

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

Kliksberg, Bernardo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kliksberg, B. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 43(173), 139-186. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1998.173.49163>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

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

BERNARDO KLIKSBERG

Resumen

En este artículo, el autor analiza un tema de suyo añejo y complejo: cómo enfrentar con éxito la pobreza. Alrededor de esta problemática, analiza los porqués del fracaso tanto del Estado mínimo como del planificado para resolver la inequidad social. Asimismo, se cuestiona sobre el nuevo papel que los Estados actuales deberán asumir con el fin de poder lograr una capacidad de gestión más eficiente, productiva y justa para todos los niveles y actores sociales. Para ello, el autor propone alternativas que coadyuven tanto a reestructurar radicalmente las funciones tradicionales del Estado como a superar la “falsa antinomia” Estado-mercado-sociedad. Sólo con esta nueva redefinición del Estado —el “Estado inteligente”— se podrá, por fin, lograr lo que los clásicos tanto persiguieron: el bien social.

Abstract

This article analyses an old and complex topic: how to successfully face poverty? Around this problem it examines the reasons for the failure of the minimal state as well as of the planning state to resolve social inequalities. Likewise, it addresses the question of the new role which modern states have to adopt in order to achieve a more efficient, productive and fair policy-making capacity for all levels and social actors. To do this, the article proposes alternatives contributing to radically restructure the traditional functions of the state as well as to supersede the “false antinomy” State-market-society. Only with such a new redefinition of the state —the “intelligent state”— it will be possible, at last, to achieve what so many classics pursued: social welfare.

Un fin de siglo con un escenario social inquietante

La humanidad llega a fines del siglo xx con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Se están produciendo “rupturas epistemo-

* El presente documento fue elaborado como ponencia central en materia de desarrollo social de la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York (27 de mayo al 3 de junio de 1997).

lógicas” simultáneas en numerosos campos del conocimiento, que están generando modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos y una nueva ola de tecnologías basadas en conocimientos de amplísimas posibilidades. Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramienta, la informática y la robótica entre otros, están transformando las matrices productivas básicas. La capacidad de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidamente. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas: se han comenzado a multiplicar los sistemas de base democrática, donde la población puede elegir a sus representantes, y hay un reclamo generalizado por una participación creciente. Los pueblos esperan tener una 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 organización de la sociedad civil.

Sin embargo, el inmenso potencial 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 aquéllas y la vida cotidiana. También hay un desfase entre los avances en materia de democratización, la obtención por los habitantes de los países de “ciudadanías democráticas” que les aumentan potencialmente sus niveles de participación, y la situación de exclusión social y por ende de “ciudadanía 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, provoca profundas interrogantes sobre el futuro.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, 1 300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, hallándose por tanto en situación de pobreza extrema. Dos quintas partes de la población mundial carece de servicios sanitarios adecuados y electricidad.¹ Según informa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha habido un aumento marcado en el número de pobres que vieron disminuir sus ingresos. Entre 1965 y

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

1980, esa situación afectó a 200 millones de pobres y entre 1980 y 1993 a 1 000 millones. 800 millones de personas no reciben suficientes alimentos y cerca de 500 millones tienen un estado de desnutrición crónico. 17 millones de personas mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias curables como diarrea, malaria y tuberculosis.²

Las cifras sobre empleo que se hallan en la base de las dificultades sociales, indican la presencia de extensos procesos de aumento del desempleo y de degradación de la calidad de los empleos disponibles. El *World Employment Report* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala que en 1995, 30% de toda la mano de obra del mundo se hallaba desempleada o subempleada. Al mismo tiempo que aumentan las tasas del desempleo, hay un traslado continuo de personas hacia la llamada economía informal. Si bien heterogénea, la misma tiende a caracterizarse a grandes rasgos por trabajos inestables, sin perspectivas claras, sin protección social de ninguna índole, con bajos ingresos, y con niveles de productividad muy inferiores a los de la economía formal, por las limitaciones en recursos, tecnologías y créditos. En América Latina por ejemplo, el empleo en el sector informal representaba 40.2% de la mano de obra ocupada no agrícola en 1980. En 1995, había pasado a constituir 55.7% de dicha mano de obra. La tasa de desempleo abierto de esta región se estimaba, en 1996, en 16.2%.³ A los datos sobre magnitud del desempleo debe agregarse indicadores sobre la duración promedio del desempleo. Este factor, que parece hallarse a su vez agravado es, según subraya Robert Solow, de la mayor relevancia. Sus análisis llaman la atención sobre los altos costos sociales de periodos continuos de desempleo. Señalan que la experiencia de desempleo prolongado va produciendo múltiples efectos negativos sobre la personalidad, efectos soslayados por los estudios económicos usuales. Genera entre otros aspectos: apatía, debilitamiento serio del interés de socializar, y retiro gradual de la fuerza de trabajo.⁴ Una pérdida de autoestima caracteriza el cuadro.

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

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

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

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 alcanzados 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 están malnutridos. La mortalidad infantil en niños menores de 5 años es de 97 por mil, casi seis veces mayor que la de los países desarrollados. Entre otras regiones, según los datos suministrados por UNICEF, perecen por año en América Latina y el Caribe 600 000 niños por causas evitables.⁵ Forzados por las circunstancias, son parte creciente de la mano de obra en diversos países, en condiciones deplorables de explotación. Se ha 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 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, etcétera, se ve seriamente deteriorada por los problemas sociales y tiende a generar el abandono de su figura masculina. Por otra parte, en diversas sociedades se observa un marcado ascenso de las cifras de criminalidad. Así, entre otros casos, la revista *The Economist* indica que casi todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que hace diez años.⁶

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

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

En la más estrecha vinculación con la pobreza y la exclusión social, se observa a nivel internacional mayor inequidad y polarización social. Las cifras del PNUD indican que en los últimos treinta años el volumen de ingresos de 20% de las personas más pobres del mundo cayó de 2 a 1.45% del ingreso mundial, mientras que el 20% más rico pasó de 70 a 85% de la riqueza mundial. Las distancias sociales se duplicaron entre 1960 y 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 de 45% de la población más pobre del mundo, 2 300 millones de personas. Las desigualdades en ingresos y en posesión de activos, producen a su vez inequidades agudas en acceso al crédito y tienen múltiples repercusiones en campos cruciales como el ingreso y la permanencia en sistemas educativos, la calidad de la educación que reciben los pobres y sus posibilidades de rendimiento educativo.

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

Al llamar la atención mundial sobre la gravedad del problema de la inequidad, el administrador del PNUD, Gustave Speth, ha 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 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".⁸ Robert Solow subraya que para poder esperar

⁶ *The Economist*, noviembre de 1996.

