ESPAÇO INTERNACIONAL

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

Bernardo Kliksberg**

Sumario: 1. Un fin de siglo con un escenario social inquietante; 2. Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social; 3. Repensando el rol del Estado; 4. Lineas de trabajo para el rediseño del Estado en el campo social; 5. Una anotación final.
Palabras claves: desarrollo económico; desarrollo social; pobreza; inequidad; rol del Estado; rediseño institucional; modelo del "derrame"; Estado inteligente; Estado social; coordinación, descentralización; participación.

Frente la persistencia y agudización del problema social en los países en desarrollo, se estan abriendo nuevas lineas de investigación y reflexión buscando soluciones que llevan a replanteos profundos del rol y diseño del Estado. Esto artículo aborda estas nuevas direcciones del debate y discute, en base a ellas, cual debería ser el rol del Estado en el campo social en el mundo en desarrollo. El artículo hace una reflexión sobre lineamientos para el rediseño institucional y del Estado en función de dicho rol y el tipo de gerencia que seria más indicado para uma performance efectiva del Estado en lo social. El análisis tiene un carácter exploratorio y se propone principalmente a llamar la atención para la necesidad de renovar sustancialmente los contenidos de la agenda de discusión en estas temáticas.

Repensando o Estado para o desenvolvimento social: para além de dogmas e convencionalismos

Tendo em vista a persistência e o agravamento do problema social nos países em desenvolvimento, abrem-se novas linhas de investigação e reflexão buscando soluções que levem a alterações profundas do papel e da forma do Estado. Este artigo aborda essas novas direções do debate e discute, com base nelas, qual deveria ser o papel do Estado no campo social no mundo em desenvolvimento. O artigo faz uma reflexão sobre tendências para a reforma institucional e do Estado em função desse papel e sobre o tipo de gerência que seria mais indicado para uma *performance* efetiva do Estado na área social. A análise tem um caráter exploratório e se propõe principalmente a chamar a atenção para a necessidade de renovar substancialmente o conteúdo da agenda de discussão desses temas.

1. 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

* Artículo publicado originariamente en *Reforma y Democracia. Revista del Clad.* Caracas (8), mayo 1997.
** Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/BID.

produciendo "rupturas epistemológicas" simultáneas en numerosos campos del conocimiento, que están generando modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos, y una nueva ola de tecnologías basadas en conocimiento de amplísimas posibilidades. Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrônica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramientas, la informática, y la robótica, entre otros, están transformando las matrices productivas básicas. La posibilidad potencial de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidametne. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas. Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde la población puede elegir sus representantes, y hay un reclamo generalizado por participación creciente. Los pueblos esperan tener influencia real y en aumento en los esquemas de toma de decisiones, y hay un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organzación de la sociedad civil.

Sin embargo, el potencial inmenso de capacidades productivas no se está transformando en mejoras en las difíciles condiciones de vida de amplios sectores del planeta. Hay una brecha enorme entre el mismo y la vida cotidiana. También hay un desfasaje entre los avances en materia de democratización, la obtención por parte de los habitantes de los países de "ciudadanías democráticas" que les permiten potencialmente niveles de participación, y la situación de exclusión social, y por ende de "ciudadana social" degradada de muchos de ellos, que 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 a datos del Banco Mundial, 1,3 billon de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, hallándose por tanto en situación de pobreza aguda. Dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y electricidad (Wolfensohn, 1995). Según informa el Pnud (1996), há 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. Ochocientos millones de personas no reciben suficientes alimentos, cerca de 500 millones tienen un estado de desnutrición crónico y 17 millones de personas mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias curables como diarrea, malaria, y tuberculosis.

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 de degradación de la calidad de los empleos disponibles. El World Employment Report de la OIT señala que, en 1995, el 30% de toda la mano de obra del mundo se hallaba desempleada o subempleada. Al mismo tiempo existen 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, con bajos ingresos, y con niveles de productividad muy inferiores

a la economía formal, por las limitaciones de recursos, tecnologías, y créditos. En América Latina por ejemplo, el empleo en el sector informal representaba el 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. Según Luis Guash, jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para la América Latina y el Caribe, declaró en conferencia de prensa en abril de 1997, la tasa de desempleo abierto de esa región se estimaba, en 1996, en un 16,2%. A los datos sobre magnitud del desempleo deben agregarse indicadores sobre duración promedio del desempleo. Este factor, que parece hallarse a su vez en agravamiento, es, según subraya Robert Solow (1995) de la mayor relevancia. Marginados por los estudios económicos usuales, sus análisis llaman la atención sobre los altos costos sociales de períodos extensos de desempleo. Señalan que la experiencia de desempleo prolongado va produciendo múltiples efectos negativos sobre la personalidad. Genera, entre otros aspectos, apatía, debilitamiento serio del interés en socializar, y retiro gradual de la fuerza de trabajo. Una pérdida de autoestima caracteriza el cuadro.

La pobreza mundial sigue siendo particularmente discriminatoria hacia las mujeres y los 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. La mortalidad infantil para niños menores de cinco años es en ellos del 97 por mil, casi seis veces mayor que la de los países desarrollados. Entre otras regiones, según los datos suministrados por Unicef perecen por año en América Latina y el Caribe 600 mil niños por causas evitables (Bellamy, 1996). Forzados por las circunstancias, son parte creciente de la mano de obra en diversos países, en condiciones deplorables de explotación. Se há extendido el problema de poblaciones de niños viviendo en las calles en 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, como, 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 el abandono de su figura masculina. Por outra parte, en diversas sociedades se observa un marcado ascenso de las cifras de criminalidad. Así, entre otros casos, la revista *The Economist* (1996) indica que casi todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que hace 10 años.

Todas las carencias mencionadas van conformando "círculos perversos" de pobreza. Las dificultades nutricionales iniciales, la 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 observa, en nivel 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, 2,3 billones de personas. Las desigualdades en ingresos, y en posesión de activos, producen a su vez inequidades agudas en 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 sus posibilidades de rendimiento educacional.

A las inequidades conocidas se está añadiendo outra 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 mas a las existentes. Martín Hopenhayn (1997) resalta la posibilidad amenazante de la aparición de nuevas formas de "analfabetismo cibernético", que van a abarcar a los que no acceden a ninguna forma de informatización.

