

Capítulo

—VII—

Proposiciones para construir una institucionalidad social inteligente en América Latina

I. LA REVALORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEL ROL DEL ESTADO

La discusión sobre el rol del Estado parecía casi terminada hasta hace pocos años. Bajo una andanada de cuestionamientos sobre sus funciones y capacidades surgía con fuerza la idea eje de minimizar su presencia, y cundían los esfuerzos de desmantelamiento. Ahora está replanteada. No hacia atrás sino hacia adelante. En las nuevas ideas no se defiende volver al Estado de décadas atrás, que activaba en las más diversas áreas, y a la ilusión de que el Estado solo podría resolver todos los problemas. Ello se descarta. Pero se plantea, como lo hace el Banco Mundial (1997) en su informe especial sobre el rol del Estado, que el extremo opuesto ha demostrado asimismo ser errado e ineficiente. El desarrollo, dice el informe, requiere un Estado efectivo y resalta que “sin un buen gobierno no hay desarrollo económico ni social”. Los dos extremos: el Estado omnipotente y el Estado ausente, están dejando paso a otra manera de ver el problema. La misma forma parte del núcleo central de ideas del enfoque de desarrollo integrado recién expuesto. Si se desea alcanzar simultánea y coordinadamente desarrollo económico, social, sustentable y político, se necesita imprescindiblemente de políticas públicas activas y gerenciadas con alta eficiencia.

Hay una amplia serie de roles no tradicionales que se esperan del Estado. Tienen que ver con campos como el mejoramiento de la equidad, el asegurar salud pública

y educación para todos, la regulación, la integración económica regional, el impulso al progreso tecnológico y la competitividad, un sistema de justicias que sea garantía para todos, y otros. El perfil que se visualiza no es el del Estado del pasado. Se proyecta la imagen de un Estado con un servicio civil profesional, bien gerenciado, transparente, descentralizado, monitoreado por la comunidad y articulado estrechamente con la sociedad civil en su tarea.

Al centro de su actividad deben hallarse en América Latina las políticas públicas sociales. Los graves déficits en aspectos elementales que van desde la provisión de agua potable, las altas tasas de deserción escolar, hasta la falta de cobertura en salud para vastos sectores, requieren de políticas sociales agresivas manejadas con gerencia social de alta calidad. La actividad pública es imprescindible en áreas como Centroamérica donde, según describe Naciones Unidas (Brito, 1999): "cerca de 17 millones de personas (sobre 34 millones) viven en extrema pobreza, en asentamientos humanos precarios en condiciones de alta vulnerabilidad a los efectos de los desastres naturales, sin agua y energía eléctrica y sin nada". Y hasta en uno de los países con mayor desarrollo económico del continente, Chile, advierte Lagos (1999): "Los chilenos sabemos que cuando se debilita el Estado termina por imperar la ley del más fuerte. Sólo quedan en pie aquellos que poseen medios propios para defenderse y comprar su salud, comprar la educación de sus hijos, la vivienda, la previsión y hasta la seguridad para su familia. Los demás quedan condenados a salvarse como puedan con sus propios recursos".

Las nuevas ideas están sobre el escenario, surgen del fracaso del pensamiento convencional en cumplir sus promesas y de las difíciles realidades que viven amplios sectores de la población en aspectos esenciales, se hallan en activo debate en numerosos foros. Hablan, como se ha visto, de un proyecto de desarrollo integrado de políticas sociales agresivas como uno de sus ejes, de los aportes al desarrollo económico que puede dar la política social, de mejorar la equidad, movilizar el capital social, y de un nuevo perfil de Estado con funciones renovadas aliado con la sociedad civil. A ello pueden agregarse otras direcciones innovadoras en diversos planos. A su centro se halla la preocupación por el riesgo social que sufre la región, por sus agudos problemas de inequidad y pobreza. Están empezando a influir en el diseño de políticas en los países y en organismos internacionales. Sin embargo, corresponde plantearse varios interrogantes. ¿Cómo desarrollar las capacidades institucionales y gerenciales que permitan que esas políticas de nuevo cuño puedan implementarse con efectividad? ¿Hacia qué direcciones debe trabajarse en el plano del rediseño institucional y la gerencia? ¿Qué puede aprenderse al respecto de los errores cometidos y de la experiencia comparada? A continuación examinaremos dichos temas.