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

⁸ James D. Wolfensohn, *op. cit.*

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 reciba una parte justa del progreso económico”.⁹ La pobreza acentuada y la alta polarización social 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 a su vez 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, esto no es claramente así. La pobreza 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 carencias de determinadas personas? Tampoco hay evidencia empírica de ningún orden que avale este tipo de razonamientos. Un documento de base presentado a la Cumbre Mundial de Copenhague por una comisión de personalidades presidida por el ex presidente de Chile Patricio Aylwin, señala al respecto: “Los pobres generalmente no son los responsables de su situación. Muchos de ellos son personas de esfuerzo que logran superar esa condición cuando cuentan con un mínimo apoyo o cuando mejoran las condiciones generales del país”.¹⁰

Frente a la persistencia y agudización del problema, se están buscando soluciones, abriendo nuevas líneas de investigación y reflexión que llevan a su vez a replantear profundamente el papel y diseño del Estado. Abordaremos a continuación estas nuevas direcciones del debate. En un momento posterior de análisis discutiremos con base en ellas, cuál debería ser el papel del Estado en el campo social en el mundo en desarrollo. Identificado el mismo, reflexionaremos sobre algunos lineamientos para el rediseño institucional y

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

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

del Estado en función de dicho papel y el tipo de gerencia que sería más indicada para un desempeño efectivo del Estado en lo social, y efectuaremos una anotación final. El análisis tendrá en todos los casos un carácter exploratorio y se propone principalmente llamar la atención sobre la necesidad de renovar sustancialmente los contenidos de la agenda de discusión en estas temáticas.

Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social

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

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

¹² Destaca Federico Mayor, “Mientras que en el ámbito conceptual se han realizado avances, sobre todo en la definición de lo que debe ser el desarrollo humano duradero, en la

“derrame”. Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que realizando ingentes sacrificios para alcanzar metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, habrá progreso económico que finalmente se derramará al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolos de su situación de pobreza extrema. Se requeriría entonces una espera difícil, para que esta etapa de postergación y acumulación casi forzada, genere hacia delante un “escenario feliz”. Como ha sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a los supuestos del modelo. El camino al desarrollo parecer ser muchísimo más complejo que lo pensado, 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 íntegramente las últimas décadas. Los datos indican que la realidad funciona de un modo muy diferente al supuesto. Las evidencias muestran que es en efecto imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrio financiero, mejorar su competitividad y aumentar su producto bruto, pero que no “se derrama” automáticamente. Por el contrario los indicadores anteriores pueden mejorar, y al mismo tiempo continuar deteriorando o dejar 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”. La misma institución plantea en un trabajo de análisis de las causas de la crisis de la economía mexicana que

Por muchos años se creyó que la manera más eficiente de reducir la pobreza y la desigualdad social era a través del crecimiento económico acelerado. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que, si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad social.¹³

práctica, los objetivos económicos a corto plazo han seguido prevaleciendo, sea cual sea el precio social y ecológico de esa miopía”. Introducción a *La integración en América Latina*, UNESCO, 1995.

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

En *Desarrollo Humano 1996* el PNUD previene que se debe prestar atención a la estructura y calidad del crecimiento, porque aun habiendo crecimiento éste puede ser: con desocupación, con exclusión, sin participación, con debilitamiento de las culturas nacionales, con destrucción del futuro al deteriorarse el medio ambiente.

La percepción cada vez más generalizada de la ineficiencia del modelo de 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 derribado 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 nuevo análisis en profundidad de los impactos sobre el desarrollo de formas de acumulación de capital hasta ahora no evaluadas adecuadamente. Se plantea que junto a los capitales “tradicionales”: el capital natural de una sociedad, constituido por su dotación de recursos naturales y el capital construido, formado éste por lo que ha producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etc.), existen otras dos modalidades de capitales que urge analizar más detalladamente: el capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos; el segundo con elementos cualitativos como: valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad. Analizando las causas del crecimiento económico, un estudio del Banco Mundial sobre 192 países concluye que no menos de 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano y al capital social.¹⁴

Formar capital humano implica invertir sistemática y continuamente en áreas como educación, salud y nutrición entre otras. A fines del siglo la inversión en educación se ha transformado en una de las de mayor rentabilidad. Esto tiene que ver con los cambios radicales que se están produciendo en las estructuras de producción, que se orientan en la dirección de privilegiar el conocimiento como elemento básico de las nuevas matrices productivas. La base de las

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

industrias de punta es hoy conocimiento puro, y la tendencia irá creciendo en esa dirección según todo parece indicar. Lester Thurow sostiene que el siglo XXI será “un siglo de conocimiento intensivo”, y que el conocimiento “se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles a largo plazo”.¹⁵ Entre otras cosas, indica que las computadoras casi no utilizan recursos naturales y se basan en conocimiento. Consecuentemente, señala: una empresa que invierte hoy en la 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 Estados Unidos resalta el peso decisivo de la educación destacando que “los ganadores de esta nueva economía globalizada y volátil serían aquellos que puedan identificar y resolver problemas, manipular y analizar símbolos, crear y manejar información”. Recomienda a su propio país: “invertir en la educación y capacitación de nuestra gente; buenas escuelas públicas y excelentes universidades públicas en el más verdadero sentido de la palabra: accesibles a todos, sostenidas por todos”.¹⁶ Jacques Delors resalta el trascendental papel histórico de la educación en nuestro tiempo: “de ella depende en gran medida el progreso de la humanidad [...] Hoy está cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro”.¹⁷ Los países de punta a nivel económico y tecnológico han multiplicado sus presupuestos en educación, ciencia y tecnología. Japón acaba de aumentar en un 50% su ya elevado presupuesto para ciencia y tecnología de los últimos cinco años. Será en el próximo quinquenio de 155 000 millones de dólares. El financiamiento gubernamental de la ciencia y la tecnología del año 2000 será el doble del asignado en 1992. En la República de Corea la inversión en educación asciende a 10% del producto bruto, nivel muy superior al del mundo en desarrollo. Israel está realizando desde 1994 una nueva reforma de su avanzado sistema educativo que ha significado un aumento de 33% en términos reales en los recursos asignados para educación, que

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

¹⁶ “Changing Degrees”, *Washington Post*, 2 de febrero de 1997.

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

permitirá entre otros aspectos una actualización integral de los maestros de todas las escuelas en los adelantos informáticos y la introducción universal de dichos adelantos en el aula. Las empresas privadas de avanzada han incrementado considerablemente sus presupuestos para entrenamiento y formación de personal, los cuales ascienden actualmente, en algunas de ellas, a cerca de 10% del monto total de sus nóminas salariales.

El gasto en salud, punta de lanza para el desarrollo del capital humano, ha mostrado en la práctica una altísima rentabilidad. Acciones impulsadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina Sanitaria Panamericana y la UNICEF por ejemplo, en enfermedades de alta mortalidad como la diarrea infantil y el cólera, han logrado en poco tiempo impactos relevantes con inversiones mínimas. 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 para niñas en áreas desfavorecidas. Según los cálculos del Banco Mundial, agregando tres años más de escolaridad básica a dichas niñas, se reduciría la mortalidad infantil en un 15 por mil. Eso significaría incrementar su capital educativo, lo cual permitiría manejarse mucho mejor frente a 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 ratifica empíricamente su estratégico aporte al crecimiento.¹⁸ El autor señala que se trata de un bien público: “una característica especial del capital social, como la confianza, las normas, y las redes es que normalmente es un bien público, diferente del capital convencional, el cual normalmente es un bien privado”. Se produce un proceso de valoración sesgado: “Al igual que todos los bienes públicos el capital social tiende a ser infravalorado e infrasuministrado por los agentes privados”. La subestimación es errónea, porque 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:

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

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. 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.

