

¿COMO REFORMAR EL ESTADO PARA ENFRENTAR LOS DESAFIOS SOCIALES DEL 2000?

Bernardo Kliksberg*

Sumario

- I. Más interrogantes que preguntas
 - II. Un mundo de perdedores y ganadores
 - Aumento de la pobreza
 - Disparidad en el acceso a un bien público: la salud
 - La escalada de la desigualdad
 - Inequidad en las oportunidades tecnológicas
 - El tema de la vulnerabilidad
 - III. Rol del Estado en el campo social. Algunas lecciones de la experiencia
 - a. Una meta central: servicios públicos para todos
 - b. Creación de una institucionalidad social fuerte y eficiente
 - c. Montaje de un sistema de información para el diseño y monitoreo de políticas sociales
 - d. Gestión interorganizacional de los programas sociales
 - e. Hacia un papel creciente de los estados regionales y los municipios en la política social
 - f. Una clave estratégica para renovar la institucionalidad social: la participación comunitaria
 - g. Un estado orientado a “tejer” redes intersociales
 - h. Transparencia, un reclamo generalizado
 - i. El enfoque de gerencia social
 - IV. Algunas reflexiones finales
- Referencias

* Asesor de la ONU, OIT, BID, OEA, UNESCO, y otros organismos internacionales. Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización Estatal y Gerencia Social. Entre otras distinciones: Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires, Profesor Emérito de la Universidad de Congreso (Mendoza), Doctor Honoris Causa de la Universidad Baralt (Venezuela), y otras. Actualmente, Coordinador General del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID) (Washington, DC). Autor de 32 obras y numerosos trabajos de extendido uso internacional. Entre sus últimas obras: “Pobreza. Un tema impostergable” (Fondo de Cultura Económica), “Pobreza. Claves para una gerencia social eficiente” (Editorial Norma); “Social Management: some strategic issues” (United Nations, New York); y “El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional” (Fondo de Cultura Económica).

I. Más interrogantes que preguntas

El reclamo viene muy desde abajo, de poblaciones masivas de todo el globo, y ha sido expresado en voz alta por algunos de los líderes más escuchados del planeta. Figuras de la talla del Papa Juan Pablo II y del Secretario General de las Naciones Unidas Koffi Annan, han destacado una y otra vez en sus apariciones recientes, que el siglo XXI se abre con una exigencia fundamental: ¿cómo compatibilizar globalización económica y crecimiento tecnológico con equidad y desarrollo humano para todos?

Los avances científico-tecnológicos de las últimas décadas han sido excepcionales. Se han producido cambios radicales en numerosos campos que han empujado en poco tiempo hasta límites totalmente imprevisibles las fronteras tecnológicas. En áreas como las comunicaciones, la informática, la robótica, la biotecnología, la genética, y muchas otras, la tasa de innovación no reconoce precedentes en profundidad y velocidad. La capacidad consiguiente de producción de bienes y servicios se ha multiplicado continuamente, y a su vez se han abierto variedad de nuevos terrenos para la inversión. Todo ello se ha ido dando al mismo tiempo que la economía mundial iba reconformándose bajo el impetuoso proceso de la globalización. La expansión acelerada de los grandes conglomerados empresariales internacionales, su tendencia hacia la fusión y la concentración, su operación bajo estrategias regionales, intercontinentales y planetarias, dejando de lado los cálculos a nivel nacional, han ido cambiando parámetros básicos del funcionamiento de las economías.

El proceso es portador de potencialidades inmensas de desarrollo tecnológico, y mejoramiento de los niveles de competitividad y productividad de las unidades empresariales involucradas, pero se presenta a su vez infinitamente complejo y contradictorio en campos como la desocupación, la equidad, la pobreza y los problemas sociales en general. Así ha señalado recientemente el Secretario General de la OIT Juan Somavía (2000): “la globalización destruye las industrias tradicionales y crea en consecuencia un aumento del número de desempleados superior al que los sectores industriales de tecnologías avanzadas son capaces de absorber. El resultado es la marginación de los trabajadores del mundo industrializado y también del menos desarrollado que no disponen de posibilidades para adaptarse a la nueva situación”. Las cifras de pobreza han aumentado significativamente en muchas realidades nacionales. La desigualdad ha alcanzado niveles históricos récords y se ha expandido a numerosas esferas. Al mismo tiempo que los avances en investigación en salud son prodigiosos, ha aumentado el número de personas que pierden la vida por enfermedades que científicamente son combatibles, pero que no se controlan, por otras causas. Según anota Jeffrey Sachs (1999), enfermedades como la malaria y el paludismo de poblaciones pobres quedan, por ende, fuera de la lógica del mercado que no obtendría beneficios mayores invirtiendo en su investigación. En otra área, la pobreza, y particularmente el

desempleo juvenil, están incidiendo en un crecimiento acelerado de la criminalidad, particularmente la criminalidad joven, en diversas sociedades en desarrollo.

Este cuadro global ha generado infinidad de interrogantes. ¿Cómo afrontar los nuevos desequilibrios? ¿Cómo lograr capturar productivamente para beneficio del género humano en general los tan promisorios avances tecnológicos y productivos? ¿Qué nuevas instituciones y reglas se necesitan?

La evolución de la situación ha llevado nuevamente a centrar aspectos del debate en los roles que debería jugar el Estado. En los 80, la discusión al respecto parecía cerrada. Predominaban corrientes de opinión que consideraban que el Estado en casi todas sus expresiones era un “estorbo” al mercado. Que éste solucionaría de por sí los problemas, y que el Estado debía por ende dismantelarse y reducirse a su mínima expresión. Estas visiones venían a reemplazar a las ideas de que el Estado de por sí solo podía generar el desarrollo, que fueron características de décadas anteriores. Hoy ambos extremos del péndulo han sido desmentidos por los hechos concretos. Así como fue errónea la concepción centrada en la omnipotencia del Estado, la realidad ha demostrado que el mercado tiene un gran potencial productivo, pero que carente de regulaciones puede generar desequilibrios de enorme envergadura. El informe sobre Desarrollo Humano 1999, del PNUD, pone a foco algunos de ellos:

“Cuando el mercado va demasiado lejos en el control de los efectos sociales y políticos, las oportunidades y las recompensas de la mundialización se difunden de manera desigual e inicua, concentrando el poder y la riqueza en un grupo selecto de personas, países y empresas, dejando al margen a los demás. Cuando el mercado se descontrola las inestabilidades saltan a la vista en las economías de auge y depresión como la crisis financiera del Asia Oriental y sus repercusiones a escala mundial. Cuando el afán de lucro de los participantes en el mercado se descontrola, desafía la ética de los pueblos y sacrifica el respeto por la justicia y los derechos humanos”.