II. EN BUSCA DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL NECESARIA

- ★ ¿Cómo reformar las áreas sociales?
- ★ ¿Cuáles pueden ser las vías apropiadas?
- ★ ¿Por qué fracasaron muchas reformas?
- ★ ¿Cuáles son las causas del éxito de programas sociales latinoamericanos considerados referencia a nivel internacional, como Villa El Salvador en el Perú, EDUCO en El Salvador, las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela y muchos otros?

Interrogantes como estas no pueden ser contestadas con “recetas”. Se requiere una búsqueda “heurística” que se interne en la complejidad de los problemas institucionales y gerenciales subyacentes. Por otra parte, cada realidad nacional tiene su propia historia y características en este plano que debe ser respetada. Como bien señala Hood (1998) refiriéndose a la reforma de la administración pública en general, previniendo sobre las ‘soluciones generalizables’: “los factores históricos y culturales determinan el rango de reformas disponibles para cada gobierno”.

Intentaremos, dentro de estas coordenadas, el respeto a la complejidad del tema y sus particularidades a nivel nacional, delinear algunas proposiciones de trabajo que podrían ser útiles en el camino de búsqueda que debería recorrerse en cada realidad. Surgen de la observación y el estudio de los problemas de gestión que se presentan continuamente en la ejecución de las políticas sociales en América Latina y también del análisis de errores típicos que se cometen en los intentos de reforma de dichas áreas.

1. Cuidado con marginar la importancia de la gerencia y también de considerar la gerencia como la ‘panacea’

Ha habido una fuerte tendencia en la región por actores claves en el diseño de políticas públicas como los políticos y numerosos planificadores y economistas a subestimar el problema gerencial. Todo el esfuerzo se concentraba en el diseño de la política y se prestaba limitada atención a lo que se llamaba “la implementación”. La sola palabra empleada “implementar” transmitía la idea de que era una especie de proceso mecánico que seguiría al diseño. El reino de la supuesta implementación es muy diferente en la realidad del supuesto. Llevar adelante políticas requiere hacerlo a través de organizaciones existentes, o a crear. En las organizaciones hay un complejo mundo donde conviven tecnologías, normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas por el poder, etcétera, que determinan comportamientos organizacionales que con toda frecuencia se apartan del “manual”. Gran parte de los avances en

gerencia avanzada parten de la constatación de estas realidades y procuran actuar a partir de ellas. La "política" no termina en la etapa de diseño, continúa en la vida organizacional bajo otras expresiones. Esto sucede en el campo social como en otros campos y determina que en definitiva la política que resulta después del proceso de gerencia, puede ser bastante diferente de la política que se ordenó llevar a cabo. Hay, en otros términos, una política "postgerencia" que es la única real (Sulbrandt, 1997). Marginar la "viabilidad institucional" y, más allá de ello, la complicada dinámica de los procesos de gestión, puede desbaratar las políticas mejor intencionadas, como ha sucedido con frecuencia en la región.

El otro extremo es asimismo riesgos, y está de moda. Se declara que el problema social de la región es básicamente un problema de gerencia. Que instituyendo una gerencia moderna en las áreas sociales se solucionará. Se convierte a la buena gerencia en la "panacea" que solucionará los agudos problemas sociales. La realidad no corrobora el discurso al respecto, la buena gerencia es imprescindible, sin ella las soluciones mejor pensadas no se materializarán, pero escapa a su alcance resolver problemas que surgen de razones estructurales. Las causas centrales de la pobreza y la inequidad tienen que ver con procesos de fondo que sólo pueden ser corregidos con políticas adecuadas. La gerencia no puede variar en el proyecto mismo de desarrollo.