Llamando la atención mundial sobre la gravedad del problema de la inequidad, el administrador del Pnud, Gustave Speth, há indicado en la Cumbre Mundial de Copenhague que su enfrentamiento en las próximas décadas es crucial e impostergable. En igual sentido, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn (1995) 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 por qué y el cómo de la distribución del ingreso". Robert Solow (1989) 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". 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 en los países en desarrollo. La falta de logros que mejoren la precaria calidad de vida cotidiana de amplios sectores de la población genera márgenes significativos de pérdida de credibilidad en los gobiernos democráticos que minan 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, materias primas estratégicas. ¿Es la pobreza un tema individual, adjudicable a falencias de determinadas personas? Tampoco hay evidencia empírica de ningún orden que avale esse 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" (BID; Cepal & Pnud, 1995).

Frente a la persistencia y agudización del problema, se están abriendo actualmente, buscando soluciones, nuevas líneas de investigación y reflexión sobre el mismo, que llevan a su vez a replanteos profundos del rol y diseño del Estado. Abordaremos a continuación estas nuevas direcciones del debate. En un momento de análisis posterior discutiremos, en base a ellas, cuál debería ser el rol 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 rol y el tipo de gerencia que sería más indicada para una *performance* efectiva del Estado en lo social, y efectuaremos una anotación final. El análisis tendrá en todos los casos un carácter exploratorio y se propone principalmente a llamar la atención sobre la necesidad de renovar sustancialmente los contenidos de la agenda de discusión en estas temáticas.

2. Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social

Recientemente destacó Shadid Javed Burki (1996) uno de los vicepresidentes del Banco Mundial: "La situación de los pobres, el 20% más abajo no está mejorando. Y esto es particularmente el caso de dos regiones: América Latina y Africa". La persistencia y agravamiento de los problemas sociales, y el reclamo generalizado por su solución, que há tenido un epicentro en la Cumbre Social de Copenhague, han impulsado un amplio debate que revisa una por una la mayor parte de las premisas en que se há 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 en los modelos que, en el "papel", iban a brindar soluciones efectivas, y ante sus limitados resultados, avanza en impugnar aspectos básicos de su misma validez, y en buscar modelos de análisis alternativos que puedan ser más fecundos. 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 publica mundial, se encuentran las que ser presentan a continuación resumidamente.

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 finalmente el mismo se "derramará" al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolo de su situación de pobreza "dura". Se requeriría entonces una espera difícil, para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada generase hacia adelante 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, entre otros, los amplios estudios de los *Informes de desarrollo humano* de Naciones Unidas que abarcan a la casi totalidad de los países en desarrollo y cubren integramente 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 y 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 há demostrado que si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad social" (Burki & Edwards, 1995). Previene el Pnud (1996) que se debe prestar atención a la estructura y calidad del crecimiento, porque aun habiendo crecimiento el mismo puede ser: con desocupación, con exclusión, sin participación, con debilitamiento de las culturas nacionales, y con destrucción del 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 en profundidad de los impactos sobre el desarrollo de formas de acumula-

ción 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 construido 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 del 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano y al capital social (Pnud, 1996).

Formar capital humano implica invertir sistemática y continuadamente 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. Ellos se orientan en la dirección de privilegiar 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 indicarlo. Lester Thurow (1996) sostiene que el siglo XXI será "un siglo conocimiento intensivo", y que el conocimiento "se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles de largo plazo". Entre otras, las computadoras, indica, casi no utilizan recursos naturales y se basan en conocimiento. Consecuentemente a ello, señala: una empresa que invierte hoy en educación de sus integrantes obtiene una tasa de retorno sobre la inversión que es el doble de aquella que invierte en planta y equipo. Robert Reich, ex secretario de Trabajo de EUA, resalta el peso decisivo de la educación, destacando: "los ganadores de esta nueva economía globalizada y volátil son aquellos que puedan identificar y resolver problemas, manipular y analizar símbolos, crear y manejar información". Recomienda a su próprio país, EUA: "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" (*Washington Post*, 1997). Jacques Delors (1996), resalta el papel histórico trascendental 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". Los países de punta en los niveles económico y tecnológico han multiplicado sus presupuestos en educación y ciencia y tecnología. Japón termina de aprobar un aumento de un 50% en su ya elevado presupuesto para ciencia y tecnología de los últimos cinco anos. Será, en el próximo quinquenio, de US$155 billones. El financiamiento gubernamental de la ciencia y la tecnología del año 2000 sería el doble del asignado en 1992. En la

República de Corea la inversión en educación asciende al 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 há significado un aumento de un 33% en términos reales en los recursos asignados a educación, que 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 incrementando considerablemente sus presupuestos para entrenamiento y formación de su personal, que ascienden actualmente en algunas de ellas a cerca del 10% del monto total de sus nóminas salariales.

El gasto en salud, puntal esencial del desarrollo del capital humano, se ha evidenciado 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, con inversiones mínimas, impactos 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 cálculos del Banco Mundial, agregando tres años más de escolaridad básica a dichas niñas, se reduciría la mortalidad infantil en un 15 por mil. Esos años significarían incrementar su capital educativo y ello les permitiría manejarse mucho mejor frente cuestiones como el embarazo adolescente, la planificación familiar, la prevención preparto, la atención a los recién nacidos, la gestión nutricional.

Por su parte, el capital social puede tener a su vez réditos muy elevados para el avance económico y el bienestar general. El difundido estudio de Robert Putnam (1994) ratifica empíricamente su estratégico aporte al crecimiento. 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 *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 (1996), "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". 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 — el 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 el 4,1 a 1% en Taiwan, en América Latina la polarización se acentuó, y las distancias son de 26 a 1% en Brasil, y se han 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 relación entre equidad, educación y crecimiento. Según la investigación mencionada, en los años 50 la tasa de egreso de la escuela primaria en Brasil era de un 60%, muy superior a la de Corea, que tenía un 35%. En las tres décadas siguientes mientras la inequidad crecía en Brasil, decrecía sustancialmente en Corea. Este y otros factores determinaron que la tasa de egreso de Brasil se redujera considerablemente, mientras en Corea superaba el 90%. Según la revista *The Economist*, la evolución de la desigualdad en Brasil ha sido del tipo exibido en cuadro 1.

