la educación y la salud, el desarrollo del capital social, el mejoramiento de la equidad, un uso optimizante de recursos escasos, la generación de soluciones con sostenibilidad, la promoción activa de la participación de la sociedad civil en todas sus expresiones en la tarea social, el desarrollo de las capacidades propias de las comunidades desfavorecidas?

Partiendo de estas bases conceptuales, a continuación se sugieren algunas líneas de trabajo que se consideran clave para el rediseño del Estado en lo social. Se perciben como líneas a partir de las cuales se deberían ir generando cambios graduales, en dirección a las metas que se plantean. El enfoque sugerido constituye básicamente una estrategia de cambio de carácter selectivo y gradual.

Reposicionamiento organizacional de la política social

En las estructuras estatales del mundo en desarrollo, la política social ha venido operando como un área carente de autonomía en relación con variables críticas para el logro de sus objetivos. Desde afuera de ella se han determinado aspectos básicos para su operatoria real. Normalmente, las áreas de política económica de los Estados toman las decisiones de fondo sobre temas que tienen gran efecto social y las “comunican” simplemente a las áreas sociales. Las mismas tienen una participación organizacional muy limitada en los procesos de toma de decisiones respectivos. Los operadores sociales tienen escasa presencia en decisiones cruciales sobre temas como política de créditos, negociación de la deuda externa, políticas arancelarias, política fiscal, que van a tener profundos efectos en el campo social. Por otra parte, la información que se maneja en los procesos de toma de decisiones respectivos es casi integralmente generada por las áreas económicas. Son limitados los

insumos de información aportados por las áreas sociales aplicados en los mismos. La ubicación organizacional de las áreas sociales en el esquema de “poder real” de los gobiernos ofrece asimismo marcadas debilidades. Independientemente de los “títulos formales”, su frecuencia de acceso al nivel presidencial y su pertenencia a los ámbitos críticos de decisión son considerablemente menores a las de las áreas económicas y políticas.

En estas condiciones, la política social se desarrolla en un marco de subordinación y aislamiento. El grado de “incertidumbre” que controla —factor clave de poder organizacional— es muy bajo. Sus parámetros fundamentales pueden con facilidad ser variados desde afuera y dejar sin “piso” a diseños largamente trabajados.

Esta debilidad organizacional estructural de lo social concuerda con una visión del desarrollo donde se percibe el desarrollo social como un derivado “residual” de otras políticas. Al replantearse integralmente dicha visión y observarse, como se mencionó, que las palancas del desarrollo son múltiples, que hay dimensiones sociales que son críticas para que el mismo pueda tener sostenibilidad y que el “residuo” puede bloquear todo el proceso, aparece una fuerte necesidad de reestructurar el patrón organizativo tradicional. Como lo indica con precisión Enrique Iglesias: “El Estado es el primer responsable de asegurar la gran conciliación de lo económico con lo social”.⁴¹ Llevar adelante esa conciliación significa rediseñar los espacios organizativos para favorecerla. El tema es de gran complejidad. No lo resuelve la creación de puntos aislados de coordinación, como gabinetes en donde cada cierto periodo de tiempo se encuentran los responsables ministeriales respectivos. Ello es útil, pero constituye un nivel primario de coordinación. Para avanzar hacia un diseño combinado de políticas económicas y sociales se requieren niveles mucho más sofisticados. La coordinación debe abarcar las diversas etapas del proceso de formulación de políticas públicas. Entre otros aspectos, implica construir bases de datos sobre lo social mucho más amplias y de mejor calidad que las actuales que puedan ser punto de referencia en los diseños de políticas. Esto significa el acceso directo de las áreas sociales a la conformación de las agendas de discusión; implica montar mecanismos organizativos que permitan la elaboración conjunta de decisiones sobre planos cruciales de modo tal que los esquemas de decisiones incluyan plenamente, junto a las

⁴¹ Enrique Iglesias, “Reforma económica y reforma social: visión integral”, en BID, *Social Reform and Poverty*, 1993.

variables económicas, las variables sociales; requiere la construcción de sistemas de monitoreo en tiempo real que informen continuamente sobre los efectos sociales de las políticas económicas y permitan retroalimentar sobre la marcha el diseño conjunto. Se necesita armar una institucionalidad que vaya facilitando niveles crecientes de coordinación, en dirección a lo que en algunos de los países más avanzados en este tema se llama generar una "socioeconomía", es decir diseños integrados —y no solamente coordinados— de política económica y social. Existen diversas experiencias en esa dirección indicativas de su viabilidad. Entre ellas, el gobierno democrático de Chile ha desarrollado un activo ejercicio permanente de coordinación estrecha entre políticas económicas y sociales. En Israel se desarrolló un sistema de seguimiento de la situación social que genera datos utilizados en común por los niveles de decisión económica y social, y el Parlamento.

Junto al estrechamiento de la coordinación se requiere una rejerarquización efectiva de las áreas sociales, en términos de su acceso a los centros de poder básicos.

