

Bernardo Kliksberg (compilador), *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, FCE/PNUD, 1997, 4ª edición, 432 pp.

Por Angélica Pérez Ordaz

El elevado crecimiento de la pobreza, particularmente en América Latina, se ha constituido en el gran problema mundial que pone en tela de juicio la viabilidad de las democracias y de sus gobiernos. El objetivo de esta obra es abrir el debate al análisis de las causas estructurales que han dado lugar a los altos índices de pobreza. Se propone aportar una discusión y reflexión sobre salidas efectivas a dicha problemática, partiendo de que las perspectivas para nuestros países son inciertas y sombrías.

En este marco, la gerencia social se considera como un instrumento efectivo para impulsar políticas sociales que protejan a los sectores más débiles de la población y en la constitución de un modelo orientado al desarrollo humano que revierta el círculo perverso de inestabilidad social, riesgos para la democracia y dificultades para el progreso económico, por uno virtuoso de superación de la pobreza, estabilidad democrática y avance económico, lo que en la actualidad se constituye como el gran desafío para América Latina y el Caribe.

En la obra se plantea la necesidad de reconfigurar la agenda de discusión para dar respuesta a las interrogantes y vacíos que dan lugar a la creciente pauperización de nuestros países, donde el tema de la cultura se reintegre como un aporte a la problemática social como elemento esencial en la formación del capital social que sirva como base en la solución de dicha problemática.

Se identifican algunos mitos y estructuras de razonamiento que se encuentran entre las principales causas que han *bloqueado* la solución de los graves problemas sociales que afectan a los países de la región.

De la misma forma, se examinan algunas propuestas de superación de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos en el marco de los programas de ajuste estructural. Se reflexiona sobre las estrategias de desarrollo más adecuadas para que los países de la región superen la desigualdad, el desempleo, el subempleo y la pobreza en un contexto caracterizado por una crisis económica persistente, un rápido y profundo cambio tecnológico, una creciente democratización y el elevado crecimiento poblacional.

Para lograr una adecuada evaluación de la problemática señalada es condición necesaria razonar sobre la equidad (grado de desarrollo) entre los países y al interior de los mismos. Estos elementos son primordiales para comprender, por

un lado, las características actuales del sistema económico internacional y, por otro, la heterogeneidad estructural interna de los países de América Latina, resultado de las políticas de ajuste estructural encaminadas al logro del equilibrio fiscal y externo, provocando graves consecuencias sociales. Se plantea incorporar a la equidad como un componente orgánico de las políticas de desarrollo tomando en cuenta la situación de cada país, la diferencia entre los desarrollados y en desarrollo y entre estos últimos en el marco de la distribución del ingreso y el fomento al empleo; y donde los organismos internacionales y los gobiernos aprovechen los espacios para emprender acciones que vinculen la política social con el desarrollo.

La disminución de ingresos, la crisis del Estado de bienestar y la reforma económica dio como resultado que una porción importante de los grupos de ingreso medio sufriera una considerable caída, muchos de los cuales se incorporan al universo de la pobreza y constituyen la categoría de los nuevos pobres. Se analiza el caso de cómo la pujante clase media argentina se empobreció como consecuencia de la crisis de mediados de los años setentas, en el contexto de una feroz represión y dictadura militar. Los niveles de pobreza se incrementaron entre los años 1980 y 1990 en el marco de un deterioro generalizado de las condiciones y de la calidad de vida.

Asimismo se menciona, como una dimensión de análisis en el combate a la pobreza, la desintegración y violencia urbana (el caso de Chile) que trae consigo una creciente desintegración social, con "múltiples violencias" asociadas a grupos pobres de grandes ciudades dando lugar a la conformación de una forma particular de pobreza: una pobreza moderna, urbana y dura que afecta todas las formas sociales de convivencia.

Se plantea que la gerencia social apropiada para obtener eficiencia en los procesos de diseño e implementación de políticas sociales no responde a la adopción de esquemas organizacionales como el *management* privado o el *business administration*, que no son los adecuados pues sus resultados han sido limitados y han terminado en grandes fracasos. La tendencia internacional acentúa que las soluciones más exitosas se hallan vinculadas a captar la especificidad gerencial de lo social, donde la articulación de la política económica y social, el cambio de estrategia global en materia de pobreza, la articulación del sector social sobre la base de redes, la implementación de organizaciones ligadas a la gerencia avanzada y políticas de descentralización, representan alternativas que pueden mejorar el desempeño de los programas sociales y apuntar hacia el *Desarrollo Humano*.