Replantear el tema de la inequidad

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

Como plantean Nancy Birdsall, David Ross, y Richard Sabot “afirmar que hay una relación inversa entre el aumento del crecimiento y la reducción de la desigualdad ha sido un postulado básico de las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo”.¹⁹ Para dichas teorías, la alta inequidad es 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 treinta años indica resultados opuestos. Birdsall, Ross y Sa-

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

bot 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, la participación en el ingreso entre el 20% superior y el 20% inferior pasó a ser de 8 a 1 en Corea, y de 4.1 a 1 en Taiwán, 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 equidad— entre equidad, educación, y crecimiento. Según la investigación mencionada, en los años cincuenta la tasa de egreso de la escuela primaria en Brasil era de 60%, muy superior a la de Corea que tenía 35%. En las tres décadas siguientes mientras la inequidad crecía en Brasil, decrecía sustancialmente en Corea. Éste 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 siguiente tipo:

Cuadro 1
Evolución de la distribución del ingreso. Brasil

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

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

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

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

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

<i>Población</i>	<i>Sudeste Asiático</i>	<i>Este Asiático</i>	<i>África</i>	<i>América Latina</i>
1o. quintil	8.1	6.6	6.0	3.3
2o. quintil	12.2	11.4	8.2	7.2
3o. quintil	16.1	16.6	11.5	11.9
4o. quintil	21.8	24.9	18.5	19.8
5o. quintil	42.0	40.4	55.9	57.9
Coef. De Gini	0.31	0.32	0.44	0.49

Los quintiles siguen el orden creciente de ingresos.

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

Los datos de la realidad han desmentido terminantemente la idea de que la inequidad es funcional al crecimiento económico. La situación es la que describe Joseph Stiglitz:

Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento. Aunque esto podría ser visto como simple sentido común, antes de la experiencia de Asia Oriental el 'sentido común' sugería exactamente lo contrario: que el crecimiento producía desigualdad y que la desigualdad era necesaria para el crecimiento.²⁰

Al derrumbarse el "sentido común" postulado por la teoría económica convencional se abrió paso para reinvestigar todo el tema. Esa

²⁰ Joseph E. Stiglitz, "Some Lessons from the East Asian Miracle", *Research Observer*, The World Bank, agosto de 1996.

investigación se halla urgida por los altísimos umbrales de desigualdad hoy vigentes, que anuncian severas dificultades futuras para el crecimiento y que son portadores en sí mismos de tensiones sociales de gran envergadura en el interior de las sociedades. Las nuevas líneas de investigación que se están multiplicando a nivel internacional 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 reciente trabajo de Deininger y Squire demuestra que una distribución inequitativa de la tierra —un activo crucial— tiene un nítido efecto negativo sobre el crecimiento subsecuente. Así, según sus datos, sólo 2 de 15 países con coeficientes Gini para la distribución de la tierra mayores a 70 lograron un crecimiento superior al bajo nivel de 2.5% en el periodo 1960/1992.²¹ Otro estudio de Hongyi, Squire y Zou muestra que la inequidad inicial en la distribución de activos puede ser mantenida indefinidamente generación tras generación, con las consiguientes consecuencias regresivas indicando la necesidad de políticas efectivas para reducirla.²²

Interrelación entre desarrollo económico y desarrollo social

El descrédito de la teoría del derrame, la revalorización del capital humano y del capital social, y el replanteamiento de las relaciones entre inequidad y crecimiento, son dimensiones centrales de un debate más amplio que está afectando la orientación global de los modelos de desarrollo. El mecanicismo del derrame suponía que con el tiempo los beneficios del crecimiento llegarían a los sectores desfavorecidos. El proceso real es distinto pero además, se está yendo más lejos. Se está planteando, que no corresponde pensar todo el proceso en términos de la resolución de una dimensión a instancias de otras, sino que hay una interrelación básica. El desarrollo social parece en la experiencia concreta un proceso vital para que pueda existir un desarrollo económico sostenido. Las inversiones en

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

²² Hongyi Li, Lyn Squire, "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality", *The World Bank*, junio de 1996.

capital humano y capital social y el mejoramiento de la equidad, además de fines en sí mismos desde la perspectiva de las sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes. Así, James Wolfensohn ha planteado “sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio”.²³ El Banco Interamericana de Desarrollo (BID) destaca respecto al caso de América Latina:

Las perspectivas brechas sociales en la acumulación de “capital humano” han incrementado la gran proporción de personas que viven en la pobreza y la distribución sumamente desigual de la riqueza en la región. Estas brechas sociales siguen limitando la productividad y el crecimiento económico regional y demoran los procesos de democratización y modernización de los estados.²⁴

Aparece la visión de una brecha que debe ser salvada en ambas direcciones sin lo cual el desarrollo mismo es altamente vulnerable. Es imprescindible que exista crecimiento económico, estabilidad monetaria, equilibrios económicos y financieros; sin los cuales no habrá medios para apoyar el desarrollo social, pero a su vez aquéllos no serán sostenibles en el mediano y largo plazo, si no se produce un desarrollo social activo. Esta visión abre la posibilidad de definir políticas alternativas al “sentido común convencional” que hoy comienzan a esbozarse. Así, Amartya Sen plantea que algunos enfoques ven 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 de un futuro mejor [...] sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etcétera”.²⁵ Este enfoque, dice Sen, ha sido “fuertemente sobrevendido”, pero no parece conducir a los resultados prometidos de acuerdo con la experiencia histórica y genera altísimas tensiones. Se presenta con frecuencia como la úni-

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

²⁴ BID, *Progresos económico y social*, Informe 1996.

²⁵ Amartya Sen, “Development Thinking at the Beginning of the 21st Century”, *Development Thinking and Practice Conference*, IDB, Washington, septiembre de 1996.

ca alternativa. La inclusión de los nuevos elementos antes mencionados en el debate, da amplia posibilidad de que se puedan diseñar otras alternativas. Sen habla de ópticas que

ven al desarrollo como un proceso esencialmente amigable centrado en ayudar a otros y a sí mismo, cargado con la posibilidad de salir adelante con un poco de ayuda de mis amigos. Este 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 mayor capacidad para ayudarse a sí mismo y a otros.

La experiencia histórica de las últimas décadas indica que, frente a la tradicional desarticulación entre lo económico y lo social, como se ha señalado con frecuencia creciente por la cual, *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 e Israel, se hallan en posiciones de vanguardia tanto en la tabla de resultados macroeconómicos exitosos como en indicadores de desarrollo humano.