El péndulo ha girado de un extremo al otro. Ambos extremos han producido consecuencias muy discutibles, y hoy se abre una nueva oleada de preguntas sobre cómo lograr un equilibrio distinto entre Estado, mercado, y otro gran actor, la sociedad civil, y qué rol podría jugar al respecto el Estado. Los lenguajes están cambiando. El Banco Mundial (1997) ha señalado en su informe especial sobre el Estado, que sin un Estado eficiente el desarrollo es muy difícil. Expresa: “sin un buen gobierno no hay desarrollo económico ni social”. La noción del Estado de bienestar, aparentemente totalmente deslegitimada durante el providencialismo de mercado, está siendo reexaminada desde otras perspectivas. Se plantea la idea de un Estado de bienestar productivo, y se revisan las experiencias de países que han logrado avances en esa dirección obteniendo, al mismo tiempo por ello, buenos resultados económicos y la mantención de elevados equilibrios sociales como los nórdicos y los países bajos.

Este trabajo se inserta en esta situación en que hay más preguntas que respuestas, apuntando básicamente a un plano de la situación. Frente a la magnitud de los

desequilibrios sociales presentes, particularmente en el mundo en desarrollo, deseamos poner a foco algunos lineamientos que deberían tomarse en cuenta al repensar el rol del Estado en el campo del desarrollo social. Para ello nos proponemos extraer lecciones de los errores cometidos en las últimas décadas en la marcha casi alocada del péndulo. Desarrollaremos al respecto tres etapas de razonamiento. En primer lugar queremos reconstruir un cuadro sintético de los nuevos desafíos de privaciones e inequidades que están planteados a nivel mundial. En segundo término, en el marco de ese cuadro, puntualizar lecciones de la experiencia sobre líneas a considerar al repensar cómo el Estado podría ayudar a enfrentar estos desequilibrios. Por último, extraer algunas conclusiones sobre cómo avanzar en dirección hacia ese perfil de Estado.

II. Un mundo de perdedores y ganadores.

Impulsada por las revoluciones tecnológicas en curso en variados campos la producción mundial de bienes y servicios ha tendido a ampliarse fuertemente, el comercio mundial a su vez se ha expandido en el marco de la internacionalización de la economía, y prosigue la escalada de innovaciones tecnológicas que crean nuevas posibilidades de satisfacer necesidades. Sin embargo, la cruda realidad indica que en su conjunto la situación ha evolucionado en el sentido, bien denominado hoy en la jerga popular, de “ganadores y perdedores”. Tanto en términos de países, como al interior de los mismos, hay quienes han recibido ingentes beneficios de los nuevos desarrollos, que están activamente incluidos en los mismos y, por el otro lado, hay sectores muy importantes que han quedado al margen, que en diversos casos han sido golpeados en sus modos de supervivencia y equilibrio tradicionales, y que pertenecen al vasto campo de los excluidos. Estas distancias, entre quienes han ganado y quienes han perdido, tienden a acrecentarse y el problema en su globalidad ha sido eje central en los más importantes foros mundiales recientes como, entre otros, los de la World Trade Organization, Davos, UNCTAD, y hay un clamor generalizado por que se le dé la más alta prioridad, y se busquen modos de enfrentarlo.

Se reseñan a continuación algunas de las múltiples dimensiones en que se expresa esta dualidad perdedores/ganadores, inclusión/exclusión, que recorre hoy el planeta.

Aumento de la pobreza

Según los datos del Banco Mundial (1998), casi 1300 millones de personas ganan menos de un dólar diario viviendo en pobreza extrema. 3000 millones, la mitad de la población mundial, tienen un ingreso que no excede los dos dólares diarios hallándose por ende en situación de pobreza. Los pobres presentan una altísima vulnerabilidad en términos de salud. Carecen de elementos que son básicos para cualquier enfoque de salud preventiva. 3000 millones no tienen servicios de saneamiento, 2000 millones carecen de electricidad y 1300 millones no tienen agua potable.

Estudios recientes sobre ese último factor vital para la vida, el agua, indican la magnitud de las privaciones. La Comisión Mundial del Agua (1999) informa que en su

desesperación por acceder al agua los pobres la compran, pagando por ella en promedio doce veces más que lo que pagan los estratos medios y altos. En Lima, las familias pobres pagan a los vendedores de agua 20 veces más por metro cúbico que lo que pagan las familias de clase media conectadas a la red de agua corriente, en Jakarta 60 veces más, en Karachi, 83. El agua se convierte así en una parte importante del mísero presupuesto de los pobres. Es el 18% en Onitsha, Nigeria, y el 20% en Puerto Príncipe, Haití. El agua que les llega es de calidad dudosa, y eso los hace muy vulnerables a epidemias y enfermedades. Se estima que cada año mueren 3,4 millones de personas por infección directa del agua, alimentos contaminados, u organismos portadores de enfermedades como los mosquitos que medran en el agua.

La pobreza impacta asimismo severamente el fundamental campo de la nutrición. Según estima la FAO (1998), 828 millones de personas de los países en desarrollo padecen hambre crónica, y otros 2000 millones tienen deficiencias de micronutrientes como vitaminas y minerales.

Disparidades en el acceso a un bien público: la salud

A pesar de los enormes y tan positivos avances de la medicina en numerosos campos, el aumento de la pobreza, las carencias por parte de los pobres, de condiciones mínimas de gran impacto en prevención en salud, como el saneamiento básico, la electricidad y el agua, antes mencionados, los problemas de desnutrición, y la falta de acceso a servicios de salud (880 millones carecen de ellos) eran algunos de los factores incidentes en las profundas disparidades existentes. Las mismas pueden observarse en el cuadro siguiente:

Gráfico 1
Indicadores mundiales de salud
1997

26 países más ricos		49 países más pobres	
78	Esperanza de vida al nacer (En años)	53	
8	Muertes antes de los 50 años (Porcentajes del total de muertos)	73	
8	Muertes antes de 5 años (Por cada 1000 nacimientos)	144	
6	Mortalidad Infantil (Muertes en el primer año de vida por cada 1000 nacimientos)	100	

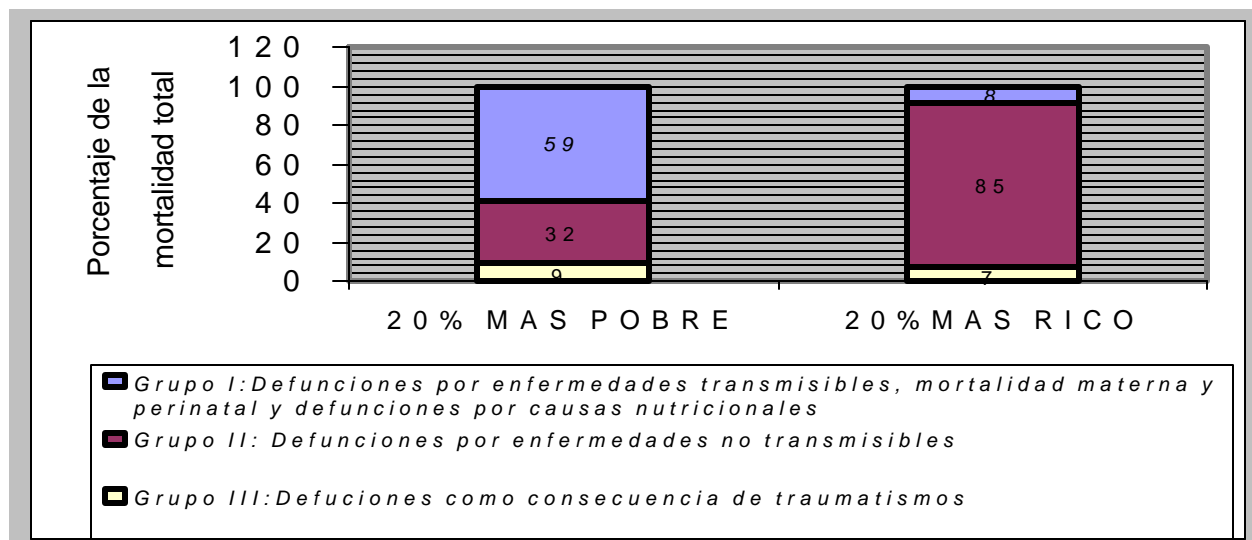
Fuente: Organización Mundial de la Salud, 1998