Uno de los graves problemas que enfrenta América Latina es el de la cobertura en seguridad social. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) propone la posibilidad de que la estructura sea mixta (público-privada), lo que implicaría un avance hacia la equidad y la obtención de mejores prestaciones a quienes más se esfuercen. La salud debe constituirse en un elemento integrado del desarrollo, para lo cual, desde la perspectiva de dicha organización, es necesario atacar problemas endémicos de las políticas sociales en la región, así como integrar al sector salud en un criterio estratégico de política social centrado en la

promoción de los recursos humanos y las capacidades productivas de las personas. La integralidad en el campo de la salud puede también visualizarse en la perspectiva de áreas comunes y cooperación posible entre las distintas agencias de cooperación internacional para el desarrollo.

Se analiza cómo las soluciones de mercado limitan la gama de resultados posibles a la solución de problemas sociales. El uso extensivo de los mecanismos de mercado para la puesta en práctica de objetivos de política se vincula a operaciones de mercado imperfectas y la solución, invariablemente, se orienta hacia incentivos a la producción para restaurar el equilibrio del mercado. De ahí la importancia de que los que formulan políticas sociales consideren las limitaciones determinadas por el mercado en la evolución de la dinámica cuando en el futuro se promuevan políticas diseñadas para influenciar el mercado y no para mejorar las condiciones de una población objetivo en forma directa; de no ser así, se puede empeorar la situación en vez de mejorarla.

En la implementación de políticas sociales se presenta un estudio de caso (educación especial y política de cuidado institucional) donde se aplican diversos puntos de vista teóricos. No obstante, se concluye que no es necesario hacer referencia a categorías estrechas predefinidas, que la comunidad es capaz de establecer el cumplimiento de las normas de desempeño en forma consistente con la ley.

No se debe olvidar que el papel del gerente público es crear un entorno en el cual las metas se puedan cumplir. Esto es lo que constituye el cambio de las relaciones intergubernamentales a la gerencia intergubernamental. De ahí que la idea de que los programas públicos sean ejecutados a través de redes interorganizacionales amplía en gran medida el conocimiento de los problemas que enfrentan los gerentes cuando trabajan con su entorno. La gerencia intergubernamental se convierte en una herramienta necesaria para comprender el cómo y el porqué los actores del sistema se interrelacionan en la forma en que lo hacen y cómo podemos manejarnos dentro del mismo. En este escenario el gerente juega un papel de *corredor multilateral*, es decir un intermediario, con habilidades políticas (negociación) y organizacionales (toma de decisiones) en la red interorganizacional. Para ello se deberá desarrollar lo que se ha llamado *poder de relación*, caracterizado por ser básicamente transaccional y que depende de la persuasión y negociación más que de la impartición de instrucciones, como en la forma pura de la autoridad o la posición legítima del poder.

Se pretende aportar elementos de juicio tendientes a modernizar el Estado para el desarrollo social. El punto de partida es la reflexión sobre la urgente necesidad de enfrentar los profundos problemas sociales (pobreza, desempleo, exclusión social) que cada vez afectan más a la humanidad y, particularmente, a casi la mitad de los latinoamericanos; situación que más allá de la injusticia que entraña y que exige de la solidaridad para enfrentarla, representa un costo económico en cuanto que no permite elevar la productividad del trabajo y es una fuente de tensión política y social que puede llegar a amenazar la estabilidad y comprometer la democracia. En este sentido, se plantea la modernización del

Estado mediante la reforma, sea orientado a la producción directa e indirecta de eficiencia y equidad en el campo social.

En la presente obra se exponen los beneficios que podría traer la gerencia intergubernamental en la reforma del sector social considerando: el desarrollo de redes organizacionales –horizontales– donde se desarrollen en forma creciente las sinergias entre las entidades componentes que gradualmente desarrollen su capacidad para actuar como tales; la articulación de la política económica y social del gobierno mediante la creación de unidades especializadas en los altos niveles de decisión del sector social exclusivamente para apoyarlas en su actuación en el debate de las políticas económicas globales. La competitividad de las organizaciones requiere contar con una gerencia superior, de mayor vuelo conceptual, de solidez epistemológica y adaptabilidad, que haga frente a la complejidad, la incertidumbre y la internacionalización geoeconómica y geopolítica. Como agente de cambio organizacional, al gerente se le debe capacitar para que diseñe su propia organización buscando la flexibilidad, la descentralización y la concertación continua con la sociedad civil para contribuir de manera efectiva a la solución de los problemas de la comunidad.

Lograr una verdadera modernización del Estado para el desarrollo social implica superar las limitaciones de su perfil actual y en este sentido permitir logros en la eficiencia y equidad de las políticas y programas sociales.