Mejoramiento radical de la coordinación intraestado social

Los problemas de coordinación de las áreas sociales de los gobiernos centrales no se dan sólo hacia el exterior de las mismas: tienden a presentar en el mundo en desarrollo muy bajos niveles de coordinación entre ellas mismas. Los ministerios a cargo de lo social, como Educación, Salud, Familia, Vivienda, Desarrollo Social, etc., suelen actuar de manera aislada y fuertemente desvinculados. Las agencias públicas de diverso orden que operan en lo social tienen, a su vez, débiles nexos reales con los ministerios orientadores e interrelaciones limitadas entre ellas mismas. Un significativo esfuerzo institucional de las últimas décadas —los Fondos de Inversión Social— ha sido limitadamente "aceptado" por el área estatal social y opera con esa severa restricción. En la realidad, no solamente hay vacíos agudos de coordinación, sino con frecuencia fuertes enfrentamientos por competencias, recursos y programas.

Todo ello tiene un importante efecto sobre los resultados finales por cuanto lo social es por naturaleza un campo donde ningún actor institucional podrá por sí solo lograr metas de fondo. Así, los objetivos a lograr en materia de carencias educativas requieren un respaldo sólido por parte de los sistemas de salud y nutrición. Los progresos en

salud necesitan una cooperación activa con el sistema educativo. La transformación de zonas urbanas de vivienda marginal en asentamientos estables y productivos requiere la acción combinada de diversos organismos sociales. La maximización de resultados sólo se obtiene en el campo social cuando hay una integración operacional de las diversas áreas.

Detrás de las serias dificultades de coordinación interinstitucional vigentes hay diversos problemas que deberían ser puestos a discusión. Algunos de ellos son de carácter conceptual. Muchos aparatos burocráticos públicos han sido construidos sobre la base de enfoques marcadamente sectoriales. El diseño organizacional ha tendido a separar estrictamente los sectores, fijar fronteras rígidas y responsabilidades totalmente demarcadas e institucionalizar una división del trabajo muy formalizada. La realidad de los programas de lucha contra la pobreza urbana, o para el desarrollo rural, requiere otro tipo de diseño organizativo que facilite el cruce de enfoques, el trabajo de equipo en el campo y la optimización conjunta de los escasos recursos disponibles. En lugar de continuar "sectorializando", en el área social se requiere "interinstitucionalizar", es decir, aumentar los vínculos concretos entre los diferentes actores.

Otros problemas son muy concretos. Hay conflictos de intereses, luchas de poder, disputas por espacios. Dichos problemas no se solucionan por la vía de los abordajes tradicionalmente utilizados, que establecen estructuras formales de coordinación y fijan en el "papel" distintos tipos de unidades en donde se producirá la coordinación, pues tienen normalmente una efectividad limitada. Esto lo ilustran los serios problemas de funcionamiento de los gabinetes sociales, los cuales reúnen a los ministros de las áreas sociales y las agencias gubernamentales sociales. Es desde ya un instrumento útil, pero en la realidad su productividad suele ser baja. Las agendas tienden a excluir los temas conflictivos y a centrarse en aspectos de coordinación administrativa menores. Los mecanismos técnicos de seguimiento de las decisiones adoptadas son limitados: las reuniones no cuentan con un trabajo técnico previo sistemático que las apoye. El abordaje formal debería ser reemplazado por un abordaje "sustancial" y partir del reconocimiento de que hay conflictos reales subyacentes, para tratar de enfrentarlos. Probablemente buena parte de ellos puedan solventarse si los actores llevan a cabo procesos orgánicos de negociación utilizando modelos técnicos avanzados. En primer término, la negociación les permitirá detectar puntos comunes, identificar ventajas mutuas para llevar

adelante acciones conjuntas, y diseñar programas mancomunados a partir de ello. Las experiencias en marcha en este campo demuestran que los ministerios y agencias pueden encontrar con facilidad ventajas para la labor conjunta en áreas como producción para uso común de información social de buena calidad, formación en *pool* de recursos humanos calificados en áreas críticas y negociación unificada ante las áreas económicas en cuestiones relevantes. Ello no solventará todos los conflictos, pero los reducirá y limitará. Junto a ello deben montarse mecanismos organizativos que favorezcan una coordinación efectiva. Las reuniones de gabinetes sociales deben estar precedidas por un proceso previo de consultas de amplitud que permita establecer agendas representativas. A su vez, deben instalarse sistemas que permitan hacer monitoreo de los resultados de la implementación de las decisiones adoptadas y retroalimentar con ellos la toma de decisiones de los gabinetes.

Todos estos esfuerzos deben enmarcarse en una discusión conceptual a fondo que posibilite un "salto de conciencia" respecto a la necesidad de superar los enfoques sectorialistas, dada la naturaleza misma de los problemas sociales que requieren una acción combinada.

La descentralización como oportunidad

Una de las principales "oportunidades" de transformación positiva del Estado social en los países en desarrollo se halla en la descentralización de los servicios sociales respecto de las regiones y municipios. Las indicaciones favorables de ésta son múltiples. Desde el punto de vista de la efectividad de los programas, puede acercarnos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se quiere asistir. En una perspectiva estrictamente gerencial, permitirá niveles de eficiencia más altos al abrir posibilidades mayores de dinamismo, flexibilidad y agilidad en las respuestas. En el plano de la sostenibilidad de los programas en el mediano y largo plazos, estimula en principio la articulación de los intereses de las poblaciones receptoras de los mismos, y ello favorecerá la autosustentación de los esfuerzos. Significa también crear condiciones para avanzar en la estructuración de políticas económico-sociales integradas a nivel regional.