Como se advierte, en 1997 la esperanza de vida en los 26 países más ricos era de 78 años. En los 49 países más pobres, en cambio, era de sólo 53 años. 25 años más de

vida, según se pertenezca a una u otra área del globo. Para los niños la situación es aún peor. Los avances de la medicina han logrado reducir la mortalidad infantil, en los 26 países más ricos, a 6 por mil (mueren sólo 6 niños antes de cumplir un año de edad, de cada 1000 que nacen). En los 49 países más pobres, en cambio, mueren 100 de cada mil antes de alcanzar un año, 16 veces más.

Las enfermedades de los pobres son, asimismo, muy diferentes a los que tienen los sectores de mejores ingresos, como puede apreciarse a continuación:

Gráfico 2
Distribución de la mortalidad según sus causas entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial (estimaciones de 1990)



Fuente: "La salud para todos en el Siglo XXI", Organización Mundial de la Salud, 1998.

Casi el 60% de las defunciones del 20% más pobre de la población mundial son causadas por enfermedades transmisibles, por la desnutrición, y por mortalidad materna y perinatal. Esa cifra podría ser reducida si los pobres tuvieran acceso a salud preventiva y curativa, y a nutrición adecuada. En el 20% más rico de la población mundial, estas causales de muerte sólo generan el 8% de las defunciones, la mayoría de las defunciones surgen de enfermedades no transmisibles (cardíacas, cáncer, etc.).

El Banco Mundial (1993) ha estimado que siete millones de adultos mueren anualmente por enfermedades transmisibles, que podrían ser prevenidas o curadas con costos mínimos. Sólo la tuberculosis causa 2 millones de muertes anuales y la malaria 1 millón. Las muertes de niños podrían ser sustancialmente reducidas. Casi la mitad de los niños que perecen en países pobres, mueren a causa de diarreas y enfermedades respiratorias, exacerbadas por la desnutrición. Las tasas de mortalidad de las madres, al nacer sus hijos, también podrían descender a pico con atención médica adecuada. Son en promedio 30 veces mayores en los países en desarrollo, que en los ricos.

Según señalan los especialistas (Musgrave, 1996), junto a sus múltiples carencias, los pobres padecen, además, de "indigencia médica", su acceso real a servicios de salud razonables es muy reducido.

La Organización Mundial de la Salud (1998) describe vívidamente la situación de conjunto:

“Los pobres soportan una parte desproporcionadamente grande de la carga mundial de morbilidad y sufrimiento. Suelen habitar en viviendas insalubres y haciendas, en zonas rurales o tugurios periurbanos poco atendidos. Están más expuestos que los ricos a la contaminación y a otros riesgos en el hogar, en el trabajo y en sus comunidades. Asimismo, es más probable que su alimentación sea insuficiente y de mala calidad, que consuman tabaco y que estén expuestos a otros daños para su salud. En general, esta situación reduce su capacidad de llevar una vida social y económicamente productiva y se traduce en una distribución diferente de las causas de mortalidad. Las desigualdades y la creciente diferencia entre ricos y pobres, en muchos países y comunidades, aun cuando haya un crecimiento económico continuo, amenazan la cohesión social y, en varios países, contribuyen a la violencia y a la tensión psicosocial”.

La escalada de la desigualdad

Señalaba recientemente James Wolfensohn (2000), Presidente del Banco Mundial, llamando a alarma sobre el crecimiento de las polarizaciones: “La diferencia entre los países ricos y los pobres se está haciendo mayor ... los ricos se están haciendo más ricos y los pobres más pobres”. Y subrayaba: “El tema de la pobreza y de la equidad es realmente problema de todos”.

Efectivamente, las cifras indican que el aumento de las desigualdades es una característica central de estos tiempos.

Los datos que aporta el Informe de Desarrollo Humano 1999, del PNUD, son muy ilustrativos al respecto:

- i. Han crecido considerablemente las diferencias entre países. El crecimiento ha sido muy desigual en la última década. Más de 80 países tienen ingresos per cápita inferiores a los que tenían una década atrás, o más. 55 países, la mayoría de ellos en el África Subsahariana, en Europa Oriental y en la Comunidad de Estados Independientes han sufrido una reducción de su ingreso. Del otro lado, 40 países han tenido un crecimiento medio del ingreso per cápita superior al 3% anual desde 1990.
- ii. Las distancias entre el 20% de la población mundial que vive en los países más pobres y el 20% que vive en los países más ricos se han disparado más allá de todas las previsiones. Las diferencias de ingreso entre ambos, que eran de 30 a 1 en 1960, pasaron a ser de 60 a 1 en 1990, duplicándose en sólo tres décadas. Pero en 1997 ya habían llegado a 74 a 1. La tasa de crecimiento de la desigualdad seguía acelerándose.
- iii. Es posible construir el siguiente cuadro sobre las participaciones del 20% por ciento que vive en los países más ricos y el 20% por ciento que vive en los más pobres, en aspectos claves:

Cuadro 1
Brechas mundiales a fines de los 90

Dimensión	20% más rico	20% más pobre
Participación en el Producto Interno Bruto Mundial	86%	1%
Participación en la exportación de bienes	82%	1%
Recepción de inversión extranjera directa	68%	1%

iv. Las desigualdades no sólo se dan entre países y amplios sectores de la población. Las características del proceso han llevado a concentraciones en muy pocas manos. El PNUD (1999) califica el proceso respectivo muy categóricamente. Señala que “las desigualdades globales en ingresos y standards de vida han alcanzado proporciones grotescas”.

Entre otras cifras, al respecto:

- ◆ los activos combinados de las tres personas más ricas del mundo son superiores al Producto Nacional Bruto sumado de los 48 países menos adelantados;
- ◆ los activos de las 200 personas más ricas, son superiores al ingreso combinado del 41% de la población mundial;
- ◆ la disparidad es tal que una contribución anual de sólo el 1% de la riqueza de las 200 personas más ricas del mundo permitiría dar acceso a educación primaria a todos los niños del planeta.

v. Los coeficientes de Gini, medida que registra la desigualdad en la distribución del ingreso (1 es la desigualdad total, 0 la igualdad total), han crecido fuertemente en gran parte del mundo en desarrollo. Mientras en los países nórdicos están alrededor del 0,25 y

en los países desarrollados en general en 0,30 en América Latina el coeficiente está en el 0,58%. Puede observarse la gravedad de las desigualdades en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Desigualdades en algunos países latinoamericanos

Participación en el ingreso nacional del país	20% más pobre	20% más rico	Coefficiente de Gini
Perú	4,4	51,3	0,46
Ecuador	2,3	59,6	0,57
Brasil	2,5	63,4	0,59
Paraguay	2,3	62,3	0,59

Fuente: BID. Informe de progreso económico y social, 1998.