Cuadro 1
Evolución de la distribrución del ingreso
(Brasil)

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

Fuente: *The Economist*, 29 abr. 1995.

La aplicación del coeficiente de Gini, que mide los grados de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, Africa, el Sudeste Asiático y el Este Asiático, permite apreciar cómo el coeficiente que sube cuando aumenta la desigualdad refleja diferencias apreciables a su favor en las dos últimas regiones, que a su vez han crecido mejor y más sostenidamente que las anteriores (cuadro 2).

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

Población	Sudeste Asiático	Este Asiático	Africa	América 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
Coef. de Gini	0,31	0,32	0,44	0,49

Fuente: Rock, 1993.
Obs.: Los quintiles siguen el orden creciente de ingresos.

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 (1996): "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".

Al derrumbarse el "sentido común" postulado por la teoria económica convencional, se abrió el paso para reinvestigar todo el tema. Esa investigación se halla urgida por los altísimos umbrales de desigualdad hoy vigentes, antes referidos, que anuncian severas dificultades futuras al crecimiento, y son 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 internacionalmente están comenzando a indagar sistemáticamente diversos órdenes de inequidad. Junto a la inequidad en los ingresos, se están explorando, entre otras, la inequidad en la posesión de activos y las inequidades en el acceso a créditos, ambas de alta significación económica. Un recientre trabajo de Deininger y Squire (1996) 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 dos 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 período 1960-92. Otro estudio, de Li, Squire y Zou (1996) muestra que la inequidad inicial en la distribución de activos puede ser mantenida indefinidamente, generación tras generación, con las consecuencias regresivas, indicando la necesidad de políticas efectivas para reducirla.

Interrelacion entre 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 en 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 resolucíon de una dimensión a instâncias de otras, sino que hay una interrelación básica. El desarrollo social parece, en la experiencia concreta, un proceso vital para que pueda existir un desarrollo económico sostenido. Las inversiones en capital humano y capital social y el mejoramiento de la equidad, además de fines en si mismos desde la perspectiva de sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes. Así, James Wolfensohn (1996) ha planteado: "Sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio". El BID (1996) destaca respecto al caso de 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".

Aparece la visión de que hay una brecha a ser salvada en ambas las direcciones, sin las cuales el desarrollo mismo es altamente vulnerable. Es imprescindible que exista crecimiento económico, estabilidad monetaria, equilibrios económicos, y financieros, sin ellos no habrá medios para apoyar el desarrollo social, pero a su vez ellos no serán mantenibles en el mediano y largo plazos, si no se produce un desarrollo social activo. Esta visión abre la posibilidad de políticas alternativas al "sentido común convencional", que hoy comienzan a esbozarse. Así, Amartya Sen (1996) plantea que existen por una parte los enfoques que vem al desarrollo como "un proceso cruel, basado en una moralidad que invoca sangre, 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.". Este enfoque, dice Sen, ha sido "fuertemente sobrevendido". No parece conducir a los resultados, prometidos de acuerdo a 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. Sen habla de ópticas que "vem al 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 intercambio [...]) pero también de los servicios públicos que confieren a la gente más capacidad para ayudarse a sí mismos y a otros". La experiencia histórica de las últimas décadas indica que frente a la tradicional desarticulación entre lo económico y lo social, donde, como se ha señalado con frecuencia creciente, en definitiva las políticas sociales están dedicadas a "recoger 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 y Israel se hallan en posiciones de vanguardia tanto en la tabla de resultados macroeconómicos exitosos como de indicadores de desarrollo humano.

Las nuevas direcciones abiertas en el debate sobre el desarrollo social obligan, a su vez, a revisar el planteo "sentido común convencional" de las últimas décadas sobre el rol a cumplir por el Estado. ¿Cuáles son los roles esperables si se incorporan a la reflexión los replanteos profundos en curso actualmente en el marco de las concepciones globales del desarrollo?

3. Repensando el rol del Estado

Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se

trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol 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 tecnologias del mercado. Deben existir critérios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el "estilo de tecnologías" más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol. 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 en cuanto a cuáles serían los papeles del "Estado deseable", y a partir de allí 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 avanzar en el presente trabajo (Kliksberg, 1994)

La discusión sobre el rol del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre el rol 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 en la concepción misma, que subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y en la implementación efectiva, donde la maquinaria mostró serias ineficiencias y 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, en la que se postuló la necesidad de un "Estado mínimo". Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas, y se debía dejar librado el desarrollo al mercado y "la mano invisible". El Estado fue percibido como un estorbo para la dinámica a impulsar. 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, realizándose continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimió 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 del 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 americana, señala Rudiger Dornbusch (1995): "En Estados Unidos ya vamos un paso más adelante. Vemos que la competência 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 10 años miraremos hacia atrás y veremos un período 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".

El replanteo 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 discusión sobre el tamaño del Estado y creer que la reducción del mismo proveerá automáticamente soluciones. La apelación a los datos muestra claramente que el tamaño del Estado, medido, entre otros aspectos, en funcionarios por cada 100 ciudadanos atendidos, y en porcentaje que representa el gasto público en relación al producto bruto nacional, 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 economias desarrolladas. El tema central no puede ser el tamaño en abstracto, sino cuál es el rol que debería cumplir el Estado en el proceso histórico, y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para llevarlo a cabo 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 ninguno de sus roles previos en la historia. La globalización, el cambio acelerado y la complejidad van acompañados de amplia dosis de incertidumbre. Edgard Morin (1993) 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". La misma sensación frente a una sociedad "cada vez más globalizada y porque globalizada también más compleja y multidimensional" es descripta desde 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 ac-

tual" (O'Donnell, 1996). Estos desarrollos han generado una amplia demanda por respuestas estatales de nuevo cuño. Michel Crozier (1996) apunta: "Necesitamos más intervención pública para dominar la complejidad. De una manera u outra, todos los grupos — aún los de hombres de negocios — exigen la intervención". En el mundo en desarrollo, la posibilidad de promover y fortalecer integraciones subregionales y regionales que pueden ser de tanta relevancia ante la globalización está generando una fuerte corriente de demandas hacia papeles catalizadores y facilitadores que podría cumplir un Estado eficiente en este campo crucial.