Numerosos países están poniendo en funcionamiento procesos descentralizadores en el campo social, y allí hay claramente una dirección firme hacia el futuro. Se están haciendo esfuerzos para descentra-

lizar áreas como educación primaria y secundaria, servicios de salud primaria y hospitales, vivienda, saneamiento ambiental, acueductos, cloacas, drenajes y desechos sólidos, nutrición, seguridad social, transporte y cultura. Sin embargo, es necesario prestar mayor atención a lo que indica la experiencia acumulada sobre dificultades y riesgos, a efecto de diseñar estrategias para enfrentarlos y superarlos.

Entre otros problemas, una primera área tiene que ver con el grado de "claridad institucional" del proceso de descentralización. En diversos casos, los papeles posdescentralización del gobierno central, las regiones y los municipios no se han definido con precisión y quedan grandes áreas de ambigüedad. Ello genera espacios para roces y choques constantes. Un aspecto crítico es el financiero. Si la descentralización de servicios no va acompañada de mecanismos que permitan a las entidades regionales y municipales hacia las que se transfieren generar o disponer de los recursos necesarios, el proceso puede transformarse en regresivo. Como señala Karin Stahl: "Llevar adelante una política de descentralización sin asegurar los ingresos de los municipios, y sin una compensación financiera entre las regiones ricas y las pobres, puede agravar por añadidura las desigualdades regionales y con ello también las desigualdades sociales, y fomentar así un mayor deterioro del sistema estatal de servicios sociales, sobre todo en los municipios más pobres".⁴² Otra dimensión relevante es la de la capacidad institucional y de gestión de las entidades a las que se descentraliza. Si sus capacidades son débiles, como puede esperarse en un principio, y no se realiza un esfuerzo sostenido por desarrollarlas, los servicios corren serios riesgos. Entre otros aspectos, muchos municipios de los países en desarrollo presentan carencias de carreras orgánicas de servicio civil, instrumento clave para una gestión eficiente. Como ilustración del problema, una investigación en Colombia, donde se ha producido un amplio movimiento descentralizador, muestra que 85.5% de los municipios que abarcaban 43.5% de la población no tenían las capacidades para hacer frente a las tareas encomendadas.⁴³ Un estudio que comprendió 16 países de América Latina procuró medir la capacidad de gestión de los municipios a través de los siguientes indicadores: "Existencia de unidades que asumen el servicio, recursos humanos califica-

⁴² Karin Stahl, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 1994.

⁴³ R. Vivas y R. Parra Sandoval, "Hacia la municipalización de la educación en Colombia", ILPE, LC/IP/R81, 1990.

dos, manejo de tecnología gerencial, capacidad para desarrollar proyectos, disponibilidad de recursos financieros, presencia de una estructura organizacional sólida y vigencia de una carrera municipal asociada a los servicios". El resultado obtenido fue que sobre un rango de 5, como máximo, a 1, la capacidad de gestión revelada fue en promedio de 1.⁴⁴ Este tipo de situaciones puede generar un "círculo perverso": formalmente se delegan competencias a los municipios pero existe desconfianza fuerte sobre su capacidad de gestión; en lugar de tratar de fortalecerla, se opta por "racionar" la delegación real, creándose situaciones de indefinición que complican seriamente la prestación de los servicios. Las dificultades, a su vez, retroalimentan la desconfianza original.

Dagmar Raczynski advierte sobre otro problema con base en estudios de campo. Señala: "Como lo sugiere el análisis de Argentina, y parcialmente de Brasil, las presiones y prácticas clientelísticas muchas veces son más fuertes en el ámbito regional, provincial o local que en el nacional".⁴⁵ La advertencia puede extenderse a terrenos más amplios. Las presiones de grupos de poder de élite de las regiones y municipios pueden dirigirse a "copar" los recursos descentralizados hacia intereses económicos, o de poder, de dichos grupos. Allí el proceso puede desvirtuarse significativamente.

Los aspectos referidos y otros añadibles no descalifican las promesas de la descentralización. Las mismas pueden ser tan concretas como las que identifica el BID en su *Informe 1996*:

Existen crecientes evidencias de que el rendimiento puede mejorarse mediante una mayor autonomía de los maestros y directores dentro de sus escuelas, acompañada de mecanismos apropiados para asegurar la responsabilidad. El otorgamiento de un mayor número de opciones a los padres y los estudiantes, y el incremento de su participación y su voz en las decisiones de las escuelas locales, puede incrementar la capacidad del sistema para atender las necesidades. De hecho, los cambios de organización pueden constituir un eficaz catalizador para aumentar la rendición de cuentas, mejorar la asignación de recursos, estimular la innovación y generar los recursos necesarios para incrementar la equidad y la calidad.⁴⁶

⁴⁴ Carlos Mascareño, "Municipalización de los servicios sociales en América Latina", CLAD, 1996.