Los Gini han empeorado asimismo sensiblemente en Europa Oriental como puede observarse a continuación:

Cuadro 3
Europa Oriental
(coeficiente de Gini)

	1997/98	1993/95	Aumento
Ucrania	0,23	0,47	0,24
Rusia	0,24	0,48	0,24
Lituania	0,23	0,37	0,14
Hungría	0,21	0,23	0,02
Polonia	0,26	0,28	0,02

Fuente: Milanovic, 1998 y Ruminska-Zimny, 1999. Incluido en: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1999.

Inequidad en las oportunidades tecnológicas

Los nuevos avances tecnológicos como la internet han creado oportunidades inéditas al género humano. Las posibilidades que se abren en cuanto a tener acceso a la información y al conocimiento, compartir esfuerzos de investigación y desarrollo técnico, educación a distancia, comercio electrónico de bienes y servicios, y muchas otras son poderosas y están cambiando la faz de numerosas actividades productivas.

Están muy cercanas también las posibilidades de interconectar crecientemente la telefonía avanzada y las computadoras generando nuevas oportunidades aún más amplias.

Sin embargo el contexto histórico concreto está determinando que este sea un campo donde el eje inclusión/exclusión funcione con enorme fuerza. Por una parte se hallan quienes están aprovechando a fondo estas oportunidades y las mismas han pasado a formar parte importante de sus recursos para insertarse y competir en la economía. Por otra, enormes contingentes de la población están fuera de la posibilidad real de acceder a ellas, excluidos del potente mundo virtual en continuo crecimiento.

Ilustran la evolución de la situación algunos de los indicadores siguientes generados por el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD:

i. *Acceso a internet:*

- ◆ El 20% más rico de la población mundial tiene el 93.3% de los accesos a internet, el 20% más pobre sólo el 0,2%, y el 60% intermedio sólo el 6,5%.
- ◆ Un factor decisivo de exclusión es el ingreso de una familia. Comprar un computador significa para un habitante medio de Bangladesh más de 8 años de ingresos. Para un estadounidense promedio medio mes de sueldo. En los EE.UU. hay más computadores que en el resto del mundo combinado.
- ◆ Por otra parte, los costos de conexión con internet son muy diferentes. En varios países africanos el costo mensual medio de la conexión y su uso pueden llegar hasta cien dólares en comparación con diez dólares en EE.UU.
- ◆ Otro factor de exclusión es el nivel educativo. El 30% de los usuarios de internet en el mundo tienen por lo menos un título universitario.
- ◆ También incide en la exclusión el dominio del inglés. Dicho idioma predomina en el 80% de los lugares de la web. Por otra parte sólo lo habla el 10% de la población mundial.

La situación por regiones en el mundo es la que se describe en el cuadro siguiente:

Cuadro 4
Usuarios de internet: un enclave mundial
(mediados de 1998)

	Población regional (en porcentaje de la población mundial)	Usuarios de internet (en porcentaje de la población regional)
Estados Unidos	4,7	26,3
OCDE (salvo Estados Unidos)	14, 1	6,9
América Latina y el Caribe	6,8	0,8
Asia Sudoriental y el Pacífico	8,6	0,5
Asia Oriental	22,2	0,4
Europa Oriental y la CEI	5,8	0,4
Estados Arabes	4,5	0,2
Africa Subsahariana	9,7	9,1
Asia Meridional	23,5	0,04
Mundial	100	2,4

Nota: La República Checa, Hungría, México, Polonia, la República de Corea y Turquía están incluidas en la OCDE y no en los agregados regionales.

Fuente: Basado en datos suministrados por Nua, 1999, Network Wizards, 1998 y IDC, 1999. Incluido en PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1999.

Como se observa, las disparidades en el número de usuarios de la internet son de gran volumen. En Estados Unidos el 26% de la población era usuaria de internet. En Asia Meridional donde vive el 25% de la población mundial sólo el 0,04% estaba conectada a la red.

En una visión de conjunto a mediados de 1998 los países industrializados que tenían menos del 15% de la población del orbe, contaban con el 88% de los usuarios de la internet.

En definitiva, se están generando dos realidades totalmente diferentes que van a contribuir a fortalecer los altos niveles de inequidad antes detallados, salvo que se actúe efectivamente al respecto. La situación es agudamente descrita por el PNUD (1999): “Esta exclusividad está creando mundos paralelos. Los que tienen ingreso, educación y -linealmente- conexiones tienen acceso barato e instantáneo a la información. El resto queda con acceso incierto, lento y costoso. Cuando los habitantes de esos mundos viven y compiten lado a lado, la ventaja de estar conectado relegará a los marginales y empobrecidos excluyendo sus voces y sus preocupaciones de la conversación mundial”.

ii. *Redes telefónicas*

Las redes telefónicas fundamentales en los planos más elementales de la existencia están llamadas a tener un rol estratégico creciente dado su rol en el mundo de la computación y los múltiples planos de interrelación que se están configurando entre campos como la telefonía celular y otras áreas de información. El acceso es aquí también totalmente diferencial para los diversos sectores de la población mundial.

El número de teléfonos por cada 100 habitantes es totalmente distinto en el mundo según puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 5
Líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes
(en algunos países)

Más de 60	Suecia, Estados Unidos
Más de 50	Francia
Entre 40 y 50	Taiwan, Italia
Entre 10 y 20	Argentina, Costa Rica, Arabia Saudita
Entre 0 y 10	China
Menos de 1	Haití, Kenya, Sierra Leona, Bangladesh, Tanzania, Uganda, Afganistán

Fuente: ITU 1998, incluido en PNUD. Informe sobre Desarrollo humano, 1999.

Como se observa, numerosos países tienen menos de un teléfono por cada 100 habitantes. Mónaco en cambio tiene 99 teléfonos cada cien habitantes. Tailandia sola tiene más teléfonos celulares que toda África.

En total, el 20% de la población mundial que vive en los países más ricos tiene el 74% de las líneas telefónicas del mundo, mientras que el 20% más pobre sólo tiene el 1,5%.

Las grandes brechas en materia de acceso a teléfonos, los costos diferentes de las llamadas telefónicas, y las distancias de ingresos determinan un uso muy distinto de este medio básico de comunicación en los diferentes sectores de la población. Así un

producto fundamental en un mundo globalizado, la llamada telefónica internacional, tiene una frecuencia muy desigual como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 6
Minutos de llamadas telefónicas internacionales por año
(en algunos países, 1995)

Suiza	247
Canadá	100
Estados Unidos	60
Australia	54
Costa Rica	18
Tailandia	4
Colombia	3
Egipto	2
Federación de Rusia	2
Benin	1
Ghana	1
Pakistán	1

Fuente: UNESCO 1998, Statistical Year Book (incluido en PNUD, 1999, Informe sobre Desarrollo Humano).