Las nuevas direcciones abiertas en el debate sobre el desarrollo social, obligan a su vez a revisar el “sentido común convencional” de las últimas décadas sobre el papel del Estado. ¿Cuáles son las características deseables si se incorporan a la reflexión los profundos replanteamientos en curso actualmente en el marco de las concepciones globales del desarrollo?

Repensando el papel del Estado

Un abordaje usual del tema sobre cómo reformular el Estado para facilitar y promover el desarrollo social, pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizativas, hacer más eficiente su

gestión, e incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos imprescindibles pero hay una necesidad previa: es necesario discutir ante todo qué papel se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo. Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarios, no pueden seleccionarse en abstracto o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que una vez definido el papel que debe cumplir el Estado, podríamos conocer el “estilo de tecnologías” más apropiado para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese papel. La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que, partiendo de la redefinición del modelo de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del “Estado deseable”, y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo. El tipo de abordaje metodológico sugerido es el mismo que se está intentando avanzar en el presente trabajo.²⁶

La discusión sobre el papel social del Estado forma parte de una polémica más vasta sobre el papel 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 realizara lo planeado, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operación y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias. Esta visión mostró en la práctica graves dificultades desde la concepción misma que subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y en la realización efectiva, donde la maquinaria mostró serias ineficiencias; además, 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 cuando se postuló la necesidad de un “Estado mínimo”. Se planteó que sus funciones debían ser limitadas y que se debía dejar librado el desarrollo al mercado y a “la mano invisible”. El Estado fue percibido como un estorbo para

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

la dinámica social. 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 suprimieron gran parte de sus funciones. Se trató en diversas ocasiones de privatizar y eliminar funciones en el más corto plazo, aun con conciencia de que las operaciones respectivas podían haberse efectuado de modo más eficiente para el país, y de que las supuestas capacidades regulatorias públicas necesarias para la etapa subsiguiente eran muy débiles o casi inexistentes. Al igual que en el enfoque anterior éste lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y el aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran ni 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 ninguno de los dos polos conduce a las soluciones buscadas. Refiriéndose a la experiencia americana Rudiger Dornbusch señala:

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

La redefinición conceptual de todo el tema está basado en el choque de los modelos teóricos con la realidad. Los hechos han ido

²⁷ Rudiger Dornbusch, *Políticas de ajuste y pobreza*, editado por José Núñez del Arco, BID, Washington, 1995.

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. Una revisión de los datos muestra claramente que el tamaño del Estado medido entre otros aspectos en número de funcionarios por cada 100 ciudadanos atendidos, y en el porcentaje que representa el gasto público en relación al Producto Nacional Bruto, indicaría que el tamaño relativo del Estado en muchos países del mundo en desarrollo, es considerablemente menor que el tamaño del mismo en la mayor parte de las economías desarrolladas. El tema central no puede ser el tamaño en abstracto, sino el papel que debería cumplir el Estado en el proceso histórico y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para desempeñarlo con eficacia.

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 sus objetivos previos en la historia. La globalización, el cambio acelerado, la complejidad, van acompañados de amplias dosis de incertidumbre. Edgar Morin previene “El devenir no es necesariamente sinónimo de desarrollo. De aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre”. Y subraya las dificultades para otear el futuro:

Estamos en lo desconocido, más aún en lo innominado. Nuestro conocimiento de los tiempos actuales se manifiesta solamente en el prefijo informe “pos” (posindustrial, posmoderno, posestructuralista) o en el prefijo negativo “anti” (antitotalitario). No podemos dar un rostro a nuestro futuro, ni siquiera a nuestro presente.²⁸

La misma sensación frente a una sociedad “cada vez más globalizada y por ende también más compleja y multidimensional” es descrita por pensadores del mundo en desarrollo de este modo:

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

[...] 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 una de las fuentes principales del malestar, de la incertidumbre y desasosiego que tanto se manifiesta en el mundo actual.²⁹

Estos desarrollos han generado una amplia demanda por respuestas estatales de nuevo cuño. Michel Crozier apunta: “Necesitamos más intervención pública para dominar la complejidad. De una manera u otra todos los grupos —aún los de hombres de negocios— exigen la intervención”.³⁰ En el mundo en desarrollo la posibilidad de promover y fortalecer integraciones subregionales y regionales que pueden ser de mucha relevancia ante la globalización, está generando una fuerte corriente de demandas hacia papeles catalizadores y facilitadores que puede cumplir un Estado eficiente en este campo crucial.

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

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

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

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

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

También hay demandas al Estado que tienen que ver con la inequidad y sus costos. Dornbusch las identifica del siguiente modo:

El mercado no facilita una distribución del ingreso que sea socialmente aceptable. La intervención del Estado por lo tanto, es legítima cuando se trata de equiparar la distribución del ingreso producida por el mercado [...] La igualdad de oportunidades y en cierta medida de resultados constituye no sólo un precepto ético sino una necesidad imperiosa porque cada vez son mayores las evidencias de que la excesiva desigualdad provoca el conflicto social...³²

El Estado mínimo, casi ausente de estos y otros procesos clave de nuestro tiempo y con capacidades de gestión limitadas, muy difícilmente pueda ayudar a la sociedad para enfrentarlos adecuadamente. La premisa subyacente tras la idea 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”.³³

Frente a los polos del péndulo se está levantando actualmente una concepción diferente que, a partir de la evidencia histórica reciente, indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado *vs.* mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales y han integrado activamente en ese esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil que ambos polos tendrían a marginar. En estos esquemas se identifica que, entre Estado y mercado, existe una amplia gama de organizaciones que incluyen los “espacios de interés público”, entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado ni del mercado: la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados; las organizaciones no gubernamentales; las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa que han

³² Rudiger Dornbusch, *op. cit.*

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

crecido significativamente; las organizaciones vecinales; los grupos ecologistas; el voluntariado, y otras formas de aglutinar esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características. Se trata en la nueva concepción de “sumar” las metas claves para la sociedad vinculadas con demandas como las antes planteadas, con otras que pueden cumplir el Estado, el potencial 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 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 metas estratégicas para la sociedad, con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan alcanzarlas con alta efectividad. Una de las metas clave del Estado inteligente se hallará, de acuerdo con numerosas evidencias, en el campo del desarrollo social. Frente a problemas de tal magnitud de los que fueron esbozados en la primera parte de este trabajo y ante el fracaso 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 crecimiento solventaría por sí solo los problemas de pobreza, llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del papel del Estado en el campo social. Si esto fuera así, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfase transitorio que ocurra mientras el derrame entra en funcionamiento. Su papel debe ser montar programas totalmente coyunturales y focalizados para atenuar impactos. La asignación de recursos a su actividad social debe ser limitada por cuanto esos recursos se están “distrayendo” de la política central de crecimiento y derrame que genera las soluciones reales.