Entre esos dos extremos, su marginación o su idealización, se halla el rol real que puede cumplir la gerencia que es fundamental para la reforma social. Las modificaciones en el proyecto de desarrollo y las políticas renovadoras podrán transformarse en realidades sólo si se cuenta con una institucionalidad social y una gerencia de la mejor calidad posible.

2. Gerenciar en el campo social no es lo mismo que hacerlo en otras áreas de la economía

La gerencia no es un fin en sí mismo. Es un medio para obtener determinados objetivos. La "misión" organizacional condiciona el tipo de gerencia necesario. Los objetivos que se busca obtener en el campo social, al llevar adelante políticas y programas sociales, tienen características singulares. Entre ellas, son objetivos que normalmente no son alcanzables a corto plazo. Reducir la deserción en la escuela primaria, bajar el número de madres adolescentes, reducir la criminalidad joven, son por naturaleza objetivos que sólo pueden cumplirse en el mediano o largo plazos. Ello significa, entre otros aspectos, que habrá que sostener acciones continuadas durante períodos extensos de tiempo y prever cómo mantener el apoyo hacia las mismas a pesar de que sus resultados no sean visibles rápidamente.

Por otra parte, los objetivos son en diversos casos de neto corte cualitativo. Por ejemplo, mejorar la autoestima de una comunidad pobre, desarrollar elementos de capital social, como el clima de confianza o la conciencia cívica, fortalecer las relaciones familiares. Son múltiples los factores a movilizar para obtener objetivos de este orden. No dependerán nunca de un programa único, o una institución determinada, asimismo, no serán medibles a través de las mismas metodologías aplicadas a objetivos cuantitativos. Requieren abordajes diferentes.

A estas y otras singularidades se agrega que en el campo social cualquier programa, distribución de vaso de leche, agua potable para zonas rurales, saneamiento urbano en barrios, descenso de la repetición escolar, tiene que cumplir junto a sus metas específicas ciertos meta-objetivos. Actualmente se aspira a que todos los programas sean eficientes, es decir hagan un uso optimizante de los recursos asignados y al mismo tiempo contribuyan efectivamente a mejorar la equidad. Si el modelo gerencial no es el adecuado para llegar a poblaciones con carencias, puede darse, y ha sucedido en la región en diversas oportunidades, que el programa sea cooptado por sectores con mayor educación y poder, como estratos medios de la población, desvirtuándose sus metas y no cumpliéndose los propósitos de mejorar la equidad. Los programas deben desarrollar, asimismo, bases para su autosustentación. Evaluaciones internas del Banco Mundial (Blustein, 1996) han indicado que cerca de un 50% de sus proyectos no pasaban el test respectivo. Después de completarse el proyecto en cinco o seis años, los beneficios para los países recipientes no continuaban. Los programas deben desarrollar fuerzas en la dirección de la autosustentación. Ello lleva directamente a un cuarto objetivo: se desea que los programas sociales sean participativos, que la comunidad asistida tenga un rol activo en ellos. La experiencia comparada ha demostrado terminantemente que esa es una vía central para construir autosustentabilidad. A ello se suma que la participación tiene múltiples beneficios para el desarrollo del capital social, y el crecimiento de las personas y ventajas gerenciales muy concretas.

Las políticas y programas sociales tienen, por lo visto, metas con contenidos propios de ellas. No se puede trasplantar para cumplir metas de este tipo, modelos gerenciales que pueden ser altamente eficientes para otras metas pero que no están adecuados a estas. Entre fracasos frecuentes en el campo social se hallan los casos en donde se trató de copiar recetas del *business administration*, calcando modelos de la empresa privada, que están diseñados para metas muy distintas: maximización de utilidades, rotación del capital, captación de clientes, etcétera. También se hallan los intentos de replicar modelos de la administración pública tradicional, que pueden ser apropiados en procesos rutinarios pero no son válidos para las características muy diferentes de la acción en el campo social.

Surge la necesidad de una “gerencia social” que debe tomar todos aquellos aspectos de otras gerencias que le puedan ser útiles, pero debe tener un perfil propio, correlativo a sus metas particulares.