Como se advierte, las distancias existentes son enormes. En diversos países el promedio de llamadas telefónicas internacionales llega a descender a una por habitante por año, es decir se transforma en una posibilidad casi inexistente.

iii. Un punto central es el que tiene que ver con el futuro de las oportunidades tecnológicas. La base de los explosivos avances tecnológicos en curso es la investigación y desarrollo. Los gastos respectivos están hoy crecientemente concentrados en los países ricos. El 84% del gasto mundial en investigación y desarrollo se realizaba en 1993, en solo 10 países. Por lo tanto, los mismos están orientando la definición de prioridades y las agendas de investigación. Además tienden a asegurarse el control de los productos finales a través de los nuevos regímenes internacionales de patentes. Esos diez países controlaban el 95% de las patentes de los EE.UU. de los dos últimos decenios. Por otra parte el 80% de las patentes otorgadas en países en desarrollo fueron dadas a residentes de países industrializados.

Allí silenciosamente se está produciendo una muy fuerte exclusión de los países en desarrollo, del acceso a la investigación del futuro, y de las posibilidades de influir sobre la definición de las líneas de investigación, y lograr que sus necesidades básicas sean incluidas entre ellas.

El tema de la vulnerabilidad

Una de las dimensiones más agudas de las brechas de inequidad características del escenario histórico general actual, es la diferente situación de los países ricos y pobres, y de los distintos sectores de población de estos últimos, ante las crisis económicas y los desastres naturales. La experiencia histórica de las últimas décadas ha sido muy rica al respecto y algunas conclusiones son claras.¹

Ambos tipos de problemas no son excepciones que por ende sólo requerirían un tratamiento ad hoc. Se han demostrado parte integrante del devenir histórico normal. Las crisis económicas como la del Sudeste Asiático tienen muy pesados efectos en cadena en la economía internacionalizada, y las consecuencias sociales pueden ser de extrema gravedad. Los niveles de vulnerabilidad son determinantes en cuanto al peso que pueden tener y los sectores más desprotegidos son rápidamente arrastrados por las mismas. Aun en circunstancias en que se resuelven, aspectos básicos para dichos sectores como el nivel de los salarios reales y las tasas de empleo tardan mucho en recuperarse.

Los desastres naturales tienen una presencia activa en todo el globo. Se están presentando recurrentemente en diversas zonas del mismo, particularmente en áreas del mundo en desarrollo, y sus efectos se reparten en forma totalmente desigual de acuerdo al nivel de vulnerabilidad previa de la población. Las consecuencias por ejemplo de desastres como el Niño en Centroamérica, o las inundaciones en gran escala en Venezuela, no afectaron similarmente a toda la población. Cayeron masivamente sobre los sectores de menores ingresos, y la inmensa mayoría de las víctimas provenían de ellos. Los grados de vulnerabilidad de las familias pobres y las de clase media eran totalmente distintos. No basta con adjudicarle el problema a desarreglos no previstos en la naturaleza. Frente a similares desarreglos, el grado de protección, la calidad de las viviendas y de las infraestructuras, las provisiones de servicios de apoyo y rescate, las medidas de prevención, y otros factores determinaron resultados totalmente distintos.

En este somero recorrido por algunas de las dimensiones centrales de los escenarios históricos contemporáneos hemos apreciado la plena vigencia de los ejes perdedores/ganadores, incluidos/excluidos. En todas las dimensiones abordadas: crecimiento de la pobreza, salud, desigualdad, acceso a oportunidades tecnológicas, vulnerabilidad se advierte que se hallan al centro de la situación. ¿Cómo enfrentar las inmensas privaciones sociales que implican estos problemas? Todos los actores sociales deberían asumir responsabilidades al respecto: gobiernos, empresas, sociedad civil, organismos internacionales. ¿Qué rol específicamente le cabe al Estado frente a estas

¹ El problema de los diversos niveles de vulnerabilidad frente a las crisis económicas y naturales y la necesidad de políticas especiales de protección para los sectores desfavorecidos, ha sido desarrollado pioneramente en los trabajos de Nora Lustig. Ver al respecto, entre ellos: Nora Lustig (2000) "Economic crisis and the poor", incluido en *Social protection for equity and growth*, Inter-American Development Bank, Washington

realidades del siglo XXI? ¿Qué actualizaciones se necesitan en el mismo para cumplir ese rol? A ello se dedica la sección siguiente de este trabajo.

III. Rol del Estado en el campo social. Algunas lecciones de la experiencia

Las últimas décadas se han caracterizado por la caída de diversas suposiciones sobre cómo opera la realidad socioeconómica. Las ilusiones del crecimiento fácil, y generalizado, impulsado por la globalización han tropezado así con un cuadro mucho más complejo en donde junto a las vastas potencialidades productivas que la misma desata, se hallan desequilibrios sociales de la magnitud de los antes referidos. Los errores en los marcos de análisis de la realidad han sido también acompañados por importantes desaciertos en cuanto a cuáles podían ser las soluciones concretas más apropiadas. Así, refiriéndose a un campo macroeconómico, la volatilidad financiera, señala Hausmann (2000): “El viejo paradigma está muerto. Alguna vez pensamos que el mercado sería una maquinaria que mediría las virtudes de un país. Si la economía de un país se comporta responsablemente el mercado lo recompensaría. Si se comporta irresponsablemente el mercado lo penaría. Hemos aprendido la dolorosa lección durante la última década que los flujos de capitales son muy volátiles”. La lógica de la realidad se aparta en este campo de las ideas predominantes al respecto.

Ello está sucediendo de modo acentuado en el campo social. Se creyó que los problemas podían ser resueltos delegándolos en buena parte en el mercado. Las respuestas al respecto no han sido alentadoras. Hay numerosas discrepancias entre la lógica del mercado y las características estructurales de los problemas sociales. Se creyó por otra vía que por el solo camino de la misma sociedad civil podría darse solución a los problemas. Esta parece un camino lleno de promesas interesantes, pero la experiencia está indicando que sociedades civiles en muchos casos profundamente debilitadas por los mismos problemas sociales como las del mundo en desarrollo, tienen limitaciones fuertes para de por sí afrontar dichos problemas. Como destaca un estudio especializado al respecto (Katzman, PNUD, CEPAL, 1999): “Resulta por lo tanto paradójal que en el mismo momento en que se afianza una política que aboga por la reducción de las funciones del Estado en materia de protección y seguridad social con el objetivo de transferirlas a la sociedad civil o a las instituciones solidarias generadas en el seno de la comunidad, la familia -como institución primordial- muestra signos de no poder sostener sus funciones más elementales, en tanto que las comunidades urbanas, vía la segregación residencial, parecen haber perdido el capital social comunitario en el que se apoyaba su capacidad para contribuir a la formación de la ciudadanía”.

También otra apelación, movilizar los activos de los pobres, llena de interesantes perspectivas, ha tropezado en la práctica con dificultades muy concretas. Aun movilizandolos dichos activos ¿qué pasa con el acceso a oportunidades de mercado? Si no existe crédito, apoyo tecnológico y ayuda para llegar al mercado, los progresos pueden ser muy limitados.