En concordancia con estas directrices, se produjo un fuerte movimiento de “derrame” 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 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. Disminuye la inversión en capital humano y capital social, aumenta los ya agudos niveles de inequidad, aleja más aún la posibilidad de integrar las políticas económicas y las sociales. Las nuevas orientaciones del debate sobre el desarrollo social, sugieren un papel muy diferente del Estado.

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

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

reflexiones sobre el Estado van surgiendo con mucha fuerza, de la experiencia histórica de las últimas décadas. En países donde el Estado ha asumido acciones de esta índole, los resultados han sido muy significativos. Amartya Sen describe el escenario histórico mundial reciente destacando:

De hecho, muchos países de Europa Occidental han logrado asegurar una amplia cobertura en seguridad social con la prestación de atención en salud y educación públicas de maneras hasta entonces desconocidas en el mundo; Japón y la región 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 de la atención en salud pública han 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 las organizaciones de la comunidad.³⁵

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

En el Chile democrático, el gobierno electo suplantó totalmente la estrategia social de la dictadura. Durante ésta si bien hubo logros económicos, empeoró sensiblemente la situación social estimándose que el número de familias ubicadas por debajo de la pobreza ascendió de un 20 a un 40% de la población. El gobierno democrático de alta prioridad a lo social, puso en marcha una política social to-

³⁵ Amartya Sen, *op. cit.*

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

talmente activa, basada en cuatro principios orientadores: equidad, solidaridad, integralidad y participación social. Realizó amplias concertaciones con el sector privado para mejorar las condiciones sociales y estimuló a fondo a la sociedad civil. Los resultados de este esfuerzo que ha procurado interrelacionar continuamente lo social y lo económico han sido impactantes y los progresos en ambos campos se han fortalecido mutuamente.

En 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 puestos cabalmente al servicio de la sociedad, se está mostrando como un instrumento histórico clave para las sociedades.³⁷

Algunos de los riesgos fundamentales que se afrontan si se insiste en tesis como el Estado mínimo, o si se permite un Estado orientado por intereses de grupos burocráticos internos, son agudamente planteados por Paul Streeten, quien sugiere que el problema más serio no surge del fracaso del mercado sino de su éxito, 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 alocaiones, mientras que la gente se hallaba hambrienta”. Similarmente indica que los gobiernos que son exitosos en perseguir los objetivos de sus funcionarios son los que han llevado a los resultados destructivos largamente criticados.³⁸

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

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

Ante los papeles deseables mencionados, ¿cómo dotar al Estado de la capacidad institucional y de gestión para llevarlos a cabo? ¿Cuál sería el perfil de un Estado inteligente en el campo social?

Líneas de trabajo para la redefinición del Estado en el campo social

En el mundo en desarrollo, y en el marco de los procesos de ajuste macroeconómico, se han llevado a cabo fuertes reformas del Estado en lo social. El perfil básico de esas reformas es el que describe Fernando Zumbado y que puede generalizarse a numerosos países:

Hasta el presente, la reforma social ha constituido una resultante de las exigencias planteadas por los programas de estabilización y por el ajuste de estructuras económicas. En este sentido, desafortunadamente, la reducción efectiva del gasto público social y el desmantelamiento de servicios ineficientes, han jugado un papel determinante en el aumento de la pobreza. Se ha demorado mucho el presentar programas alternativos más eficaces.³⁹

De estas reformas ha emergido un Estado que parece tener serias limitaciones y debilidades institucionales y de gestión para poder llevar adelante metas como las que fueron delineadas en el ítem anterior. Se requiere reconstruir el Estado en lo social para que los papeles 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 en décadas anteriores. Pero tampoco los meros recortes constituyen la reforma necesaria. El reclamo de Zumbado tiene plena sustentación. Se necesitan programas alternativos más eficaces.

Reconstruir la capacidad de gestión estatal para lograr un desarrollo social activo, equitativo y sostenido debe hacerse mirando hacia delante. Es necesario conectar al Estado social con las nuevas fron-

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

teras tecnológicas en desarrollo institucional y gerencia. En las últimas décadas han habido cambios fundamentales en las ideas básicas sobre cómo obtener mayor eficiencia de las organizaciones. Se observa la emergencia a nivel mundial de un nuevo paradigma gerencial con modelos analíticos, hipótesis y propuestas técnicas muy diferentes a las que predominaron en buena parte de este siglo.⁴⁰ Se está pasando de la administración a la gerencia. Las organizaciones más eficientes de nuestro tiempo han generado en su práctica muchos elementos de este paradigma emergente, y están operando crecientemente con base en él. La reforma del Estado en lo social tiene allí una importante fuente de marcos de referencia 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 a 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 soluciones técnicas apropiadas para el campo estatal social. Lo que está planteado entonces no es un trabajo de apropiación mecánica de soluciones gerenciales, sino un vasto esfuerzo de investigación y desarrollo para generar innovación organizativa en las áreas sociales.

La reconstrucción del Estado social hacia delante implica entonces afrontar interrogantes básicas como los siguientes:

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

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

¿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 ayuden a que el Estado cumpla con el papel que tiene por delante en el campo social en los países en desarrollo, como el mejoramiento drástico de la educación y la salud; el desarrollo del capital social; el mejoramiento de la equidad; un uso óptimo de recursos escasos; la generación de soluciones sustentables; la promoción activa de la participación de la sociedad civil en todas sus expresiones en la tarea social, el desarrollo de las capacidades propias de las comunidades desfavorecidas?

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

Recomposición organizativa de la política social

En las estructuras estatales del mundo en desarrollo la política social ha venido operando como un área carente de autonomía frente a variables fundamentales para el logro de sus objetivos. Desde otras áreas se han determinado aspectos básicos para su operación real. Normalmente, los encargados de las áreas de política económica de los Estados toman las decisiones de fondo sobre temas que tienen gran impacto social y las comunican a quienes manejan las áreas sociales. Éstas tienen una participación organizativa muy limitada en los procesos de toma de decisiones. Los operadores sociales tienen escasa presencia en decisiones cruciales sobre temas como, por ejemplo: política de créditos, negociación de la deuda externa, políticas arancelarias, política fiscal, etcétera, que van a tener profundo impacto en el campo social. Por otra parte, la información que se maneja para la toma de decisiones respectivas es casi íntegramente generada por las áreas económicas. Los insumos de información aportados por las áreas sociales, y aplicados en los mismos son limitados. La ubicación organizativa de las áreas sociales en el esquema de poder real de los gobiernos ofrece, asimismo, marcadas debilida-

des. 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 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 organizativa estructural de lo social coincide con una visión del desarrollo social entendido como un derivado residual de otras políticas. Al redefinirse integralmente dicha visión, y observarse que las palancas del desarrollo son múltiples, que hay dimensiones sociales que son fundamentales para que el mismo pueda sostenerse y que el “residuo” pueda bloquear todo el proceso, aparece una fuerte necesidad de reestructurar el patrón organizativo tradicional. Como lo indica con precisión Enrique Iglesias “el Estado es el primer responsable de asegurar la gran conciliación de lo económico con lo social”.⁴¹ Llevar adelante esa conciliación significa rediseñar los espacios organizativos para favorecerla.