Junto a las demandas — y la complejidad — que emergen de la globalización, 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 una sentida inquietud social, frente a los costos enormes que la sociedad toda puede pagar si se dejan librados a una "mano invisible" aspectos críticos para ella. Lester Thurow (1992) 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".

Tambien hay demandas hacia el Estado que tienen que ver con la inequidad y sus costos. Dornbusch (Arco, 1995) 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.

El Estado mínimo, casi ausente de estos y otros procesos claves de nuestro tiempo, y con capacidades de gestión minimizadas,muy difícilmente pueda ayudar mayormente a la sociedad para enfrentarlos adecuadamente. La idea subyacente tras el de que el mejor gobierno es el "no gobierno" lleva confrontada con la realidad a 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" (Mintzberg, 1996a).

Frente a los polos del péndulo, se está levantando actualmetne una concepción diferente que, a partir de la evidencia histórica reciente, indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las ultimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado *versus* mercado. En su lugar, han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales y han integrado activamente en esse esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tendían a marginar. En estos esquemas se identifica que entre Estado y mercado existe una amplia gama de or-

ganizaciones que incluye, entre otras, los "espacios de interés publico" — 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 otros formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características. Se trata, en la nueva concepción, de "sumar" los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden devenir 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 roles estratégicos para la sociedad, y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlos a cabo con alta efectividad. Uno de los roles claves del "Estado inteligente" se hallará de acuerdo a numerosas evidencias en el campo del desarrollo social. Frente a problemas de la magnitud de los que fueron esbozados en la primera parte de este artículo y ante los fracasos de los modelos basados en el derrame para solucionarlos, han surgido, como se refirió, nuevas visiones del desarrollo, y en ellas el Estado tiene papeles de alta relevancia.

En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría de por sí los problemas de pobreza, llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. Si ello sería sí, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfasaje transitorio que se daría mientras el derrame se ponía en funcionamiento. Su papel debía ser montar programas totalmente coyunturales y focalizados para atenuar impactos. Las asignaciones de recursos a su actividad social debían ser limitadas, por cuanto esos eran recursos que se estaban "distrayendo" de la política central de crecimiento y derrame que generaría las soluciones reales. Consecuentemente, con estas directrices se produjó un fuerte movimiento de "desarme" del Estado en el campo social desmantelándose servicios, promoviéndose de hecho un éxodo de recursos humanos calificados del sector público al sector privado, y creando 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 restructuración forzada y estrecha del Estado en lo social estaba en realidad agravando los problemas. Disminuyó la inversión en capital humano, y capital social, aumentó los ya agu-

dos niveles de inequidad, alejó más aún la posibilidad de integrar las políticas económicas y las sociales. Las nuevas orientaciones del debate sobre el desarrollo social sugieren un rol muy diferente del Estado.

El incremento del capital humano supone una política sistemática de largo plazo de una sociedad en esa dirección, donde el Estado tiene un papel clave. El desarrollo del capital social requiere de un Estado que esté protegiéndolo y promoviendo activamente las sinergias. El mejoramiento de la equidad necesita de una labor activa del Estado en esa dirección. Subraya un trabajo del Banco Mundial (Burki & Edwards, 1995): "(...) acciones estatales que conlleven una distribución más equitativa de la riqueza bien podrían hacer parte integral de una exitosa estrategia económica". La interrelación articulada de lo económico y lo social en un modelo de desarrollo que movilice las complementariedades de ambos planos necesita de un papel concertador y sinergizante del Estado. La creación de empleos y políticas de ingresos adecuadas han de hallarse en el centro de esta interrelación. Por otra parte, parte fundamental del nuevo rol es sumar aliados al esfuerzo por enfrentar los problemas sociales. El Estado debe generar iniciativas que promuevan la participación activa en este esfuerzo de los actores sociales básicos: empresa privada, sindicatos, universidades, 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, cultura, orientado hacia superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinergizante permanente. Esta vez no se trata de postular un modelo teorizante más. Este tipo de reflexioens sobre el Estado van surgiendo con mucha fuerza de la experiencia histórica de las ultimas décadas. En ella, en países donde el Estado ha asumido roles de esta índole, los resultados han sido muy significativos. Amartya Sen (1996) 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 atención en salud públicas 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".

Nancy Birdsall (1996) destaca el papel cumplido por el gobierno en el Japón promoviendo la pequeña y mediana empresa, enmarcado en 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 mismas fue "uno de los aspectos más perdurables y constantes de la política industrial".

En el Chile democrático, el gobierno electo suplantó totalmente la estrategia social de la dictadura anterior. Durante la misma, si bien hubo logros económicos, empeoró sensiblemente la situación social, estimandose que el número de familias ubicadas por debajo de la pobreza ascendió de un 20% a un 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 los campos se han fortalecido mutuamente.

En estos 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.

Algunos de los términos fundamentales de los riesgos que se afrontan si se insiste en tesituras como el Estado mínimo, o si se permite un Estado orientado por intereses de grupos burocráticos internos, son agudamente planteados por Paul Streeten (1993). Sugiere que el problema más serio no surge del fracaso del mercado, sino de su éxito, y 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 en responder a estas señales el 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 alocaciones, mientras que la gente se hallaba hambrienta". Similarmente indica que son gobiernos que son exitosos en perseguir los autoobjetivos de sus funcionarios los que han llevado a resultados destructivos largamente criticados.

Dados los roles mencionados como deseables, ¿cómo dotar al Estado de las capacidades institucionales y de gestión para llevarlos a cabo? ¿Cuál sería el perfil de un "Estado inteligente" en el campo social?

4. Lineas de trabajo para el rediseño del Estado en el campo social

En el mundo en desarrollo se han llevado a cabo, en el marco de los procesos de ajuste macroeconómico, fuertes reformas del Estado en lo social. El perfil bá-

sico de esas reformas es el que describe Fernando Zumbado (s. d.) en 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".