El planteo de respetar las singularidades no se hace sólo en el campo de la gestión social. Goodard y Riback (1999), después de analizar a gobernadores y alcaldes exitosos en Estados Unidos, afirman que “los que prestan el mejor servicio a sus ciudadanos estos días, son aquellos que reconocen las claras diferencias entre el propósito del gobierno y el propósito de los negocios”. Krugman (1996) examina los requerimientos para diseñar políticas económicas y para manejar empresas privadas, y concluye que son muy diferentes. Señala que “un país no es una corporación de negocios”. Advierte contra los errores cometidos al tratar de extrapolar de la gestión privada al manejo de la economía.

3. Se debe montar una institucionalidad social fuerte, jerarquizada y profesionalizada

La envergadura de los problemas sociales de la región requiere respuestas acordes para que no sigan produciéndose los moralmente inadmisibles padecimientos y víctimas que están causando y los graves daños que se están produciendo al desarrollo y la democracia. Dichas respuestas deben darse en cambios en las políticas pero también tener registro en los instrumentos institucionales. Ello no se observa en la mayor parte de los países. La realidad está caracterizada, entre otros aspectos, por: asignaciones de recursos a áreas como salud, educación, vivienda, familia, que si bien han mejorado en algunos países, siguen siendo inferiores a las medias internacionales, y en otros son muy escasas; fuerte tendencia -ante problemas financieros- a recortar en primer lugar esos recursos; Ministerios sociales sin acceso a los foros de decisión macroeconómica cuyas resoluciones van a tener enormes consecuencias sociales; inexistencia de un servicio civil profesionalizado; falta de atención a la preparación de una gerencia de alto nivel especializada y estable.

O'Donnell (1999) alerta sobre la magnitud de los daños institucionales causados al sector social en años recientes:

“... los sueldos, las condiciones de trabajo y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales), se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional

como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del Estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la *blitzkrieg* desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal, o por mero antiestatismo, no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario, en varios países esa ofensiva prácticamente amputó el brazo del Estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces".

Es urgente superar las condiciones que pone a foco con precisión O'Donnell. Es necesario levantar en la región una institucionalidad social adecuada al papel prioritario que según reclama la población deben tener los problemas correspondientes. La inversión en la materia debe ser acorde a la magnitud y profundidad de los problemas vistos. En los recortes deben considerarse los efectos devastadores que suelen producir los que se efectúan en este campo, no perder de vista su carácter de necesidad prioritaria y buscar cómo generar recursos por otras vías, como el mejor control de la evasión fiscal. Debe establecerse un servicio civil profesional en las instituciones sociales, con adecuadas remuneraciones, posibilidades de desarrollo, entrenamiento continuo y a su tope una gerencia especializada y estable. Debe jerarquizarse el papel de las entidades ministeriales y agencias respectivas y tomar muy en cuenta sus puntos de vista en el diseño de las políticas económicas.

4. Optimizar resultados en el campo social requiere necesariamente abordajes intersectoriales

La coordinación es deseable con frecuencia en gerencia, pero en gerencia social es imprescindible. Los programas sociales procuran metas que por la configuración del problema mismo no son alcanzables por un solo actor organizacional. Aumentar el número de niños que terminan la escuela primaria en un municipio, por ejemplo, no significa sólo trabajar en el ámbito de la escuela, ella es clave, pero las causas de la deserción la exceden. Será necesario utilizar un enfoque que opere sobre la unidad familiar, creando incentivos para que la misma se empeñe en que el niño continúe en la escuela, se deben mejorar las condiciones nutricionales, en muchos casos causantes de la deserción, facilitar el transporte del niño a la escuela, sensibilizar a los padres sobre las ventajas que implicará completar los estudios y otros factores. Se necesitará el trabajo mancomunado de instituciones de diverso tipo que pueden operar sobre esas variables, de salud en lo relativo a la nutrición, de apoyo a la familia, de vivienda, de transporte. Por ello, programas como el de Brasilia que ha combinado estímulos a la familia, con la acción de la escuela, y otros elementos, ha logrado resultados significativos en plazos reducidos. Lo mismo sucede con la mayoría de los programas sociales. Para mejorar la salud

preventiva, por ejemplo, es indispensable que haya un trabajo muy bien articulado entre las áreas de salud y educación. Programas como el desarrollado en años recientes en Costa Rica, entre ambos Ministerios, preparando a los maestros para desarrollar unidades formativas en salud preventiva en el aula, pueden arrojar resultados muy efectivos en las cifras de salud pública.