El tema es de alta complejidad. No lo resuelve la creación de puntos aislados de coordinación, como gabinetes en donde cada cierto tiempo se encuentran los responsables ministeriales respectivos. Esto 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 que ahora son punto de referencia 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 problemas cruciales, de modo tal que los esquemas de decisión incluyan junto a las variables económicas, las variables sociales. Requiere ar-

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

mar sistemas de monitoreo en tiempo real que informen sobre los impactos sociales de las políticas económicas y permitan retroalimentar sobre la marcha el diseño global. 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 sustentan su viabilidad. Entre ellas el gobierno democrático de Chile ha 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 genera datos que son utilizados en común por los niveles de decisión económica, social y el parlamento.

Junto a una mejor 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 social intraestado

Los problemas de coordinación de las áreas sociales de los gobiernos centrales no se dan sólo hacia afuera. Tienden a presentar, en el mundo en desarrollo, muy bajos niveles de coordinación entre ellas mismas. Los ministerios a cargo de lo social como educación, salud, familia, vivienda, desarrollo social, etcétera, suelen actuar 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 social estatal y operan con esa severa restricción. En realidad no solamente hay vacíos agudos de coordinación sino con frecuencia fuertes enfrentamientos por competencias, recursos y programas.

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

tan 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 operativa de las diversas áreas.

Detrás de las serias dificultades de coordinación interinstitucional vigentes hay diversos problemas que deberían ser enfocados. Algunos de ellos son de carácter conceptual. Muchos aparatos burocráticos públicos han sido construidos con enfoques marcadamente sectoriales. El diseño organizativo ha tendido a separar estrictamente los sectores, fijar fronteras rígidas, responsabilidades totalmente demarcadas, institucionalizar una división del trabajo altamente formalizada. Los programas de lucha contra la pobreza urbana, o de desarrollo rural, requieren otro tipo de diseño organizativo que facilite el cruce de enfoque, 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.

Hay otros problemas muy concretos: conflictos de intereses, luchas por poder, disputas de espacios. Dichos problemas no se solucionan por las vías tradicionalmente utilizadas, que establecen estructuras formales de coordinación. Ellas fijan en el "papel" distintos tipos de unidades en donde se producirá la coordinación. Tienen normalmente una efectividad limitada, lo cual 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 menores de coordinación administrativa. 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 debe 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 compartidas de llevar adelante acciones coordinadas 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: producción para uso común de información social de buena calidad; la formación en *pool* de recursos humanos calificados en áreas críticas; la negociación unificada ante las áreas económicas en cuestiones relevantes. Esto 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 amplio proceso previo de consulta que permita establecer agendas representativas. A su vez, deben instalarse sistemas que permitan hacer monitoreo de los resultados de las decisiones adoptadas y retroalimentar con ellos la toma de decisiones de los gabinetes.

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

La descentralización como oportunidad

Una de las principales oportunidades de transformación positiva del Estado social en los países en desarrollo se halla en la descentralización de los servicios sociales 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 mayores posibilidades de dinamismo, flexibilidad, y agilidad en las respuestas. En el plano de la sustentabilidad de los programas en el mediano y largo plazo, estimula la articulación de los intereses de las poblaciones receptoras lo que favorece la auto-sustentación de los esfuerzos. Significa crear condiciones para avanzar en la estructuración de políticas económicasociales integradas a nivel regional.

Numerosos países están aplicando 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 cultural. Sin embargo, es necesario prestar la mayor atención a lo que indica la experiencia acumulada sobre dificultades y riesgos, a efecto de diseñar estrategias para enfrentarlos y superarlos.

Entre otros problemas encontramos el grado de “claridad institucional” del proceso de descentralización. En diversos casos, los papeles de posdescentralización entre gobierno central, regiones y municipios no se han definido con precisión 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 y regionales y municipales generar o disponer de los recursos necesarios, el proceso puede transformarse en regresivo. Como señala Karin Stahl:

Llevar adelante una política de descentralización sin asegurar los ingresos de los municipios y sin una compensación financiera entre las regiones ricas y los pobres puede agravar por añadidura las desigualdades regionales y con ello también las desigualdades sociales y fomentar así un mayor deterioro del sistema estatal de servicios sociales, sobre todo en los municipios más pobres.⁴²

Otra dimensión relevante es la relacionada con la capacidad institucional y de gestión de las entidades hacia las que descentraliza. Si sus capacidades son débiles como en principio se puede esperarse, 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 efi-

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

ciente. Ilustrando el problema, una investigación en Colombia, donde se ha producido un amplio movimiento descentralizador, mostró que 85.5% de los municipios que abarcaban 43.5% de la población no tenían capacidad para hacer frente a las tareas encomendadas.⁴³ Otro estudio que comprendió 16 países de América Latina procuró medir capacidad de gestión de los municipios a través de los siguientes indicadores: "Existencia de unidades que asuman 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 cinco a uno, la capacidad de gestión relevada fue en promedio de uno.⁴⁴ Este tipo de situaciones puede generar un "círculo perverso". Formalmente se delegan competencias a los municipios pero existe fuerte desconfianza sobre su capacidad de gestión. En lugar de tratar de fortalecerla, se opta por racionar la delegación real, creándose situaciones de indefinición que complican seriamente la prestación de los servicios. Las dificultades a su vez retroalimentan la desconfianza original.

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

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

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

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

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

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

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, generar condiciones que impidan su “cooptamiento” por élites. Raczynski, hace una recomendación sugerente:

es un camino difícil, por lo que es fundamental que sea conducido por un “centro fuerte” que lo impulse y guíe, y evite la agudización de las enormes desigualdades territoriales que existen en los países, además de la pérdida de beneficios de economías de escala.⁴⁷

Desarrollo de metarredes

Las nuevas perspectivas de trabajo en desarrollo social plantean la necesidad de sumar el potencial de todos los actores sociales que puedan contribuir. Dichos actores operan actualmente con muy débiles lazos de coordinación entre sí, y sin aprovechar los apoyos 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, a las regiones y los municipios,

⁴⁶ BID, “Progreso económico y social en América Latina”, *op. cit.*

⁴⁷ Dagmar Raczynski, *op. cit.*

a las ONG, a fundaciones empresariales privadas, movimientos sindicales, organizaciones sociales religiosas, universidades, organizaciones vecinales, otros actores de la sociedad civil y a las comunidades pobres organizadas. Estas metarredes tenderían a apoyarse mutuamente, y a aprovechar lo mejor de cada uno de los actores al mismo tiempo que superar las debilidades que presentan. Como precisa James Migdley

deberían tenerse en cuenta los papeles respectivos del Estado, de la comunidad y de los sectores voluntarios, analizando los puntos fuertes débiles de cada uno de estos sectores [...] es posible identificar estrategias para la armonización de las contribuciones de la comunidad, del Estado y de las ONG.⁴⁸

Participación: una estrategia maestra

El Banco Mundial ha publicado recientemente un *Participation Source Book*. Se indica que “presenta la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación”.⁴⁹ Las evidencias de los estudios que ha realizado en la materia son totalmente consistentes; los proyectos de lucha contra la pobreza y desarrollo social que utilizan modelos participativos tienen resultados muy superiores a los que se basan en estructuras jerárquicas. Es similar la conclusión de otros organismos internacionales. El BID acaba de editar una 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”.⁵⁰ Los beneficios de adoptar diseños participativos en la programación, la gestión y la evaluación de programas de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, mejoramiento de áreas urbanas marginales, nutrición, etcétera, son gerencialmente muy concretos. La experiencia indica que involucrar a las comunidades a las que se quiere ayudar con dichos programas permite establecer con precisión las necesidades prioritarias; crea un flujo de información útil

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

⁴⁹ World Bank, *The World Bank Participation Sourcebook*, 1996.