De estas reformas há emergido un Estado postajuste, que parece tener serias limitaciones y debilidades institucionales y de gestión para poder llevar adelante roles como los que fueron delineados en el item anterior. Se requiere reconstruir el Estado en lo social para que los roles mencionados puedan ejecutarse con efectividad. Esa reconstrucción no puede ser hacia atrás. No resulta un camino aconsejable, teniendo en cuenta las importantes deficiencias de funcionamiento, rigideces e incapacidades que presentaban las estructuras estatales sociales en 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 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 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 (Kliksberg, 1995). Se está pasando de la "administración a la gerencia". Las organizaciones más eficientes de nuestro tiempo han generado en su práctica muchos elementos de este paradigma emergente y están operando crecientemente en base a él. La reforma del Estado en lo social tiene allí una importante fuente de marcos de referencia, que pueden ser de alta utilidad, sobre cómo gestionar organizaciones en el 2000. 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 de nivel 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 apoyándose en las innovaciones sobre comprensión del comportamiento organizacional recientes, 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.

La reconstrucción del Estado social hacia adelante implica entonces afrontar interrogantes básicos como los abajo.

• ¿Cuáles son los problemas realmente estratégicos que obstruyen la eficiencia? La versión tradicional subrayaba problemas de indole esencialmente formal, conectados con organigramas, procedimientos, manuales de funciones, normas, circuitos. En gerencia de avanzada se piensa que ello debe mejorarse, pero que las incidencias de esas mejoras sobre el rendimiento organizacional final son muy reducidas. Que el mismo depende de otros temas mucho más estratégicos.

• ¿Cómo encarar dichos problemas apoyándose 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 aporten efectivamente a que el Estado cumpla con los roles que tiene por delante en el campo social, en los países en desarrollo, como, entre ellos, 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, y el desarrollo de las capacidades propias de las comunidades desfavorecidas?

Partiendo de estas bases conceptuales se sugieren a continuación algunas líneas de trabajo que se consideran claves para el rediseño del Estado en lo social. Se perciben como líneas en donde se debería ir generando cambios graduales, en dirección a las metas que se plantean. El enfoque sugerido constituye basicamente 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 a 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 impacto social y las "comunican" simplesmente a las áreas sociales. Las mismas tienen una participación organizacional muy limitada en los procesos de toma de decisiones respectivas. Los operadores sociales tienen escasa presencia en decisiones cruciales sobre temas como, por ejemplo, política de créditos, negociación de la deuda externa, políticas arancelarias, y política fiscal, que van a tener profundos impactos en el campo social. Por otra parte, la información que se maneja en los procesos de toma de decisones 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 al de las áreas económicas y políticas.

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

Esta debilidad organizacional estructural de lo social es concorde con una visión del desarrollo donde se percibe al desarrollo social como un derivado "residual" de otras políticas. Al replantearse integralmente dicha visión y observarse, cómo se menciono, 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 (1993), "el Estado es el primer responsable de asegurar la gran conciliación de lo económico con lo social". Llevar adelante esa conciliación significa rediseñar los espacios organizativos para favorecerla.

El tema es de alta complejidad. No lo resuelve la creación de puntos aislados de coordinación, como gabinetes en donde cada cierto período 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 las políticas económicas y sociales, se requieren niveles mucho más sofisticados. La coordinación debe abarcar las diversas etapas del proceso de formulación de las 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 central en los diseños de políticas. Significa 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 variables económicas, las variables sociales. Requiere armar sistemas de monitoreo en tiempo real que informen continuamente sobre los impactos 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 que son indicativas de su viabilidad. Entre ellas, el gobierno democrático de Chile há desarrollado un activo ejercicio permanente de coordinación estrecha de las políticas económicas y sociales. En Israel, se desarrolló un sistema de seguimiento de la situación social que gene-

ra datos que son utilizados en común por los niveles de decisión económica, 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 y desarrollo social, suelen actuar aisladamente, fuertemente desvinculados. Las agencias públicas de diverso orden que operan en lo social tienen a su vez nexos reales débiles con los ministerios orientadores e interrelaciones limitadas entre ellas. Un significativo esfuerzo institucional de las últimas décadas, los fondos de inversión social, han sido limitadamente "aceptados" por el área estatal social y operan 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 de por sí solo podra lograr metas de fondo. Así, los objetivos a lograr en materia de carencias educativas requieren un respaldo sólido de los sistemas de salud y nutrición. Los progresos en salud necesitan de 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 foco. 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, responsabilidades totalmente demarcadas, institucionalizar una división del trabajo altamente formalizada. La realidad de programas de lucha contra la pobreza urbana, o desarrollo rural, requiere outro tipo de diseño organizativo que facilite el cruce de enfoques, el trabajo en equipo en el campo, la optimización conjunta de los recursos escasos disponibles. En lugar de continuar "sectorializando", se requiere en el área social "interinstitucionalizar" aumentar los vínculos concretos entre los diferentes actores.

Otros problemas son muy concretos. Hay conflictos de intereses, luchas por poder, disputas de espacios. Dichos problemas no se solucionan por la vía de los

abordajes tradicionalmente utilizados, que estabelecen estructuras formales de coordinación. Ellas fijan en el "papel" distintos tipos de unidades en donde se produciría la coordinación. Tienen normalmente una efectividad limitada. La ilustran los serios problemas de funcionamiento de los gabinetes sociales. Los mismos reúnen a los ministros de las áreas sociales y a 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 debiera ser reemplazado por un abordaje "sustancial". Se debe partir del reconocimiento de que hay conflictos reales subyacentes, y 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 para todos de llevar adelante acciones conjuntas, y diseñar programas mancomunados a partir de ello. Experiencias en marcha en este campo demuestran que los ministerios y agencias pueden encontrar con facilidad ventajas para la labor conjunta en áreas como la producción para uso común de información social de buena calidad, la formación en pool de recursos humanos calificados en áreas críticas, y la 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 de 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 requiere la 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 hacia las regiones y municipios. Tiene indicaciones favorables múltiples. Desde el punto de vista de la efectividad de los programas, puede acercarlos 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 plazo,

estimula en principio la articulación de los intereses de las poblaciones receptoras de los mismos, y ello favorecerá la autosustentación de los esfuerzos. Significa crear condiciones para avanzar en la estructuración de políticas económico-sociales integradas a nivel regional.