Las causas de la pobreza son múltiples e interrelacionadas. Combatirlas efectivamente requiere abordajes consiguientemente intersectoriales. La acción combinada multiplica la posibilidad de logros de cada uno de los actores organizacionales. La coordinación en gerencia social es obligada si se desea eficiencia, porque hay una dependencia estructural entre los actores. Los mejores programas serán en muchos casos programas imaginativos en cuanto a potenciar estas interdependencias y transformarlas en externalidades comunes.

En América Latina ha predominado en el campo social un enfoque casi opuesto, con fuerte énfasis sectorial. Cada área social ha hecho casi un punto de “honor organizacional” de su autonomía, y salud, educación, familia, juventud, trabajo, se plantean como “feudos” separados, y tratan de que los “extraños” no intervengan en sus operaciones. Ello conduce necesariamente a resultados limitados y a serias ineficiencias.

5. Hay que aprender gerencia interorganizacional

Una de las habilidades que debe desarrollar una nueva institucionalidad social en la región es la de la gerencia interorganizacional. Los programas deberán ser, como se mencionó, programas donde participen varios Ministerios, diversas agencias públicas, gobiernos, municipios y la sociedad civil a través de diversas expresiones. Gerenciar la operación conjunta de distintas organizaciones no es lo mismo que llevar adelante una organización específica. Se requieren importantes capacidades para sensibilizar permanentemente sobre las ventajas del trabajo conjunto, desenvolver procesos de negociación para zanjar las diferencias, capitalizar las fortalezas y limitar las debilidades de cada organización, comprender las diferentes culturas organizacionales, construir puentes entre ellas, desarrollar un lenguaje común, aprovechar las oportunidades que pueden surgir para la acción combinada.

6. Es necesario superar las falsas oposiciones entre gobierno por un lado, y ONG y sociedad civil por el otro

El problema social latinoamericano no puede ser delegado exclusivamente en el Estado. Todos los sectores de la sociedad deberían asumir responsabilidades y

participar en su enfrentamiento. Deben armarse extensas redes de colaboración permanente que engloben a todos los actores sociales posibles, orientadas a atacar problemas concretos de envergadura.

En la actualidad la situación es muy diferente. Hay grupos de la sociedad civil que no reconocen tener responsabilidades al respecto. Permanecen indiferentes. Hay con frecuencia desconfianza y conflictos entre la acción estatal y la de las ONG. Hay amplios sectores que tendrían alta disposición al trabajo voluntario que no encuentran caminos apropiados para canalizar sus aportes.

Existen importantes oportunidades organizacionales en superar estas situaciones. Estado y ONG deben aliarse estrechamente aprovechando los puntos fuertes de cada uno y minimizando sus limitaciones. Las ONG tienen un importante potencial en términos de factores como flexibilidad, agilidad, compromiso, cercanía a la comunidad, pero deben estar conscientes de que solas no producirán cambios de fondo, se necesita para ello el concurso de las políticas públicas. La realización de alianzas estratégicas entre ambos y la incorporación a las mismas de iglesias, comunidades vecinales, asociaciones de interés público, universidades, sectores empresariales dispuestos a la solidaridad, sindicatos obreros y otros grupos, puede ampliar considerablemente los recursos reales humanos y materiales para la acción social e incrementar su efectividad. Por ejemplo, véase el papel cumplido por uno de los actores potenciales de esas alianzas, el voluntariado, en diversos países. En España en años recientes un gran movimiento de opinión gestado por los jóvenes exigió y logró compromisos formales en cuanto a aumentar sustancialmente los recursos del país para solidaridad internacional. En Israel, el país del mundo con mayor porcentaje relativo de trabajadores voluntarios, ellos producen en servicios principalmente sociales, el 8% del producto nacional bruto.