⁴⁵ Dagmar Raczynski, "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina", BID, CIEPLAN, 1995.

⁴⁶ BID, "Progreso económico y social en América Latina", op. cit.

Materializar las "oportunidades" que abre la descentralización significa explicitar y encarar riesgos como los señalados, así como evitar las zonas de ambigüedad, crear condiciones para el financiamiento efectivo de los servicios por parte de las regiones y los municipios, fortalecer fuertemente sus capacidades de gestión y generar condiciones que impidan su "copamiento" por grupos de élite. Raczynski hace una sugerente recomendación: "Es un camino difícil, por lo que es fundamental que sea conducido por un 'centro fuerte' que lo impulse y guíe, y evite la agudización de las enormes desigualdades territoriales que existen en los países, además de la pérdida de beneficios de economías de escala".⁴⁷

Desarrollo de metarredes

Las nuevas perspectivas de trabajo en desarrollo social plantean la necesidad de sumar las potencialidades de todos los actores sociales que pueden contribuir. Dichos actores operan actualmente con muy débiles lazos de coordinación entre ellos y sin aprovechar las complementariedades que podría producir la acción conjunta. El Estado debe ser el que convoque a la formación de metarredes que integren, junto a los organismos públicos del área social, regiones y municipios, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones empresariales privadas, movimientos sindicales, organizaciones sociales religiosas, universidades, organizaciones vecinales, otros actores de la sociedad civil y comunidades pobres organizadas. Estas metarredes tenderían a apoyarse mutuamente y a aprovechar lo mejor que puede aportar cada uno de los actores y, al mismo tiempo, superar las debilidades que presentan. Como precisa James Migdley: "Deberían tenerse en cuenta los papeles respectivos del Estado, de la comunidad y de los sectores voluntarios, analizando los puntos fuertes y débiles de cada uno de ellos", y: "Es posible identificar estrategias para la armonización de las contribuciones de la comunidad, del Estado y de las ONG".⁴⁸

⁴⁷ Dagmar Raczynski, op. cit.

⁴⁸ James Migdley, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Participación: una estrategia maestra

El Banco Mundial ha publicado recientemente un *Participation Source Book*. Se indica que “presenta la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación”.⁴⁹ Las evidencias de los estudios que ha realizado en la materia son totalmente consistentes, los proyectos de lucha contra la pobreza y el desarrollo social que utilizan modelos participatorios tienen resultados muy superiores a los que se basan en estructuras jerárquicas. Similar es hoy la conclusión de otros organismos internacionales. El BID acaba de editar una obra-guía sobre la materia donde señala “que ve a la participación como el elemento esencial para impulsar el desarrollo y la democracia en el mundo”.⁵⁰ Los beneficios de adoptar diseños participatorios en la programación, la gestión y la evaluación de programas de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, mejoramiento de áreas urbanas marginales, nutrición, etc., son gerencialmente muy concretos. La experiencia indica que el involucramiento de las comunidades a las que se quiere ayudar con dichos programas permite establecer con precisión cuáles son las necesidades prioritarias, crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión, promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad, posibilita una evaluación continua de la marcha del programa y constituye un preventivo casi no superable respecto a posibilidades de corrupción. Un aspecto de fondo es que al ser “tomada en cuenta”, la “autoestima” de la comunidad se eleva y comienza a movilizar potencialidades latentes en la misma que pueden dar contribuciones fundamentales.

Junto a estos beneficios “gerenciales” la participación comunitaria puede tener efectos muy considerables en relación con una meta esencial en desarrollo social en nuestros días: “la autosustentación” de los programas. Éste es un problema agudo. Así, se ha indicado, en relación con el Banco Mundial, que “más de la mitad de sus proyectos han sido clasificados por evaluadores internos como de ‘sostenibilidad’ incierta o improbable, lo que significa que después de que se completen, proceso que usualmente toma cerca de cinco o seis años, pueden no continuar proveyendo beneficios de significación a los países receptores”.⁵¹ Gene-

⁴⁹ Banco Mundial, *The World Bank Participation Sourcebook*, 1966.

⁵⁰ BID, *Libro de Consulta sobre Participación*, 1997.

⁵¹ Paul Blustein, “Missionary Work”, *The Washington Post Magazine*, 10 de noviembre de 1996.

rar sostenibilidad a mediano y largo plazos es un *test* crítico para determinar el éxito real de la gestión social. Sin ella, como señala la evaluación referida, los proyectos no logran metas perdurables y son por ende ineficientes; para construirla, la participación es una vía irremplazable. El involucramiento pleno de la comunidad en los proyectos va a facilitar y promover el desarrollo de capacidades propias imprescindibles para poder pensar en sostenibilidad. Por otra parte, la participación amplia de la comunidad permite encarar algunos de los problemas estratégicos antes planteados al analizar la descentralización. Una descentralización de los municipios con activo involucramiento de la comunidad facilitará que los recursos se orienten efectivamente hacia las prioridades colectivas y cerrará el paso a su copamiento por grupos de élite locales.