En el contexto actual existen diversas posiciones que limitan la participación del Estado en el desarrollo del bienestar social; se tiende a transferir la responsabilidad de dicha actividad a personas, organismos voluntarios y al mercado comercial privado. Si bien estos esfuerzos no han eliminado del todo la participación gubernamental, el principio de la responsabilidad que tienen los Estados para asegurar el bienestar de sus ciudadanos se ha erosionado considerablemente. No obstante, nunca antes el Estado ha desempeñado un papel tan importante en dicho campo. En lo que se refiere a la participación de la comunidad y el Estado, sobresale la noción de la obtención de poder, más que los demás elementos, la cual contrapone la participación de la comunidad en el Estado y sus organismos. Quienes proponen la participación de la comunidad creen igualmente que sus miembros pueden “gerenciar” los servicios sociales más eficientemente. Otra fuente de antipatía hacia el Estado entre los seguidores de la participación de la comunidad se basa en sus inclinaciones supuestamente opresoras. Inspirados en ideologías antiestatales, creen que los gobiernos son incapaces de realizar acciones beneficiosas, y que invariablemente funcionan para controlar, manipular y subvertir los intereses de la comunidad.

La concepción de que las organizaciones no gubernamentales ofrecen una alternativa viable al apoyo estatal es producto de un pensamiento ideológico más que sistemático. Sin embargo, a pesar de su significativa contribución, el sector voluntario tiene numerosas deficiencias y no puede compararse su capacidad de asegurar recursos con la de un gobierno. Las estrategias que emanan de una perspectiva de conflicto recalcan las necesidades de las comunidades locales de conocer más profundamente las estructuras sociales y su propia ubicación en las

mismas mediante un proceso de toma de conciencia. En este sentido, se verá fortalecida su posición en su trato con el Estado, incrementado su bienestar y se logrará un mayor control sobre los asuntos que les concierne.

El apoyo de la burocracia y el fortalecimiento de la capacidad de la gente son fundamentales para contribuir a su propio desarrollo. Su potencial es muy grande pero requiere apoyo para poder superarse en al dirección deseada. Del desarrollo centrado en la gente se ha hablado más de lo que se ha logrado en la práctica. Sin embargo, sigue siendo un hecho que si el desarrollo ha de mejorar la calidad de vida de grandes segmentos de población pobre de los países en desarrollo, esta población debe adquirir el derecho a participar en las decisiones que se tomarán respecto de su futuro. El éxito depende no solamente de una reorientación de las burocracias, sino también de crear en la gente la capacidad para organizarse para su propio desarrollo. El desarrollo centrado en la gente implica un desafío de gran envergadura: la participación democrática.

Aún cuando ya se habla de la participación de la población en las decisiones que le afectan, su práctica continúa siendo soslayada. Sin embargo, la participación fortalece la capacidad y esfuerzo por crear y mantener su crecimiento y desarrollo colectivos; cualidades inherentes a un verdadero desarrollo y, en este sentido, enfrentarse a sus propios problemas y resolverlos. La creación y mantenimiento de una planificación y acción efectivas en el ámbito comunitario lleva a la formación de redes entre grupos que piensan igual, los cuales a su vez dan origen a movimientos a favor del cambio o reforma abarcando distritos o provincias completas, o hasta la Nación entera.

En este sentido, se puede hablar de estrategias de desarrollo social alternativo que promuevan el conferimiento de poder al pueblo en vez de perpetuar las relaciones generadoras de dependencia tan características de los enfoques de la cima hacia la base. Se refuerza el conferimiento del poder, contraponiéndose con aquel que genera dependencia dando lugar a un desarrollo genuinamente centrado en el pueblo. Los beneficiarios de la política social deben ser involucrados en todos los espacios de las políticas públicas dirigidas a ellos, desde el análisis de la situación, pasando por la fijación de los objetivos programáticos y desarrollo de proyectos, el manejo de la implementación y hasta la supervisión y evaluación. Todo ello sería más fructífero a partir de la adopción de un enfoque de planificación e implementación del trabajo de desarrollo a nivel local. La participación de la población en su propio desarrollo puede resultar amenazadora para algunos y estimulante para otros. Es importante que los investigadores sociales puedan compartir y contribuyan con la población a su propio desarrollo. Sin embargo, el tiempo para concretizar las ideas centrales de administración de desarrollo con fines de adaptación o centrada en la población ha sido muy amplio; en retrospectiva, parecería un tiempo sorprendentemente largo, puesto que se ha pasado por más de tres décadas de esfuerzo de desarrollo internacional. No obstante, la perspectiva de su implementación es incierta.

Por otra parte, se aborda la perspectiva del enfoque gerencial de la calidad, el cual está invadiendo progresivamente un territorio ocupado antes por las profe-

siones. Los clientes se convierten en el corazón de los nuevos sistemas, son quienes dan lugar a las constantes mejoras de calidad. Las alternativas de salida y voz son complementarias y se refuerzan interactivamente. Sin embargo, existe un argumento de que el naciente modelo de los nuevos servicios públicos continúa siendo incompleto. Es importante reafirmar la supremacía del ciudadano sobre el consumidor. La calidad forma parte de las medidas contemporáneas de desempeño (costo, servicio y rapidez), de ahí que no pueda medirse de manera individual; todos estos elementos dan lugar a la eficacia y eficiencia en las organizaciones.