7. Una clave para la eficiencia; descentralización más participación

La descentralización de los programas sociales aparece como una posibilidad muy concreta de acercarlos a la comunidad, tener contacto directo con sus necesidades, obligar a mayor transparencia, posibilitar el control ciudadano, desburocratizar, generar mayor agilidad, poder realizar un monitoreo sobre la marcha de su ejecución y otras ventajas organizacionales. Sin embargo, en la experiencia internacional y en la práctica de la región también ha demostrado tener riesgos. Uno de los principales es que si los niveles de polarización social y de asimetría en el poder son muy amplios en las localidades y municipios, hacia los que se descentraliza, los grupos poderosos puedan cooptar en su favor los procesos descentralizados, "capturando" los programas. Otro es que el proceso sea ambiguo en algunas de sus dimensiones. Se transfieran recursos limitados con relación a

las responsabilidades asignadas, no se delimitan con precisión los roles que le quedan al poder central, las delegaciones son fácilmente reversibles. También puede darse la situación de que las organizaciones regionales y locales hacia las que se descentraliza no tengan suficiente capacidad institucional para gerenciar los programas puestos a su cargo. En todos esos casos, la situación post descentralización puede incluso llegar a ser peor que la previa, por cuanto los servicios que antes prestaba con ineficiencias el poder central, pero con cierta seguridad, ahora pueden quedar en el "aire".

Todo ello no invalida el enorme potencial de la descentralización como arma de gestión social. Obliga a tomar provisiones que puedan contrarrestar estos riesgos. Se impondrá, entre otros aspectos, diseñar con claridad los términos de la descentralización y tratar de que sean efectivamente viables para los niveles regionales y locales, y desarrollar la capacidad institucional de los mismos. La "combinación ganadora" parece surgir, según la experiencia, cuando se suman la descentralización y la participación genuina de la comunidad. Los procesos de descentralización son uno de los campos en donde la participación considerada actualmente una de las vías maestras para obtener mejor eficiencia en todo tipo de organizaciones públicas y privadas, tiene mayores posibilidades. Si la comunidad organizada cogestiona los programas sociales descentralizados, se ajustarán estrictamente a las demandas reales, habrá un *feed back* continuo sobre sus efectos que permitirá corregirlos sobre la marcha, habrá una presión por transparencia y pulcritud en el uso de recursos que erradicará la corrupción y limitará las prácticas clientelares, recibirán aportes permanentes de ideas para su mejora y habrá un contrapeso efectivo a la posibilidad de cooptación por "elites" locales.

Así como la descentralización requiere de la participación, crea asimismo oportunidades importantes para esta última, y los "círculos virtuosos" que puede desencadenar una participación genuina son formidables. Las comunidades con carencias tienen mucho que aportar a los programas sociales dirigidos a ellas. Los razonamientos que las desvalorizan, a partir de su misma pobreza, han resultado desmentidos por los hechos. Los programas sociales de mayor rendimiento comparado son aquellos en que se han abierto posibilidades auténticas de participación. Entre otros, un estudio de Narayan (1994) sobre la contribución de la participación popular, muestra su potencialidad. La investigación analizó 121 proyectos de dotación de agua potable a campesinos pobres en 49 países de África, Asia y América Latina. Los proyectos con elevada participación tuvieron un alto rendimiento en el 80% de los casos y un rendimiento mediano en el 20% restante. Ninguno tuvo bajo rendimiento. Los de baja participación tuvieron un alto rendimiento sólo en el 2.7% de los casos, un rendimiento mediano en el 40%, y un bajo rendimiento en el 57.3%.