Numerosos países están avanzando procesos descentralizadores en el campo social, y allí hay claramente una dirección firme hacia el futuro. Se están haciendo esfuerzos para descentralizar 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 la mayor atención a lo que indica la experiencia acumulada sobre dificultades y riesgos, a afectos de diseñar estrategias para enfrentarlos y superarlos.

Entre otros problemas, un primer área tiene que ver con el grado de "claridad institucional" del proceso de descentralización. En diversos casos, los roles postdescentralización entre gobierno central, regiones y municipios no se han definido con precision, quedando fuertes 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 los que se transfieren generar o disponer de los recursos necesarios, el proceso puede transformarse en regresivo. Como señala Karin Stahl (1994): "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". Otra dimensión relevante es la relacionada con la capacidad institucional y de gestión de las entidades hacia las que se descentraliza. Si sus capacidades son débiles, como puede esperarse en principio, y no se realiza un esfuerzo sostenido por desarrollarlas, los servicios corren serios riesgos. Entre otros aspectos, numerosos municipios de los países en desarrollo presentan carencias de carreras orgánicas de servicio civil, instrumento clave para esa gestión eficiente. Ilustrando el problema, una investigación en Colombia, donde se ha producido un amplio movimiento descentralizador, evidenció que 85,5% de los municipios que abarcaban el 43,5% de la población no tenían las capacidades para hacer frente a las tareas encomendadas (Vivas & Parra, 1990). 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 calificados, 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 relevada fue en promedio de 1 (Mascareño, 1996). Este tipo de situaciones puede generar un "círculo perverso". Formalmente se de-

lega 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 (1995) advierte sobre outro problema en base a 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 a nivel regional, provincial o local que a nivel nacional". La advertencia puede extenderse a terrenos más amplios. Las presiones de grupos de poder elíticos 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 (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".

Materializar las "oportunidades" que abre la descentralización significa explicitar y encarar riesgos como los señalados: 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 elíticos. Raczynski (1995) 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".

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 factor convocante de la formación de metarredes que integren junto a los organismos públicos del área social, las regiones y los mu-

nicipios, a las ONGs, fundaciones empresariales privadas, movimiento sindicales, organizaciones sociales religiosas, universidades, organizaciones vecinales, otros actores de la sociedad civil, y las comunidades pobres organizadas. Estas metarredes tenderían a que se apoyen mutuamente y a aprovechar lo mejor que puede aportar cada uno de los actores, al mismo tiempo que superar las debilidades que presentan. Como precisa James Migdley (1994) "deberían tenerse en cuenta los papeles respectivos del Estado, de la comunidad, y de los sectores voluntarios, analizando los puntos fuertes débiles de cada uno de estos sectores", y "es posible identificar estrategias para la armonización de las contribuciones de la comunidad, del Estado y de las ONGs".

Participación: una estrategia maestra

El Banco Mundial há publicado recientemente un *Participation source book.* Se indica que "presenta la nueva dirección que el banco está tomando en apoyo de la participación" (World Bank, 1996). Las evidencias de los estudios que ha realizado en la materia son totalmente consistentes: los proyectos de lucha contra la pobreza y 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 (1997) termina de editar una obra-guía sobre la materia y señala "que ve a la participación como el elemento esencial para impulsar el desarrollo y la democracia en el mundo". 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 innovativas 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 impactos muy considerables en relación a una meta esencial en desarrollo social en nuestros días: "la autosustentación" de los programas. Este es un problema agudo. Así se ha indicado en relación al 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, un proceso que usualmente toma cerca de cinco o seis años, pueden no continuar proveyendo beneficios de significación a los países receptores" (Blustein, 1996). Generar sostenibilidad de mediano y largo plazos es un test crí-

tico para determinar el real éxito de la gestión social. Sin ella, como señala la evaluación referida, los proyectos no logran metas perdurables, y son por esto 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 hacia 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 elíticos locales.

Numerosas experiencias participativas 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 en un 75% de propriedad 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 mil a 250 mil. Villa El Salvador, en el Perú, población de 250 mil pobres, que partieron de la miseria absoluta, desenvolvió un modelo de autogestión participativa basado en 2 mil unidades organizativas que involucran a todos sus pobladores activamente. En 20 años levantaron 50 mil viviendas, una extensa red de escuelas, 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 recibió muchos otros lauros internacionales. En outro 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 mil personas, sobre una población total de 1,3 millon, 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 há habido una real transferencia 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 ello se limita a declaraciones y aspectos secundários, provocando fuertes efectos "frustración".[1]

---

[1] El autor indaga sobre los obstáculos a la participación en Kliksberg (1997a).

Mejora de la calidad de los servicios

Hay acuerdo generalizado 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 (1994) 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 realísticamente la situación: "En primer lugar están los políticos en el poder ansiosos simultáneamente por restringir el gasto y asegurar al público que el standard 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. Los que frecuentemente miran con sospecha a la gerencia senior. La reacción de los profesionales es previsible: intentar 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 hecho a ellos, en vez de ser definida por ellos".

Las iniciativas por mejorar la calidad de los servicios e introducir elementos de calidad total en los mismos deberían tener, como meta clara, las necesidades del último grupo. Debería permitírseles definir su propia idea de qué es 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 ser hecho a partir de y con los beneficiarios, para que se convierta en avances reales.

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 en zonas rurales, de reducción de la deserción en escuelas urbanas de áreas pobres, o de entrega de alimentos con educación nutricional, que se dirigen a vastos grupos sociales, se generan dinámicas de

alta complejidad y variabilidad. En derredor de los programas se mueven diversos grupos de intereses, entre otros económicos y clientelares, que pueden tratar de desviarlos en su dirección. Intervienen en ellos diferentes actores organizacionales, ministerios, regiones, municipios, ONGs, 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 todo el área social, como recortes presupuestarios. En su conjunto, la ejecución de los programas tiende a presentar características "turbulentas". Dennis Rondinelli (1983) concluye, analizando las causas de fracasos de diversos proyectos de desarrollo apoyados por agencias internacionales, que "irrespectivamente 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".