Numerosas experiencias de los últimos años muestran el funcionamiento práctico de estas claras ventajas de los modelos participatorios. Puede encontrarse un amplio muestrario de experiencias exitosas de participación en las obras del Banco Mundial y el BID mencionadas, y en la vasta producción sobre el tema del sistema de Naciones Unidas. Entre otras, el Grammen Bank en Asia, organización de crédito popular, que es 75% propiedad de quienes reciben los créditos y tiene amplios mecanismos participativos, abrió caminos pioneros en este terreno. Permitió el acceso al crédito a campesinos pobres, cuestión crucial para ellos, y su número de miembros creció en 10 años de 15 000 a 250 000. Villa El Salvador, en el Perú, población de 250 000 pobres que partieron de la miseria absoluta, desarrolló un modelo de autogestión participativa basado en 2 000 unidades organizativas que involucran activamente a todos sus pobladores. En 20 años levantaron 50 000 viviendas y una extensa red de escuelas y centros de salud; tienen tasas de alfabetización y salud muy superiores a las del país, producen sus alimentos y desarrollaron un parque industrial para microempresas. La experiencia fue premiada por la UNESCO, obtuvo el Premio Príncipe de Asturias del Rey de España y ha recibido muchos otros lauros internacionales. En otro campo, el municipal, la ciudad de Porto Alegre en Brasil desarrolló desde 1989 un amplio sistema participativo para que la población decidiera sobre las inversiones comunales. En 1995, 100 000 personas sobre una población total de 1 300 000, participaron activamente en todo el proceso. Se considera que la asignación y gestión de recursos mejoró notablemente como consecuencia del mismo. Ilustra las posibilidades de una acción municipal descentralizada combinada con participación. En todos estos casos, y otros semejantes, ha habido

una transferencia real de poder de decisión a la comunidad. Ello los diferencia de las frecuentes "simulaciones" de participación, en donde se promete a la comunidad dejarla participar pero finalmente se limita a declaraciones y aspectos secundarios, provocando fuertes efectos "frustración".⁵²

Mejora de la calidad de los servicios

Hay acuerdo generalizado en que el Estado debe mejorar drásticamente la calidad de sus servicios en general, y de los sociales en particular. Sin embargo, es necesario profundizar al respecto. ¿Qué es realmente calidad de los servicios públicos? Christopher Pollitt plantea un punto a considerar al respecto. La observación de la realidad indica que la respuesta varía según los actores. Son diferentes las percepciones de en qué consiste mejorar la calidad de los políticos, la plana gerencial pública, los profesionales que trabajan en los servicios y los usuarios. Describe de manera realista la situación:

En primer lugar están los políticos en el poder, ansiosos simultáneamente por restringir el gasto y asegurar al público que el estándar de los servicios públicos básicos no está siendo afectado adversamente. Luego están los gerentes y administradores *seniors*, obligados a actuar según los dictados de sus amos políticos y debidamente ansiosos por preservar y realzar sus propias instituciones. Frecuentemente chocan con nuestro tercer grupo, los profesionales del servicio público, quienes frecuentemente miran con sospecha a la gerencia *senior*. La reacción de los profesionales es previsible: intentan preservar su esfera de autonomía así como proteger a sus estudiantes, pacientes y clientes. Estos consumidores de servicios públicos constituyen nuestra cuarta categoría, aunque no es una que haya jugado aún un papel muy activo en el diseño de iniciativas de calidad. La *calidad* es algo que se les ha hecho a ellos, en vez de ser definida por ellos.⁵³

Las iniciativas para mejorar la calidad de los servicios e introducir

⁵² El autor indaga sobre los obstáculos a la participación en "Participation of Stakeholders", en Bernardo Kliksberg, *Social Management: Some Strategic Issues*, Nueva York, Naciones Unidas, 1997.

⁵³ Christopher Pollitt, "¿Qué es calidad de los servicios públicos?", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable*, op. cit.

elementos de calidad total en los mismos deberían tener como meta clara las necesidades del último grupo. Debería permitírseles definir su propia idea de calidad. Cuando ello se hace en el mundo en desarrollo los beneficiarios indican prioridades con frecuencia bien diferentes de las fijadas desde afuera de ellos y cuestiones muy concretas. Entre estas últimas: que la información sobre los programas no les llega, que los formularios de los organismos públicos a completar deberían estar escritos en lenguaje accesible para ellos, que las oficinas respectivas deberían atender en días y horarios compatibles con su trabajo, y así sucesivamente.

El mejoramiento de la calidad debería hacerse a partir de los beneficiarios y juntamente con ellos a fin de que ésta se tradujera en avances reales y tangibles para todos.