Las mismas constataciones pueden hallarse en América Latina. La apelación masiva y genuina a la participación fue la base de algunas de las experiencias sociales más exitosas y renombradas internacionalmente de América Latina, como Villa el Salvador del Perú, las escuelas públicas gestionadas por los padres en Minas Geraes y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. En todos estos casos la participación movilizó a fondo el capital social latente en la comunidad. En Villa El Salvador la muchas veces premiada comunidad autogestionaria del Perú, de cerca de 300,000 almas, los pobres no tenían ningún tipo de bienes y levantaron un municipio entero con sus manos en un breve período histórico. No tenían patrimonio económico, pero sí capital social muy rico. Provenían de las sierras peruanas y contaban con un bagaje muy amplio de valores, actitudes solidarias, experiencia de vida comunal y otros elementos culturales, cultivados durante siglos por la cultura andina. En el ambiente propicio de la participación dichos elementos se movilaron activamente y fueron decisivos en sus logros.¹

8. Se necesitan pactos y concertaciones sociales de apoyo para posibilitar una gerencia social eficiente

Los programas sociales necesitan contar con respaldos amplios de la sociedad para poder cumplir con efectividad sus metas. Como se señaló anteriormente por lo pronto existen sectores que desconfían casi por principio de los programas, que consideran que el gasto social es "ilegítimo". Los programas deben procurar contrarrestarlos explicando detalladamente a la opinión pública sus aportes posibles, tanto desde el punto de vista ético como del productivo, y deben procurar en el marco de los mecanismos democráticos concertaciones sociales en su apoyo. Esas concertaciones les serán asimismo fundamentales para "aguantar" los extensos períodos que con frecuencia se necesitan para lograr objetivos tangibles en el campo social. También permitirán sostenerlos frente a las amenazas de recortes destinados a solucionar desequilibrios financieros en otras áreas. Asimismo, serán vitales si se requieren de nuevas etapas para consolidar el programa y extenderlo.

Todos estos aspectos son fundamentales para que pueda desenvolverse en los programas sociales una gerencia eficiente con proyecciones de mediano y largo plazos. En esta, como en otras áreas del desarrollo, la dimensión política es esencial. Si por ejemplo, programas dirigidos al fortalecimiento de la escuela pública cuentan con asociaciones de padres de las mismas, organizados para defenderlos, muy distintos serán los resultados a si sólo los defienden los profesionales que los ejecutan.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

El Papa Juan Pablo II (1999) ha subrayado que “el problema de la pobreza es algo urgente, que no puede dejarse para el mañana”, pues desde todo el mundo “se alza el lamento de los pobres, el grito de los niños, de las mujeres, de los ancianos, los refugiados, de las víctimas de la guerra, de los desempleados”. Asimismo, resaltó que “el desarrollo y el progreso económico nunca deben llegar a costa del hombre y de la mujer dificultando la tarea de satisfacer sus necesidades fundamentales, el avance no puede ser a cualquier precio”.

Sus afirmaciones parecen muy sugerentes para los dilemas latinoamericanos. Los problemas sociales que afronta la población no admiten demoras por su magnitud y gravedad. Hay un costo muy pesado por cualquier postergación. En el campo social, a diferencia de otras áreas, los daños que puede producir el diferimiento de las soluciones son en diversos casos irreversibles. Así, entre muchas otras consecuencias de las dilaciones en dar respuesta, se ha verificado que si un niño no recibe una nutrición adecuada en las primeras etapas de la vida, sus capacidades cerebrales quedan afectadas y después no hay retorno posible. En otra área, la mortalidad materna, la región tiene una tasa cinco veces mayor a la de los países desarrollados. Dado el estado actual de los avances médicos al respecto, ello implica que hay numerosas “muertes gratuitas” que no se darían si hubiera la cobertura de salud apropiada para todas las madres.

Urge dar el salto a una visión integrada del desarrollo que logre otro tipo de equilibrio diferente entre las políticas económicas y las sociales y que reconozca el papel imprescindible de estas últimas en la obtención de un desarrollo que tenga bases realmente sostenibles. Como lo plantea Touraine (1997): “en vez de compensar los efectos de la lógica económica la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico”.