No se trata, por consiguiente, de ajustes en los diseños previos; el tema es más complicado. Hay una dinámica que se desata, que en diversos aspectos no es pronosticable con anterioridad. 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, y 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 en condiciones básicas. Se necesita avanzar hacia un estilo de "gerencia adaptativa" estrechamente conectado con la realidad, y que vaya 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 deben 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 en tiempo real de la marcha, e impactos de los programas que implican cambiar la visión del monitoreo y la evaluación como instrumentos de control, por la de verlos como herramientas de gestión (Sulbrandt, 1994).

Renovación de las estructuras organizacionales

Las estructuras organizativas de las áreas sociales públicas tienden a seguir los difundidos modelos verticales, piramidales, jerárquicos, con numerosos escalones. Dichos modelos presentan marcadas disfuncionalidades en relación a 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, tienden a "encerrarse en sí mismos", convertir a las "rutinas" en metas, desarrollar serias resistencias a la participación de actores externos a la estructura, como otros posibles "socios" y

las mismas comunidades asistidas, y tienen 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 (1996b) avanza una argumentación significativa respecto a ello. Miremos a las organizaciones como círculo en lugar de como 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* de qué sucede, pero como su trabajo es en áreas muy delimitadas, su enfoque es parcelado. En el centro del círculo se halla el nivel ejectivo 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 a extraer son varias en términos de los programas sociales. Ellos necesitan maximizar la interacción con la realidad. Sería fundamental estrechar la relación entre la línea y el nivel ejecutivo superior para que la realidad fluya al mismo. Asimismo, 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 el 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 incluía un cambio en la cultura y los valores (de territorio, turba y miedo, al equipo de trabajo, la confianza y la responsabilidad delegada)" (Kernaghan, 1994).

La atención a la especificidad de la gestión social

¿Cuál debe ser la orientación estratégica básica para las imprescindibles renovaciones institucionales y gerenciales a llevar a cabo en el 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. Presentan, por sus metas y características usuales, marcadas disimilitudes con los objetivos y la operación típica de los programas sociales. Estos programas tienen metas de desarrollo muchas veces con efectos básicamente en el mediano y el largo plazos como sucede en educación. Las metas interaccionan con metas de otros programas. Los objetivos son, en algunos casos, no medibles por las vías normales en gestión de negocios, porque son de orden cualitativo. Por otra parte, en los programas sociales del mundo en desarrollo hay "su-

prametas" 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 que logren desarrollar la sostenibilidad. También la operación técnica de implementar programas sociales es muy diferente a la de organizaciones de negocios. Como se ha visto, se caracteriza por actores institucionales múltiples, necesidad de articularlos, redes, "turbulencia", imprescindibilidad de la participación por sus extensos efectos positivos, necesidad de respeto por las culturas locales e 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 diferenciada de la propia de los negocios.

Se requiere en este campo desarrollar un enfoque que ponta a foco las especificidades de la institucionalidad social y de la gestión social, y que 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 ser capaz de ser eficiente en términos de metas y suprametas como las enunciadas, y de una operación técnica particular como lo es la de las políticas y programas sociales. Este enfoque está emergiendo en la realidad en experiencias concretas de arreglos institucionales y programas exitosos en diversos países. El tipo de institucionalidad y de gerencia que puede detectarse en experiencias consideradas internacionalmente de excelencia gerencial, como el Grammen Bank en Asia, las escuelas Educo en El Salvador, o las ferias de consumo vecinal en Venezuela, surge de ese enfoque diferenciado.[2] 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.[3]

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 (1996) advierte fuertemente sobre el peligro de esos traslados al campo económico en un reciente trabajo, *A country is not a company*. Llama la atención sobre lo que considera riesgosa tendencia a querer aplicar a los países el enfoque de negocios. Afirma que "lo que la gente aprende de conducir una empresa no la ayuda a formular política económica. Un país no es una gran corporación. Los hábitos mentales que hacen un gran líder de negocios no son en general los que hace un gran analista económico". Resalta que los problemas son de una naturaleza y una complejidad totalmente diferentes. Previene contra "la enfermedad del gran hombre" por el que gente que es exitosa en un campo cree que puede opinar autoriza-

---

[2] El autor presenta modelos conceptuales, desarrollos técnicos y experiencias en gerencia social en Kliksberg (1997b).

[3] 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 centradas de trabajo es la formación de gerentes sociales.

damente sobre otros. Resalta: "El mismo síndrome aparece en algunos hombres de negocios que han sido promovidos a asesores económicos. Tienen dificultades en aceptar que deben volver a la escuela antes de que puedan 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 de ello para asegurar aspectos esenciales como acceso, equidad, sostenibilidad y eficiencia.

5. Una anotación final

"Grises son las teorías, verde es el árbol de oro de la vida" decía Goethe. Efectivamente, diversos modelos teóricos han sucumbido frente a la realidad, o están 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 há 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. Postergación de la educación, la salud, la nutrición, debilitamiento de la familia y ascenso de la inseguridad personal son procesos que minan las bases para el crecimiento, repelen inversiones, y obstruyen el avance tecnológico y el desarrollo de la competitividad externa. El caso de América Latina es ejemplificante del de otras regiones del mundo en desarrollo Nancy Birdsall (1996) 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 ó 4%, en tanto no se cuenta con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos". Este señalamiento puede complementarse con uno de Luis Guash, jefe del Departamento Técnico 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 al 4%". Está operando un círculo cerrado. La crítica desocupación de la región, superior al 16%, no se reducirá sin un crecimiento superior al 4%, y el mismo no se dará si no se integra al desarrollo a los vastos sectores de la población por debajo de la línea de pobreza.

El deterioro social tiene también altos costos en términos de gobernabilidad democrática. La *Encuesta Latinobarómetro 1996*, un amplio estudio de opinión

en 17 países latinoamericanos, indica que estando la gran mayoría de la población a favor del sistema democrático, sólo un 27% de los encuestados están satisfechos con el funcionamiento de la democracia. Indican las conclusiones: "Esta insatisfacción se produce porque los pueblos esperan que el sistema les solucione los problemas que ellos identifican como prioritarios". E identifica: "en primer lugar se percibe un importante problema de empleo que va acompañado del problema de los bajos salarios".[4]

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

Basándose en ello, el nuevo debate está planteando que es una amplia suma de Estado más mercado más sociedad civil en todas sus expresiones la que ha permitido resultados mejores en la historia reciente. El Estado mínimo o ausente no parece dar solución a los problemas sociales, y en general a la animación de un desarrollo sostenido. Toma peso creciente la idea de un Estado inteligente, con intervenciones estratégicas, de alta eficiencia. Merilee Grindle (1996) subraya que se señala que "sólo los Estados pueden proveer un conjunto de condiciones esenciales para el desarrollo económico — ley, orden, políticas macroeconómicas efectivas, desarrollo de la infraestructura, inversión en capital humano, mejoramiento de la equidad".