⁵⁰ BID, *Libro de consulta sobre participación*, 1997.

que puede ser clave para la gestión; promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad; posibilita una evaluación continua de la marcha del programa, constituye un mecanismo preventivo casi insuperable respecto a las 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 potenciales latentes que pueden dar contribuciones fundamentales.

Junto a estos beneficios “gerenciales” la participación comunitaria puede tener impactos considerables con 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 sobre el Banco Mundial que

más de la mitad de sus proyectos han sido clasificados por evaluadores internos como de sustentabilidad 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.⁵¹

Generar sustentabilidad de mediano y largo plazo es una prueba clave para determinar el éxito real de la gestión social. Sin ella los proyectos no logran metas perdurables y son, por ende, ineficientes. Para construirla, la participación es una vía irremplazable. El involucramiento pleno de la comunidad en los proyectos va a facilitar y promover el desarrollo de capacidades propias imprescindibles para poder pensar en sustentabilidad. Por otra parte la participación amplia de la comunidad permite encarar algunos de los problemas estratégicos 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 cooptamiento por élites locales.

Numerosas experiencias participativas de los últimos años muestran el funcionamiento práctico y las claras ventajas de los modelos participativos. Puede encontrarse un amplio muestrario de expe-

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

riencias exitosas de participación en las obras del Banco Mundial y el BID citadas 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 propiedad de quienes reciben los créditos y tiene amplios mecanismos participativos, abrió caminos en este terreno. Permitió el acceso a crédito de campesinos pobres, cuestión crucial para ellos, y su número de miembros creció en 10 años de 15 000 a 250 000. Villa El Salvador, en el Perú, población de 250 000 pobres, que partieron de la miseria absoluta, desarrolló un modelo de autogestión participativa basado en 2 000 unidades organizativas que involucran a todos sus pobladores activamente. En 20 años levantaron 50 000 viviendas, una extensa red de escuelas y centros de salud; tienen tasas de alfabetización y salud muy superiores a las del país, producen sus alimentos y desarrollaron un parque industrial para microempresas. La experiencia fue premiada por la UNESCO, obtuvo el Premio Príncipe de Asturias del Rey de España y recibió muchos otros premios internacionales. En otro campo, el municipal, la ciudad de Porto Alegre en Brasil, desarrolló desde 1989 un amplio sistema participativo para que la población decida sobre las inversiones comunales. En 1995, 100 000 personas sobre una población total de 1 300 000 participaron activamente en todo el proceso. Se considera que la asignación y gestión de recursos mejoró notablemente como consecuencia del mismo. Ilustra las posibilidades de una acción municipal descentralizada combinada con participación. En todos estos casos y otros semejantes, ha habido una real transferencia de poder de decisión a la comunidad. Eso los diferencia de las frecuentes "simulacros" de participación en donde se promete a la comunidad dejarla participar pero ésta se limita a declaraciones y aspectos secundarios provocando fuertes efectos de frustración.⁵²

Mejora de la calidad de los servicios

Hay acuerdo generalizado en que el Estado debe mejorar drásticamente la calidad de todos los servicios, en particular de los sociales.

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

Sin embargo, es necesario profundizar al respecto. ¿Qué es realmente calidad de los servicios públicos? Christopher Pollitt plantea un punto al respecto. La observación de la realidad indica que la respuesta varía según los actores. Son diferentes las percepciones sobre cómo mejorar la calidad que tienen los políticos, la plana gerencial pública, los profesionales que trabajan en los servicios y los usuarios. Describe realistamente la situación:

En primer lugar están los políticos en el poder ansiosos simultáneamente por restringir el gasto y asegurar al público que el estándar de los servicios públicos básicos no está siendo afectado adversamente. Luego están los gerentes y administradores *seniors*, obligados a actuar según los dictados de sus amos políticos y 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 ha hecho a ellos, en vez de ser definida por ellos.⁵³

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 exponer su propia idea sobre qué es calidad. Cuando esto se hace en el mundo en desarrollo los beneficiarios indican prioridades con frecuencia bien diferentes de las fijadas desde afuera y expresan cuestiones muy concretas. Entre estas últimas, que la información sobre los programas no les llega, que los formularios de los organismos públicos deberían estar escritos en lenguaje accesible para

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

ellos, que las oficinas respectivas deberían atender en días y horarios compatibles con su trabajo y así sucesivamente.

Mejorar la calidad debe hacerse 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 eficacia programas sociales? La respuesta debe buscarse en primer lugar en las exigencias que emanan de los procesos de aplicación de dichos programas. Los procesos se caracterizan por una alta volatilidad. Por ejemplo, al desarrollar en el campo programas 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 interés, entre otros económicos y clientelares, que pueden tratar de desviarlos en su dirección. Intervienen en ellos diferentes actores organizativos, ministerios, regiones, municipios, ONG, grupos de la sociedad civil, con interrelaciones variables. Las comunidades asistidas pueden reaccionar de muy diferentes modos y su reacción puede cambiar durante la ejecución. En la aplicación misma del programa se descubren oportunidades y riesgos no contemplados. Con frecuencia se presentan decisiones externas al programa mismo, e incluso a toda el área social, como recortes presupuestales. En su conjunto la ejecución de los programas tiende a presentar características "turbulentas". Dennis Rondinelli concluye analizando las causas de fracasos de diversos proyectos de desarrollo apoyados por agencias internacionales que sin importar la planificación del proyecto o de la forma en que se efectuó el análisis técnico raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles.⁵⁴

No se trata por consiguiente de ajustes en los diseños previos; el tema es más complicado. Hay una dinámica que en diversos aspectos

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

tos 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 que se habrán de 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. Lo cual 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 de la marcha en tiempo real 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.⁵⁵

Renovación de las estructuras organizativas

Las estructuras organizativas de las áreas sociales públicas tienden a seguir los difundidos modelos verticales, piramidales, jerárquicos, con numerosos escalones. Dichos modelos presentan marcadas disfunciones con 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 las rutinas en metas, desarrollar serias resistencias a la participación de actores externos a la estructura como posibles "socios" y las mismas comunidades asistidas, y tienen marcadas rigideces para reaccionar a cambios. Se requiere avanzar hacia