Todo indica que se requiere hacer actuar en todo el cuadro a un actor: la política pública, que puede ayudar a potenciar algunas de las vías anteriores, y otras. En las últimas décadas la desvalorización de dicha política, y los severos cortes en diversos países en desarrollo a servicios públicos básicos, han creado un vacío de acción pública en circunstancias contextuales en que la misma era más demandada que nunca por el crecimiento de la pobreza y la vulnerabilidad. Contrastando con ello países desarrollados que mantuvieron a pesar de las restricciones fiscales una inversión sostenida e importante en planos como la salud y la capacitación de su población, tuvieron además de excelentes cifras sociales altos réditos macroeconómicos porque ello los coloca en sólidas posiciones competitivas. El New York Times (Andrews, 1999) destacaba en nota especial reciente el caso de Suecia: excelentes resultados económicos generales y una de las más bajas tasas de desocupación, en base como clave al desarrollo permanente de las capacidades de su mano de obra. El PNUD (1999) menciona el caso sueco como ejemplo:

“La formación de aptitudes y la capacitación han contribuido a la equidad y han ayudado a prevenir el desempleo de largo plazo”.

Parece haber un amplio espacio para una revalorización del papel que pueden jugar las políticas públicas en el mundo en desarrollo frente a los problemas sociales. No se trata de volver a visiones omnipotentes del Estado, sino de pensar en un modelo estatal diferente, muy articulado en redes productivas con la sociedad civil, en todas sus expresiones, y con las mismas comunidades pobres, tratando en su conjunto de encontrar soluciones realmente validas para los problemas.

Hay un reclamo creciente en esa dirección. Va desde campos específicos a planteos de conjunto. Entre muchas otras apelaciones, que sugieren que hay caminos viables, Sachs (1999) afirma que hay que convertir en un problema público el desarrollo y la aplicación de vacunas para epidemias que es inadmisibles que sigan existiendo y que el mercado no afrontara por la falta de rentabilidad de los proyectos respectivos. McGovern (2000) explica los logros que programas públicos obtuvieron en EE.UU. suministrando alimentos a los niños desfavorecidos en las escuelas y reclama acción pública para programas similares a nivel mundial para los 300 millones de niños en edad escolar con hambre. Señala cómo las evaluaciones de este orden de programas son terminantes. Si se proporciona almuerzo a los niños en las escuelas, bajan las tasas de deserción, mejora el rendimiento y sube el número de niños que termina la primaria. El PNUD (1999) traza un amplio plan de líneas de acción que los Gobiernos deberían impulsar. Entre ellas:

- ◆ “Restaurar el pleno empleo y aumentar las oportunidades como importante prioridad de la política económica.
- ◆ Eliminar los prejuicios contra los pobres en el marco macroeconómico.
- ◆ Invertir en la capacidad de la gente pobre reestructurando el gasto público y la tributación.

- ◆ Velar por el acceso de la gente pobre a recursos productivos, incluido el crédito.
- ◆ Aumentar la productividad de la agricultura en pequeña escala.
- ◆ Promover la microempresa y el sector no estructurado.
- ◆ Hacer hincapié en la industrialización con densidad de mano de obra para aumentar las oportunidades de empleo”.

Para reducir la desigualdad en el mundo en desarrollo propone asimismo las siguientes medidas por medio de alianzas de gobiernos, empresas y ONG:

- ◆ “Formar la capacidad humana mediante la educación y velar por el acceso de la gente pobre a la educación. Se ha demostrado que la educación es el activo más importante en que se basa la disparidad de ingreso, y la dispersión salarial entre niveles de aptitud ha pasado a ser significativa.
- ◆ Hacer que el abastecimiento público de agua limpia, la prestación de servicios de salud y la vivienda sean accesibles a la gente pobre.
- ◆ Poner más activos financieros y recursos productivos a disposición de la gente pobre y crear empleos productivos y remunerativos para ellos.
- ◆ Reducir la desigualdad mediante la tributación progresiva del ingreso y otras políticas redistributivas.
- ◆ Hacer transferencias de ingreso y adoptar otras medidas de protección social durante los períodos de ajuste y crisis, y ejecutar programas contra la pobreza en beneficio de los más pobres”.

Para poner en práctica políticas de estas características o semejantes, se requiere un Estado con líneas organizacionales renovadas. Las últimas décadas han indicado la necesidad de políticas públicas, pero también la urgencia de actualizar las estructuras estatales, ejecutoras, y de superar las rigideces e ineficiencias que han demostrado en diversos casos.

¿Cuáles serían algunas de las líneas de reforma del Estado que podrían permitir que la política pública social cumpliera a cabalidad programas como los sugeridos por el PNUD y otros semejantes?

Presentamos a continuación resumidamente algunas de ellas. Configuran en su conjunto el perfil de lo que se podría llamar “un Estado social inteligente”.

a. Una meta central: servicios públicos para todos

La pobreza no tiene que ver sólo con el empleo y los ingresos de un grupo familiar. Un componente central es la capacidad real de acceso a servicios públicos elementales. Ya se ha visto así como un factor de riesgo clave en salud pública en los países en desarrollo es la falta de acceso de los pobres a servicios que deberían estar garantizados para toda la población como el saneamiento, la electricidad, y el agua potable. Lo mismo sucede con el vital campo de la educación. Si las políticas públicas no intervienen activamente en facilitar el acceso universal a los tramos iniciales de la educación se producirán en los mismos gruesos desniveles entre los diferentes sectores sociales que fortalecerán la reproducción de “círculos perversos de inequidad”. Así sin políticas públicas activas, sólo los niños de los estratos altos y medios podrán asistir al preescolar, hoy considerado una instancia ineludible y vital del proceso de formación educativa. Por otra parte el peso que tiene el acceso a la educación tenderá a ser cada vez mayor. Un trabajo de investigación en Uruguay (Katzman, 1999) concluye que en la ciudad de Montevideo en 1981 jóvenes de 20 a 30 años necesitaban para mantener una familia sin pobreza 9 años de escolaridad. Actualmente necesitan 17 años de escolaridad.

La noción de servicios públicos debe incluir asimismo la idea en avance en el mundo desarrollado de que es necesario garantizar los llamados servicios de atención, como servicios de cuidado diurno a los niños, cuidado de los ancianos, cuidado de los enfermos, apoyo a la familia en general, y protección en caso de crisis. En diversos países algunos de estos servicios son prestados por las mujeres, sin reconocimiento ni remuneración alguna, y recargando duramente su jornada. Se establecen así agudas inequidades de género.

Servicios públicos básicos de una calidad adecuada para todos es una de las misiones centrales de la visión de un Estado social renovado.

b. Creación de una institucionalidad social fuerte y eficiente

Se espera de los gobiernos de los países en desarrollo activas y efectivas políticas sociales. Pero ¿cuáles son los instrumentos organizacionales reales con que cuentan para ello? En diversas ocasiones son electos Presidentes que han hecho de lo social el centro de su propuesta electoral, y tienen las mejores intenciones de tratar de cumplir sus promesas. En los hechos se encuentran con que la institucionalidad existente en el Estado para ello es de gran debilidad, y que no pueden por tanto diseñar políticas ambiciosas, porque su viabilidad organizacional es muy baja.