Hacia un estilo gerencial adaptativo

¿Cuál es el estilo gerencial más apropiado para llevar adelante con eficiencia programas sociales? La respuesta debe buscarse en primer lugar en las exigencias que surgen de los procesos de implementación de dichos programas. Los procesos se caracterizan por una alta "volatilidad". Al desarrollar en el campo programas, por ejemplo, de extensión de la salud primaria a zonas rurales, de reducción de la deserción en escuelas urbanas de áreas pobres o de entrega de alimentos con educación nutricional, dirigidos a vastos grupos sociales, se generan dinámicas de alta complejidad y variabilidad. En derredor de los programas se mueven diversos grupos de intereses, económicos y clientelares entre otros, que pueden tratar de desviarlos. Intervienen en ellos diferentes actores organizacionales, ministerios, regiones, municipios, ONG y grupos de la sociedad civil, con interrelaciones variables. Las comunidades asistidas pueden reaccionar de muy diferentes modos y su reacción puede cambiar en el tiempo de ejecución. En la implementación misma del programa se descubren oportunidades y riesgos no contemplados. Con frecuencia se presentan decisiones externas al programa mismo, e incluso a toda el área social, como los recortes presupuestarios. En su conjunto, la ejecución de los programas tiende a presentar características "turbulentas". Dennis Rondinelli concluye, al analizar las causas de los fracasos de diversos proyectos de desarrollo apoyados por agencias internacionales, que "independientemente de la planificación del proyecto o de la forma en que se efectuó el análisis

técnico, raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles”.⁵⁴

No se trata, por consiguiente, de ajustes en los diseños previos: el tema es más complicado. Hay una dinámica que se desata y que en diversos aspectos no es pronosticable. Esa dinámica no puede ser atendida con estilos gerenciales burocráticos tradicionales. Los mismos están basados en el control a través de planes, rutinas y normas de las operaciones a desarrollar. Suponen realidades con fuertes posibilidades de predictibilidad, en donde la proyección de situaciones a partir del pasado puede ser una guía eficiente. En el campo de la gestión social la realidad es volátil y el pasado es una referencia dudosa por el cambio continuo de las condiciones básicas. Se necesita avanzar hacia un estilo de “gerencia adaptativa” estrechamente conectado con la realidad y que va reaccionando sobre la marcha a las variaciones. Ello no suprime la planificación, pero varía los tiempos. Planificación y gestión deben acercarse al máximo. Planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar debe ser una operación casi fusionada. Existen actualmente en gerencia avanzada diferentes instrumentos técnicos que pueden apoyar el estilo gerencial requerido. Entre ellos pueden ser de ayuda los sistemas de monitoreo de la marcha en tiempo real y los efectos de los programas que implican cambiar la visión del monitoreo y la evaluación como instrumentos de control por la de herramientas de gestión.⁵⁵

Renovación de las estructuras organizacionales

Las estructuras organizativas de las áreas sociales públicas tienden a seguir los difundidos modelos verticales, piramidales y jerárquicos, con numerosos escalones. Dichos modelos presentan marcadas disfuncionalidades en relación con los requerimientos que surgen de los procesos de descentralización, del interés por impulsar las metarredes y promover la participación, y de la necesidad de adelantar estilos gerenciales adaptativos. Entre otros aspectos, estos modelos tienden a “encerrarse en sí mismos”, convertir las “rutinas” en metas, desarrollar serias resistencias a la participación de actores externos a la estructura

⁵⁴ Dennis A. Rondinelli, *Development Projects and Policy Experiments: an Adaptive Approach to Development Administration*, Nueva York, Editorial Methuen, 1983.

⁵⁵ Puede verse al respecto José Sulbrant, “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en Bernardo Kliksberg, *Pobreza. Un tema imposter-gable*, op. cit.

—como otros posibles “socios” y las mismas comunidades asistidas— y mostrar marcadas rigideces para reaccionar a cambios. Se requiere avanzar hacia estructuras más abiertas, flexibles y participativas. El diseño de las estructuras organizacionales no es un fin en sí mismo, sino un medio para facilitar el cumplimiento de objetivos. En el área de la gestión social, el diseño debe favorecer, entre otros, aspectos como la referida relación activa con lo que sucede en la realidad. Mintzberg propone un argumento significativo respecto de ello:⁵⁶ miremos a las organizaciones como círculos en lugar de pirámides. Normalmente hay quienes trabajan en la “línea”, en los bordes del círculo, en contacto activo con los beneficiarios y la realidad. Tienen los *feedbacks* sobre lo que sucede, pero como su trabajo es en áreas muy delimitadas su enfoque es parcial. En el centro del círculo se halla el nivel ejecutivo superior, que sí sabe para dónde trata de ir la organización, pero su contacto con la realidad puede ser pobre. Suele hallarse encerrado en las clásicas “campanas de cristal”. Las sugerencias son varias en términos de los programas sociales. Éstos necesitan maximizar la interacción con la realidad. Sería fundamental estrechar la relación entre la línea y el nivel ejecutivo superior para que la realidad fluyera al mismo, y también procurar aplicar la moderna estrategia de “visión compartida” de la organización, que puede en general ayudar a involucrar plenamente a la línea en la operación, pero que, además, le posibilitará productivizar su obtención y análisis de información de la realidad.

En diversas realidades se están impulsando cambios en el Estado social hacia direcciones como las indicadas. Así, en países de punta en esta área, como Canadá, “la división de finanzas y administración del Ministerio de Comunidades y Servicios Sociales de Ontario anunció una nueva estructura organizacional basada en un proyecto de método administrativo que reduciría los escalones jerárquicos y eliminaría las barreras estructurales. De acuerdo con la división, este proyecto incluye un cambio en la cultura y los valores (de territorio, turba y miedo, equipo de trabajo, confianza y responsabilidad delegada)”⁵⁷

⁵⁶ Henry Mintzberg, “Musings on Management”, *Harvard Business Review*, julio-agosto de 1996.