Se arguye con frecuencia que todo es un tema de recursos económicos, que al faltar los mismos no es viable obtener resultados muy distintos a los actuales. Que mientras no haya mayores recursos la situación no podrá variar. Desde ya que es importante contar con más recursos económicos y deben hacerse todos los esfuerzos para mejorar el crecimiento, la productividad y la competitividad de la economía. Pero el tema no parece reducirse a ello.

Hay en juego no sólo problemas de recursos, sino también de prioridades, de grados de equidad y de organización social. El tema de las prioridades es crucial. No sólo en las asignaciones de recursos sino también en los ajustes. ¿Por qué recortar con tanta frecuencia el presupuesto de los sectores sociales? ¿Por qué no

revisar cuidadosamente los costos que implican ese tipo de recortes para las metas finales de la sociedad, para la cohesión social y para el crecimiento mismo. Ante la Asamblea Mundial de la Salud, resaltó al respecto el Premio Nobel de Economía (Sen 1999):

“Es indicación de que vivimos en un mundo al revés el hecho de que el médico, el maestro de escuela o la enfermera, se sientan más amenazados por el conservadurismo financiero que un general del ejército. Para subsanar esta anomalía es preciso no ya penalizar la prudencia financiera, sino tener más plenamente en cuenta los costos y los beneficios de las distintas opciones”.

El enfrentamiento de la pobreza y la inequidad en la región requiere una revisión profunda del rol de las políticas sociales, de su modo de diseño, y de la estratégica dimensión institucional y gerencial, pero la misma debe ser hecha no sólo a la luz de consideraciones técnicas, sino teniendo como marco de discusiones a fondo sobre las metas últimas del desarrollo, la búsqueda de vías compatibles con ellas y las prioridades y urgencias en la asignación de recursos.

De dichas discusiones puede emerger el nuevo modelo de política social que están reclamando amplias mayorías en la región a través de los diversos canales de la democracia. La política social agresiva, y activa, que se precisa, que debe ser cogestionada por el Estado y la sociedad civil, deberá contar con una institucionalidad social renovada, con las capacidades gerenciales apropiadas y ser transparente, abierta y participativa.

El tema no admite postergaciones constituye un “escándalo moral” que a fines del siglo XX, millones y millones de latinoamericanos vean transcurrir sus días y los de sus familias, en medio de privaciones que cercenan sus derechos humanos más básicos.

NOTAS

¹. Puede verse sobre Villa el Salvador: Carlos Franco “La experiencia de Villa El Salvador”. Incluido en B. Kliksberg (Comp.) “Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”, 4ª Edición, Fondo de Cultura Económica, 1997.

REFERENCIAS

- Brito, Erick (1999). Encuentro de Alcaldes de Centroamérica, Honduras, Octubre 4-7.
- Godard, Tiegán and Christopher Riback (1999). A contrary idea: don't run government like a business, *The Washington Post*, January 31.
- Juan Pablo II. Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio de 1999.
- Hood, Christopher (1998). *The art of the state culture: rhetoric and public management*, Oxford, Clarendon Press.

Krugman, Paul (1996). A country is not a company, *Harvard Business Review*, January-February.

Lagos, Ricardo (1999). Crecer con igualdad, discurso Curanilahue, 20 de septiembre, Chile.

Narayan, Deepa (1994). The contribution of people's participation: 121 rural water supply projects, *The World Bank, Workshop on Participatory Development*.

O'Donnell, Guillermo (1999). Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas, Incluido en Víctor Tockman y Guillermo O'Donnell, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

Sen, Amartya (1999). La salud en el desarrollo, discurso inaugural, *Asamblea Mundial de la Salud*, Ginebra, 18 de mayo.

Sulbrant, José (1997). La gerencia de políticas y programas sociales, incluido en Raúl Urzúa (ed.) *Cambio Social y Políticas*, Universidad de Chile.

The World Bank (1997). *The state in a changing world*, Washington.

Touraine, Alan (1997). Por una nueva política social, *El País*, Madrid, 4 de agosto.