En este sentido, en América Latina ha habido gran interés para analizar las técnicas de evaluación aplicadas a los programas sociales implementados en estos países, como resultado de la aguda crisis social que vive la región, caracterizada por un alto porcentaje de población que vive en la pobreza y bajo la línea de ésta, es decir, se encuentra en la llamada pobreza extrema. Esta situación ha obligado a los gobiernos a llevar a cabo, junto a los programas regulares de desarrollo social, programas compensatorios que ayuden a la población más necesitada. No obstante, enfrentar esta amplia demanda de servicios sociales ha tenido como factor adverso el contar con recursos muy limitados, pero se ha mostrado interés por la eficiencia e impacto de su gasto social. Aún cuando hoy en día pueden verse signos que indican que la situación ha empezado a cambiar, la práctica de la evaluación aún no es suficientemente extendida para hacer reflexiones generales y válidas del tema sobre la base de un número suficiente de investigaciones. La labor no solamente debe quedar en la sistematización de enfoques y técnicas disponibles de alta calidad sino que debe plantearse una discusión sobre la validez y utilidad de los distintos enfoques de evaluación similar a los que se han estado dando entre los expertos de los países más avanzados en esta materia.

Asimismo, en esta obra se analiza la necesidad imperiosa de que América Latina cuente con una gerencia de alta calificación para los procesos de implementación de políticas sociales y la gestión de programas sociales. De ahí que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con la cooperación del Proyecto Regional de Naciones Unidas de Modernización del Estado, lanzaran a principios de la década de los noventa el proyecto de un "Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales", conteniendo metas de aprendizaje a cumplir, diseños curriculares, bases bibliográficas y una estrategia especial de enseñanza-aprendizaje. Sobre la base de los contenidos del programa, el CLAD y el Proyecto ONU han preparado un programa especial para Universidades de toda la región dirigido a capacitar catedráticos en la incorporación del área de gerencia social en la currícula universitaria. El éxito de esta experiencia y su rápida difusión parecen hallarse ligados a su correlación con las necesidades más sentidas en los países de la región, mostrándose como una experiencia abierta en continuo perfeccionamiento y aprendizaje de la realidad.

Vale la pena acotar que a diferencia de América Latina los países escandinavos son renombrados en el ámbito internacional por sus Estados asistenciales

altamente desarrollados, identificados en términos de un gasto social inusualmente fuerte, beneficios y servicios de un alto nivel y un alto grado de intervención gubernamental. Sin embargo, su principal característica distintiva reside en el grado en el cual la política social se ha vuelto extensa e institucional. La política social de los países escandinavos ha sido empleada activamente en la búsqueda de una sociedad más equitativa, mientras que en otras naciones difieren de ello, lo que sugiere que los países nórdicos han formado un modelo de Estado asistencial distintivo a nivel internacional. Las características claves en el enfoque escandinavo, que lo diferencian de las demás, se debe a que los límites tradicionales del Estado asistencial han sido traspasados en mayor grado de lo acostumbrado, y las responsabilidades públicas han marginado y hasta reemplazado la acción privada y el mecanismo del mercado en forma bastante extensa. El compromiso del modelo escandinavo con el universalismo y la igualdad de condición va más allá que en la mayoría de los demás países. Aunque es importante mencionar que el tipo de Estado asistencial escandinavo varía entre los países que lo integran, tanto actual como históricamente.

Por último, la compilación de Bernardo Kliksberg analiza, igualmente, la experiencia de Villa el Salvador como un modelo social de avanzada. Experiencia que se inicia en 1971, donde se puede constatar que durante el transcurso de la vida de esta comunidad, no se ha contado con un apoyo sólido, masivo y oportuno de recursos públicos. Lo significativo de este caso es que el esfuerzo de la comunidad ha sido por mérito propio. La específica modalidad de organización de la población no tiene analogía alguna no sólo en Perú sino en América Latina. La comunidad se autodefine como una entidad propulsora de la autogestión. Esta experiencia demuestra que las posibilidades de desarrollo productivo de una comunidad mantienen una relación estrecha con el desarrollo general del país. Una experiencia de desarrollo local puede alcanzar ciertas metas hasta un determinado nivel; pero si no cuenta con el proyecto de políticas públicas constantes en el tiempo que den un soporte o apoyo a la experiencia, es más probable que no puedan desarrollarse plenamente.

No obstante el rápido y lineal recorrido de la presente obra, puede constatarse la importancia de la misma en el ámbito del estudio de la administración pública y el porqué resulta válido el conocimiento de los trabajos que integran la obra como herramientas para una reflexión y análisis más profundo.