⁵⁷ Kenneth Kernaghan, “Empowerment and Public Administration”, *Canadian Public Administration*, vol. 35, núm. 2, 1994.

La atención a la especificidad de la gestión social

¿Cuál debe ser la orientación estratégica básica para las imprescindibles renovaciones institucionales y gerenciales del Estado social? La aplicación de enfoques de administración pública tradicional ha demostrado serias insuficiencias y choca contra las exigencias de la realidad. Sin embargo, tampoco parece haber evidencia empírica que respalde la utilización de enfoques de "negocios" en este campo. Éstas presentan, por sus metas y características usuales, marcadas disimilitudes con los objetivos y la operación típica de los programas sociales. Dichos programas tienen metas de desarrollo muchas veces con efectos básicamente de mediano y largo plazos, como en educación. Estas metas interaccionan con las de otros programas. Los objetivos son, en algunos casos, no medibles por las vías normales de gestión de negocios, porque son de orden cualitativo. Por otra parte, en los programas sociales del mundo en desarrollo hay "suprametas" que enmarcan a las metas específicas de un programa en un área dada. Se desea que todos contribuyan a mejorar la equidad, a superar las discriminaciones de género, que favorezcan la preservación del medio ambiente y logren desarrollar la sustentabilidad. También la operación técnica de implementar programas sociales es muy diferente a la utilizada por organizaciones de negocios: como se ha visto, se caracteriza por tener actores institucionales múltiples y la necesidad de articularlos. Otras características son las redes, la "turbulencia", la imprescindibilidad de la participación (por sus extensos efectos positivos), y la necesidad de respeto por las culturas locales y la incidencia de factores políticos, sociales, demográficos y de diversa índole. La agenda de dilemas gerenciales que surge en operatorias de este orden es muy singular y se diferencia de la propia de los negocios.

Se requiere en este campo desarrollar un enfoque que ponga en perspectiva las especificidades de la institucionalidad social y la gestión social, y procure soluciones técnicas apropiadas para ellas. Se requiere un enfoque de "gerencia social". Entre sus insumos de apoyo se hallarían elementos de otros enfoques, pero el abordaje estratégico debe ser distinto y capaz de eficiencia en términos de metas y suprametas, como las enunciadas, y de una operación técnica particular, como la de las políticas y programas sociales. Este enfoque está emergiendo en la realidad en experiencias concretas de arreglos institucionales y en programas exitosos de diversos países. El tipo de institucionalidad y de gerencia que puede detectarse en experiencias consideradas internacionalmente de excelencia gerencial, como las del Grammen Bank en

Asia, las Escuelas EDUCO de El Salvador o las ferias de consumo vecinal de Venezuela, surge de ese enfoque diferenciado.⁵⁸ La constatación de esta identidad técnica de la gerencia social está estimulando actualmente esfuerzos por formar gerentes sociales capacitados en la temática en diversos países del mundo en desarrollo.⁵⁹

La necesidad de respetar las especificidades y no trasladar mecánicamente el enfoque de negocios a otros campos no es exclusiva de lo social. Paul Krugman advierte sobre el peligro de esos traslados al campo económico en un reciente trabajo: "A Country is not a Company".⁶⁰ Llama la atención sobre lo que considera una riesgosa tendencia: el querer aplicar a los países el enfoque de negocios. Afirma que "lo que la gente aprende sobre la administración de una empresa no la ayuda a formular políticas económicas. Un país no es una gran corporación. Los hábitos mentales que hacen a un gran líder de negocios no son en general los que hacen a un gran analista económico". Resalta que los problemas son de una naturaleza y una complejidad totalmente diferentes. Previene contra "la enfermedad del gran hombre", según la cual la gente exitosa en un campo cree que puede opinar autorizada sobre otros. Resalta: "El mismo síndrome aparece en algunos hombres de negocios que han sido promovidos a asesores económicos. Tienen dificultades para aceptar que deben volver a la escuela antes de hacer pronunciamientos en un campo nuevo".

Así como lo macroeconómico reclama un manejo concorde, el tema de la gestión de lo social no puede asimilarse, ni en las metas ni en la operatoria, a la lógica de los negocios. Se necesita avanzar mucho más allá para asegurar aspectos esenciales como acceso, equidad, sustentabilidad y eficiencia.

Una anotación final

"Grisas son las teorías, verde es el árbol de oro de la vida", decía Goethe. Efectivamente, diversos modelos teóricos han sucumbido frente a la

⁵⁸ El autor presenta modelos conceptuales, desarrollos técnicos y experiencias en gerencia social, en Bernardo Kliksberg, *Social Management. Some Strategic Issues*, Nueva York, Naciones Unidas, Division of Public Administration and Development Management, 1997.

⁵⁹ Un esfuerzo de amplios alcances al respecto es la iniciativa adelantada por el Banco Interamericano de Desarrollo al crear el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, una de cuyas áreas centrales de trabajo es la formación de gerentes sociales.