⁵⁵ Véase al respecto José Sulbrandt, "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Bernardo Kliksberg, *Pobreza, un tema impostergable*, op. cit.

estructuras más abiertas, flexibles y participativas. El diseño de las estructuras organizativas 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 expone un argumento significativo al respecto.⁵⁶ Miremos a las organizaciones como círculo en lugar de como pirámides. Normalmente hay quienes trabajan en el perímetro, en los bordes del círculo, en contacto activo con los beneficiarios y la realidad. Tienen información de primera mano sobre lo que sucede, pero como su trabajo es en áreas muy delimitadas, su enfoque es parcelado. En el centro del círculo se halla el nivel ejecutivo superior, que sí sabe para dónde avanza la organización, pero su contacto con la realidad puede ser pobre. Suele hallarse encerrado en la clásica “campana de cristal”. Las sugerencias son varias en términos de los programas sociales. Ellos necesitan maximizar la interacción con la realidad. Sería fundamental estrechar la relación entre el perímetro y el nivel ejecutivo superior para que la realidad fluya al centro. Asimismo, procurar aplicar la moderna estrategia de visión compartida de la organización que puede, en general, ayudar a involucrar plenamente al perímetro en la operación, pero que además le posibilitará hacer productiva su obtención y análisis de información de la realidad.

En diversas partes se están impulsando cambios en el Estado social hacia direcciones como las indicadas. Así, en países de puntas en esta área como Canadá:

La división de finanzas y administración del Ministerio de Comunidades y Servicios Sociales de Ontario anunció una nueva estructura organizativa 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 (sobre territorio, turba y miedo, el equipo de trabajo, la confianza y la responsabilidad delegada).⁵⁷

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

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

La atención a la especificidad de la gestión social

¿Cuál debe ser la orientación estratégica básica para la imprescindible renovación institucional y gerencial que debe llevar a cabo el Estado social? La aplicación del enfoque 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 del enfoque de “negocios” en este campo. Por sus metas y características usuales presentan marcadas disimilitudes con los objetivos, y la operación típica de los programas sociales. Estos programas tienen metas de desarrollo mediano y largo plazo como sucede con la educación. Las metas interaccionan con los de otros programas. Los objetivos son en algunos casos cuantificables por las vías normales en gestión de negocios por ser de orden cualitativo. Por otra parte, en los programas sociales del mundo en desarrollo hay “suprametas” que enmarcan a las metas específicas de un programa en un área dada. Se desea que todos contribuyan a mejorar la equidad a superar la discriminación de género, favorezcan la preservación del medio ambiente y logren desarrollar la sustentabilidad. También la operación técnica de implantar programas sociales es muy diferente a la de organizar negocios. Como se ha visto, se caracteriza por actores institucionales múltiples, necesidad de articularlos, redes, “turbulencia”, necesidad 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 operaciones de este orden, es muy singular y se diferencia de la propia de los negocios.

En este campo se requiere desarrollar un enfoque que aborde las especificidades de la institucionalidad y de la gestión social, 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 eficiente en términos de metas y suprametas como las enunciadas y de una operación técnica particular como la de las políticas y programas sociales. Este enfoque está emergiendo en experiencias concretas de arreglos institucionales, y programas exitosos en diversos países. El tipo de institucionalidad y de gerencia que puede detec-

tarse en experiencias consideradas internacionalmente de excelencia gerencial, como el *Grammen Bank* en Asia, las escuelas EDUCO en El Salvador, o las *Ferías de consumo vecinal* en Venezuela, surge de ese enfoque diferenciado.⁵⁸ Constatar esta identidad técnica de la gerencia social está estimulando actualmente esfuerzos por formar gerentes sociales capacitados en la temática en diversos países del mundo en desarrollo.⁵⁹

La necesidad de respetar las especificidades y no trasladar mecánicamente el enfoque de negocios a otros campos no es exclusiva de lo social. Paul Krugman advierte fuertemente sobre el peligro de esos traslados al campo económico en un reciente trabajo *A country is not a company*.⁶⁰ Llama la atención sobre la riesgosa tendencia de 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 hacen 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 la que gente exitosa en un campo cree que puede opinar autorizadamente sobre otros. Resalta que "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 poder hacer pronunciamientos en un campo nuevo".

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

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

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

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

Una anotación final

“Grisas son las teorías, verde es el árbol de oro de la vida” decía Goethe. Efectivamente, diversos modelos teóricos han sucumbido frente a la realidad, o han sido fuertemente 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 problemas sociales agudos que vive ese mundo a un futuro imaginario construido a través de un supuesto derrame del crecimiento, no han tenido soporte empírico. Por el contrario han conducido a una marginación sistemática de la política y la gestión social que ha contribuido al agravamiento de los problemas. Sumado a una visión errada que considera la inequidad como factor favorable al crecimiento, hecho negado 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 la posibilidad de crecimiento sostenido, postergación de la educación, la salud, la nutrición, debilitamiento de la familia, ascenso de la inseguridad personal, son procesos que minan las bases para el crecimiento, repelen inversiones, obstruyen el avance tecnológico y el desarrollo de la competitividad externa. El caso de América Latina es ejemplo del de otras regiones del mundo en cuanto a desarrollo. Nancy Birdsall identifica el peso económico de estos bloqueos en la región destacando: “...es posible que las tasas de crecimiento en América Latina sencillamente no puedan ser mayores a 3 o 4% en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos”.⁶¹ Este señalamiento puede complementarse con uno del Banco Mundial relativo al alto nivel de desempleo en dicha región: “Para que América Latina pueda disminuir su tasa de desempleo en los próximos años, el área tiene que registrar un crecimiento de su producto interno bruto mayor a 4%”.⁶² Está operando un círculo cerrado. La crítica desocupación de la región —superior a 16%— no

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

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

se reducirá sin un crecimiento superior a 4% y éste 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. Un amplio estudio de opinión en 17 países latinoamericanos indica que aun cuando la gran mayoría de la población está en favor del sistema democrático, sólo 27% de los encuestados está satisfecho 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".^{63, 64}

También la afirmación de una antinomia Estado *vs.* 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 mejores resultados 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 subraya 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".⁶⁵

En las próximas décadas un campo fundamental de actividad del Estado inteligente en el mundo en desarrollo será impulsar enérgica y sostenidamente una integración activa entre desarrollo económico y desarrollo social, y al mismo tiempo velar por un mejoramiento sustancial de la equidad. También deberá promover la integración activa de todas las fuerzas básicas de la sociedad en estos esfuerzos.

⁶³ Encuesta Latinobarómetro, 1996.

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

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

Para esto deberá convertirse en un concertador de “alianzas estratégicas” entre dichas fuerzas.

Afrontar estos nuevos papeles 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 innovadoras. 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 exclusión social injustificable.