Un campo fundamental de actividad del Estado inteligente en el mundo en desarrollo será en las próximas décadas el de impulsar enérgica y sostenidamente una integración activa entre desarrollo económico y desarrollo social. Al mismo tiempo, el de 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 estos nuevos roles eficientemente requiere realizar 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 requiere 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 innovativas. Esa tarea colectiva no puede demorarse. 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 impactos regresivos en las condiciones de vida básicas de extensos y sufridos sectores del mundo en desarrollo, y la prolongación de una exclusion social injustificable.

---

[4] Un enfoque pleno de sugerencias sobre gobernabilidad y desarrollo es el planteado por Prats (1996).

Referencias bibliográficas

Arco, José Nuñez del. *Políticas de ajuste y pobreza*. BID, Washington, 1995.

Bellamy, Carol. In: Conferencia Americana sobre la Infancia, 3. *Anales*. Chile, 1996.

BID. *Progreso económico y social. Informe 1996.*

———. *Libro de consulta sobre participación*. 1997.

———; Cepal & Pnud. *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social*. 1995.

Birdsall, Nancy. Comentarios sobre Lecciones del Japón. In: IBD Development Trinking and Practice Conference. *Annals*. Washington, 1996.

———; Ross, David & Sabot, Richard. La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina. *Gestión y Política Pública*. México, Cide, 1º, sem. 1996.

Blustein, Paul. Missionary work. *The Washington Post Magazine*. Nov. 10, 1996.

Burki, Shadid J. *Disertación en Foro de Diálogo Latinoamericano*. Washington, 1996.

——— & Edwards, Sebastián. *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*. Banco Mundial, 1995.

Crozier, Michel. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Reforma y Democracia. Revista del Clad.* Caracas, ene. 1996.

Deininger, Klaus & Squire, Lyn. Measuring income inequality: a new data base. *The World Bank Economic Review,* 1996.

Delors, Jacques. Formar a los protagonistas del futuro. *Correo de la Unesco*, abr. 1996.

Dornbusch, Rudiger. In: BID. *Políticas de ajuste y pobreza*. Washington, José Núnez del Arco, 1995.

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

Hopenhayn, Martin. *Notas para el BID.* 1997 (inédito).

Iglesias, Enrique. Reforma económica y reforma social: visión integral. In: BID. *Social reform and poverty*. 1993.

Kernaghan, Kenneth. Empowerment and public administration. *Canadian Public Administration, 25*(2), 1994.

Kliksberg, Bernardo. Redesigning the State profile for social and economic development and change. *International Review of Administrative Sciences*. June 1994.

———. *El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*. 13 ed. Buenos Aires, Norma-Tesis, 1995.

———. Participation of stakeholders. In:——. Social management: some strategic issues. New York, United Nations, 1997a.

———. *Social management. Some strategic issues.* New York, United Nations, 1997b.

Krugman, Paul. *A country is not a company.* Harvard Business Review, Jan./Fev. 1996.

Li, Hongyi; Squire, Lyn & Zou, Heng-fu. *Explaining international and intertemporal variations in income inequality.* World Bank, 1996.

Mascareño, Carlos. *Municipalización de los servicios sociales en América Latina.* BID, Cieplan, 1996.

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

Mintzberg, Henry. Managing government. Government management. *Harvard Business Review.* May/June 1996a.

———. Musings on management. *Harvard Business Review.* July/Aug. 1996b.

Morin, Edgar. El astro errante. *La Nación.* Buenos Aires, 1993.

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

Pnud (United Nations Development Programme). *Human development report.* 1996.

Pollit, Christopher. ¿Qué es calidad de los servicios públicos? In: Kliksberg, Bernardo (coord.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuesas a nível mundial.* Fondo de Cultura Económica, 1994.

Prats, Joan. *Gobernabilidad y globalización.* Esade, 1996.

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

Rock, Michael. 25 years of economic development revisited. *World Development, 21*(11), 1993.

Raczynski, Dagmar. *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina.* BID, Cieplan, 1995.

Rondinelli, Dennis A. *Development projects and policy experiments: an adaptive approach to development administration.* New York, Methuen, 1983.

Sen, Amartya. Development thinking at the beginning of the 21st century. In: IDB Development thinking practice conference. *Annals.* Washington, 1996.

Solow, Robert. *The labor market as a social institution.* Berkeley, University of California, 1989. (The Royer Lectures.)

———. Mass unemployment as a social problem. In: Basu; Pattanaik & Suzumura. *Choice, welfare and development.* Oxford, Clarendon Press, 1995.

Stahl, Karin. Política social en América Latina. La privatización de la crisis. *Nueva Sociedad.* mayo/jun. 1994.

Stiglitz, Joseph E. Some lessons from the East Asian miracle. *Research Observer.* World Bank, Aug. 1996.

Streeten, Paul. Market and States: against minimalism. *World Development, 21*(8), 1993.

Sulbrandt, José. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: Kliksberg, Bernardo (coord.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* Fondo de Cultura Económica, 1994.

The Economist. Nov. 1996.

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

———. Preparing students for the coming century. *The Washington Post:* Education Review, Apr. 7, 1996.

Vivs, R. & Parra, Sandoval R. *Hacia la municipalización de la educación en Colombia.* Ilpe, 1990. (LC/IP/R81.)

Washington Post. Changing degrees. Feb. 2, 1997.

Wolfensohn, James D. 1.3 billion people living on a dollar a day. *The Washington Post,* Oct. 13, 1995.

———. El gasto social es clave. *Clarín.* Buenos Aires, 23 feb. 1996.

World Bank. *The World Bank participation sourcebood.* 1996.

Zumbado, Fernando. *El camino del desarrollo humano.* Pnud, s.d.