En gran parte de los países en desarrollo lo social es institucionalmente “la cenicienta” de la administración pública. Los ministerios respectivos tienen infraestructuras muy antiguas, carecen de un servicio civil profesionalizado, cuentan con recursos limitados. Por otra parte se hallan de hecho excluidos de los ámbitos de poder en donde se toman las grandes decisiones de política económica que van a incidir decisivamente sobre lo social. Actúan en el marco de parámetros fijados desde afuera, a

través de dichas decisiones. Su voz política es débil, y sus capacidades organizativas precarias. Además, en los ajustes y recortes, suelen ser los primeros en la lista, destruyéndose con facilidad programas que se armaron con gran esfuerzo, o perdiéndose valiosas experiencias.

O'Donnell (1999) describe los daños institucionales causados al sector público en las áreas sociales en años recientes en América Latina en panorama que no difiere mucho en otras regiones en desarrollo:

“... los sueldos, las condiciones de trabajo, y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales) se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del Estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la *blitzkrieg* desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal o por mero antiestatismo, no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario en varios países esa ofensiva prácticamente amputó el brazo del Estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces.”

Se necesita en muchos países en desarrollo construir la institucionalidad social necesaria. Remodelar la actual en dirección a la constitución de Ministerios y agencias con características organizacionales modernas. Crear una gerencia pública social de buena calidad. Implantar un servicio civil basado en el mérito técnico en este campo. Dar real peso político a las áreas sociales permitiéndoles participar junto con los decisores económicos en las decisiones de fondo sobre políticas económicas que van a tener amplias implicancias sociales

c. Montaje de un sistema de información para el diseño y monitoreo de las políticas sociales

¿Cuáles son los niveles de pobreza desagregados por regiones y municipios en un país? ¿Cuáles son las diversas formas de la pobreza? ¿Cuál es en cada municipio la oferta de servicios sociales disponible frente a la magnitud de la demanda? ¿Cómo están evolucionando variables básicas de lo social desde los niveles de ocupacionalidad, las formas de ocupación, hasta los costos de las canastas básicas de vida? ¿Cuáles son los impactos sociales de diversas alternativas de política económica? ¿Qué efectos económicos productivos pueden tener a su vez diversas políticas sociales?

Estas y muchas otras preguntas claves para la formulación adecuada de política social son de difícil respuesta en muchos países en desarrollo por la carencia de sistemas orgánicos de generación de información especializada sobre lo social. Ello deja a los decisores sociales librados a la utilización de información producida para otros propósitos, a datos no actualizados, o de dudosa calidad. A todo ello se suma un

problema fundamental de monitoreo. Una gestión social eficiente requiere información en tiempo real sobre cuáles son los resultados e impactos concretos que se están produciendo. En lo social con frecuencia aparecen efectos no planificados, algunos desfavorables, y otros positivos. El terreno es de alta impredecibilidad. El monitoreo cumple funciones esenciales.

El establecimiento de sistemas de información social con metodologías modernas, procesamiento informático, y contacto continuo con la realidad debe ser uno de los ejes de la renovación de la institucionalidad social.

d. Gestión interorganizacional de los programas sociales

La pobreza y la vulnerabilidad derivan de complejos de problemas que interactúan entre ellos. Los factores determinantes de las privaciones que afectan a amplios sectores actúan reforzándose los unos a los otros. Así, familias en crisis por el peso de la pobreza van a influir sobre bajos rendimientos de los niños o deserción de los mismos de la escuela, lo que va a hacer que en el futuro las posibilidades de esos niños de tener trabajo estable y formar familias sólidas sean a su vez problemáticas. Las políticas públicas deberían ajustarse a la naturaleza estructural de la pobreza para poder realmente impactarla. Si actúan aisladamente focalizándose sobre determinado factor, sus posibilidades de influencia se hallarán fuertemente acotadas. La mayor productividad e impacto en políticas y programas sociales se halla en la integración organizacional de esfuerzos. La experiencia comparada indica claramente que los programas sociales más exitosos son los que han apuntado a esta combinación sustantiva de esfuerzos de diversa índole. Así por ejemplo, los programas con más impacto en reducir la deserción en primaria no son nunca programas que se limitan a un enfoque puramente de “educación”, a actuar sólo en el aula. Se combinan con acciones sobre los grupos familiares, los niveles de nutrición, y otras dimensiones. Los programas más útiles en salud preventiva son a su vez los que actúan con un enfoque que no es solo médico, sino incorporan activamente variables educativas, culturales, psicológico-sociales.

En muchos países en desarrollo las estructuras estatales están diseñadas y orientadas en sentido casi opuesto al sugerido. Todo predispone a la acción sectorial aislada. Se pone un gran celo en trazar fronteras estrictas entre los distintos Ministerios. Se delimita formalmente con detalle cuál es el ámbito del Ministerio de Salud, del de Educación, del que actúa con género, jóvenes, familia, vivienda. Cada uno defiende duramente su jurisdicción y trata de que los otros no la invadan. El tema no es solamente formal. Predomina toda una cultura de corte “feudalista”. Se levantan infinidad de “torres y puentes levadizos burocráticos” para impedir la entrada de extraños. En el campo social esto va contra la lógica básica de la política social. La coordinación no sólo es deseable, es imprescindible para poder actuar seriamente sobre las múltiples formas de la pobreza y de la vulnerabilidad. Si los Ministerios, y agencias, no integran su acción a través de formulas interorganizacionales habrá un uso deficiente de recursos, y resultados magros.

Se impone llevar adelante una labor sistemática para pasar de una cultura de “castillos burocráticos” a una “cultura de redes organizacionales”.

e. Hacia un papel creciente de los estados regionales y los municipios en la política social

La descentralización de funciones, responsabilidades, y recursos, hacia los niveles más cercanos a la ciudadanía, aparece como una vía de renovación organizacional del Estado tradicional de múltiples virtudes. En el campo social, parecen ser muchas sus ventajas. La acción en terrenos como salud, educación, lucha contra la pobreza, fortalecimiento de la familia, prevención de la criminalidad, y otros, se ajustará mucho más a las realidades concretas al darse a nivel local. No se tratara ya de decisiones a larga distancia desde los grandes centros urbanos, sino de acciones que tomarán a diario las estructuras institucionales locales teniendo en cuenta las variaciones de cada realidad. La acción social descentralizada facilitará asimismo un contacto “cara a cara” que es muy relevante en el campo social. Se crearán también condiciones mas propicias para la participación de la ciudadanía en los programas sociales, y mayor viabilidad para que efectivamente pueda haber un control social de los mismos. Incluso la integración interorganizacional a que se hizo referencia anteriormente, será más fácil de realizar al nivel más acotado de los municipios.