⁶⁰ Paul Krugman, "A Country is not a Company", *Harvard Business Review*, enero-febrero de 1996.

realidad o son altamente cuestionados por ella en el mundo en desarrollo de las últimas décadas. Las aproximaciones centradas en una visión mecanicista, que remite la solución de los agudos problemas sociales que vive ese mundo a un futuro imaginario construido a través de un supuesto “derrame” del crecimiento, no han tenido constatación empírica en los hechos. Por el contrario, han conducido a una marginación sistemática de la política y la gestión social que ha contribuido al agravamiento de los problemas. Sumadas a una visión errada que considera la inequidad como factor favorable al crecimiento —negada totalmente por el caso del Sudeste Asiático y otras sociedades y por el relegamiento del capital humano y del capital social—, han llevado a un abandono profundo de lo social. La marginación de lo social tiene consecuencias múltiples de gran impacto: en el plano macroeconómico, genera bloqueos fuertes a las posibilidades de crecimiento sostenido. La postergación de la educación, la salud y la nutrición, el debilitamiento de la familia y el ascenso de la inseguridad personal son procesos que minan las bases del crecimiento, repelen inversiones y obstruyen el avance tecnológico y el desarrollo de la competitividad externa. El caso de América Latina ilustra el de otras regiones del mundo en desarrollo. Nancy Birdsall identifica el peso económico de estos bloqueos en la región, destacando: “...es posible que las tasas de crecimiento en América Latina sencillamente no puedan ser más de 3 o 4% en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos”.⁶¹ Este señalamiento puede complementarse con uno del Banco Mundial relativo al alto desempleo de dicha región: “Para que América Latina pueda disminuir su tasa de desempleo en los próximos años, el área tiene que registrar un crecimiento de su producto interno bruto mayor a 4%”.⁶² Está operando un círculo cerrado. La crítica desocupación de la región, superior a 16%, no se reducirá sin un crecimiento superior a 4%, y el mismo no se dará si no se integran al desarrollo los vastos sectores de la población que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

El deterioro social tiene también altos costos en términos de gobernabilidad democrática. Un amplio estudio de opinión en 17 países latinoamericanos indica que estando la gran mayoría de la población a favor del sistema democrático, únicamente 27% de los encuestado está

⁶¹ Nancy Birdsall, Comentarios sobre *Lecciones del Japón*, op. cit.

⁶² Louis Guash, jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para Latinoamérica y el Caribe, op. cit.

satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Se afirma en las conclusiones: “Esta insatisfacción se produce porque los pueblos esperan que el sistema les solucione los problemas que ellos identifican como prioritarios”, y señalan que “en primer lugar se percibe un importante problema de empleo que va acompañado del problema de los bajos salarios”.^{63 64}

También la afirmación de una antinomia Estado vs. mercado y la consecuente postulación de un Estado mínimo están siendo seriamente cuestionadas por los datos de la realidad.

Basándose en ello, el nuevo debate plantea que es una amplia suma de Estado más mercado más sociedad civil, en todas sus expresiones, la que ha permitido obtener mejores resultados en la historia reciente. El Estado mínimo o ausente no parece dar solución a los problemas sociales ni, en general, animar un desarrollo sostenido. Ha ido adquiriendo un peso creciente la idea de un Estado inteligente, con intervenciones estratégicas, de alta eficiencia. Merilee Grindle subraya que “... sólo los Estados pueden proporcionar un conjunto de condiciones esenciales para el desarrollo económico: leyes, orden, políticas macroeconómicas efectivas, desarrollo de la infraestructura, inversión en capital humano, mejoramiento de la equidad”.⁶⁵

Una actividad fundamental del Estado inteligente en el mundo en desarrollo será, en las próximas décadas, impulsar enérgica y sostenidamente una integración activa del desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, velar por un mejoramiento sustancial de la equidad. También deberá promover la integración activa de todas las fuerzas básicas de la sociedad en estos esfuerzos. Para todo ello deberá convertirse en un concertador de “alianzas estratégicas” entre dichas fuerzas.

Afrontar estas nuevas funciones eficientemente requiere una profunda reforma en las estructuras sociales del Estado. La reforma no puede ser hacia el pasado, pero tampoco consiste en el mero recorte o desarme de dichas estructuras. Se necesita imaginación institucional para repensar el Estado en el campo social. Se hace imprescindible para ello superar los “sentidos comunes convencionales” y los numerosos dogmas de modelos teóricos sin respuestas que obstaculizan el avance hacia soluciones innovadoras. Esa tarea colectiva no puede demorarse.

⁶³ Encuesta Latinobarómetro, 1996.

⁶⁴ Un enfoque pleno de sugerencias sobre gobernabilidad y desarrollo es el planteado por Joan Prats en *Gobernabilidad y globalización*, ESADE, 1996.

⁶⁵ Merilee S. Grindle, *Challenging the State*, Cambridge University Press, 1996.

El “costo de oportunidad social” es muy alto. Cada instante que transcurre sin políticas de inversión sostenidas en educación y salud, sin revisiones de la equidad, sin servicios públicos sociales eficientes y de alta calidad, significa cruentos efectos regresivos en las condiciones básicas de vida de extensos y surtidos sectores del mundo en desarrollo, y la prolongación de una exclusión social injustificable.