Sin embargo, la experiencia internacional ha indicado que todas estas virtudes pueden no darse total o parcialmente si no se atiende cuidadosamente a ciertos riesgos inherentes a los procesos de descentralización en el mundo en desarrollo. Los municipios presentan en muchos casos marcadas asimetrías entre ellos. Si en los procesos de transferencia de recursos no se toman medidas de reequilibrio regional, haciendo discriminación positiva hacia los más débiles, la descentralización puede llegar a empeorar la situación relativa previa. El poder central tiene que garantizar condiciones de equidad. Delegar atribuciones impositivas por ejemplo para financiar salud o educación, puede tener resultados muy distintos según las capacidades contributivas reales existentes en los diversos tipos de municipios. Otro riesgo es el que deriva de otro orden de asimetrías. Los niveles de polarización social hacia el interior de los Estados regionales y los municipios. En numerosos casos hay “oligarquías” locales, pequeñas, que controlan desde hace tiempo inmemorial el funcionamiento de la sociedad local. Si no se logran condiciones democratizantes, lo más probable es que la descentralización sea “copada” por dichas minorías a favor de sus propios intereses. Otro problema es el grado de fortaleza real de los municipios para ejecutar políticas sociales. No basta la buena voluntad descentralizante del poder central, y las intenciones positivas de los Alcaldes municipales. Debe desarrollarse una institucionalidad social local. Numerosos municipios del mundo en desarrollo no tienen ningun área institucional especializada en lo social, o ella forma parte de otras áreas. Es necesario hacer un trabajo de “institutional building” social a nivel municipal, y desde ya capacitar recursos humanos locales para manejar los programas.

La CEPAL (1999) advierte sobre algunos de estos riesgos para el caso de América Latina en un trabajo reciente. Señala en referencia aplicable también a otras realidades regionales: "La descentralización ofrece teóricamente ventajas derivadas de una provisión local de servicios que fomenta una mayor responsabilidad y un mejor control por parte de los usuarios y de las respectivas comunidades lo que puede traducirse en una gestión social más eficaz. En vista de la disparidad de ingresos y disponibilidad de capital humano al interior de los países de la región, este traspaso de responsabilidades sociales, puede tener serio impacto en términos de equidad territorial".

El camino de la descentralización debe ser firmemente adelantado, pero es necesario adoptar políticas para enfrentar los riesgos mencionados.

f. Una clave estratégica para renovar la institucionalidad social: la participación comunitaria

Las mediciones comparadas son concluyentes. Los programas sociales con activa participación comunitaria en su diseño, gestión, y evaluación, tienen resultados muy superiores a los programas de corte tradicional burocrático vertical. Entre otros un estudio del Banco Mundial (Narayan 1994) analizó el rendimiento bajo diversas modalidades organizacionales de 121 proyectos de dotación de agua potable a grupos campesinos pobres en 49 países de Africa, Asia, y América Latina. Los proyectos donde la participación comunitaria fue elevada tuvieron un alto rendimiento en el 80% de los casos, un rendimiento mediano en el 20% restante, y ninguno tuvo bajo rendimiento. En cambio entre los proyectos con baja participación comunitaria sólo tuvieron un alto rendimiento el 2,7%, tuvieron rendimiento mediano el 40%, y rendimiento bajo el 57,3%. Resultados semejantes se han obtenido en diversas realidades nacionales y regionales y diferentes campos sociales. Los proyectos sociales más exitosos de las últimas décadas como entre otros el Grameen Bank en Bangladesh, las escuelas EDUCO en Centroamérica, y Villa El Salvador en el Perú, son todos eminentemente participativos.

La participación aporta al proceso organizacional elementos muy concretos que influyen en estas diferencias. Entre ellos, el codiseño de los proyectos con la comunidad pobre permite que ella le incorpore sus verdaderas prioridades. Su intervención en la gestión del proyecto le da una fuerza singular. Sintiendo dueña real del proyecto, la comunidad aporta iniciativas, ideas, se preocupa por cada detalle de su funcionamiento. Su integración al monitoreo y evaluación permite que el proyecto tenga un "piso" permanente de realidad. Los beneficiados estarán diciendo continuamente en que medida se cumplen o no los objetivos fijados, y qué correcciones deberían introducirse. La participación asegura asimismo la transparencia del proyecto. Quizás por sobre todas las cosas, el *ownership*, de la comunidad va generando un emponderamiento de la misma. Aprende, crece, eleva su autoestima, y se crean bases a favor de la sostenibilidad del proyecto cuando se retire la ayuda externa.

Sin embargo, a pesar de sus notorias ventajas gerenciales, que se suman a sus desde ya importantes consecuencias positivas en cuanto a democratización, la

participación avanza limitadamente en el campo social en los países en desarrollo. Los aparatos públicos dicen en muchos casos estar de acuerdo con ella, y numerosas políticas públicas la proclaman, pero en la práctica se le ponen fuertes trabas y dificultades, y las frustraciones que han acumulado las comunidades pobres en este campo son incontables.

Una de las revoluciones organizacionales más importantes por hacer en el Estado, para convertirlo en un Estado social inteligente, es lograr cambiar la cultura burocrática actual abierta o soterradamente antiparticipativa, por una cultura realmente interesada en la participación y dispuesta a promoverla. No se trata de un problema de meras formas. No será por decretos o reglamentos que podrán lograrse estos cambios. Hay algo más profundo. Hay toda una cultura organizacional basada en la jerarquía, la verticalidad, con fuertes improntas autoritarias, que choca con los planteos de gestión consultada, compartida, democrática, implícitos en la participación. Dicho cambio es posible utilizando las estrategias apropiadas. Hay ya diversas experiencias de trabajo participativo conjunto entre la burocracia pública y la comunidad con excelentes resultados en diferentes realidades. Como la del presupuesto municipal participativo en la ciudad de Porto Alegre en Brasil, internacionalmente laureada. También comienza a haber significativas experiencias de participación de los mismos funcionarios en la gestión de sus propias organizaciones, paso que desde ya sentará bases efectivas para una cultura proparticipación de la comunidad, como las que se están dando en servicios sociales en el Canadá (Kernaghan, 1994).

Además de todas las ventajas mencionadas y otras añadibles la participación tiene una adicional muy relevante ligada a nuestro punto anterior. La suma de descentralización más participación comunitaria es una combinación poderosa. La intervención activa de las comunidades locales en los procesos de descentralización, integrándose al diseño de políticas, la gestión y la evaluación del Municipio, crea condiciones mucho más propicias para que los objetivos básicos de descentralizar se cumplan. Impide el copamiento de la descentralización por elites de poder, incentiva y apoya la acción de los funcionarios, enriquece la capacidad de gestión, es un potente método anticorrupción y agregan una instancia de evaluación de alta eficiencia.

g. Un estado orientado a “tejer” redes intersociales

Ha sido muy común en los países en desarrollo percibir problemas importantes, entre ellos los sociales, como un juego excluyente desde el punto de vista organizacional. Corresponderían o al Estado, o a la sociedad civil, o al mercado. A uno sólo de ellos. En esta lógica se enfatizan los puntos débiles de cada uno de esos actores y se pone el acento sobre los conflictos históricos y potenciales. El tipo de razonamiento es “con el Estado no se puede porque en tal oportunidad ...”, o “con las ONG no se puede contar porque no son serias como sucedió con tal entidad ...”, etc. La realidad social es tan difícil que en primer término exige imperativamente la responsabilidad de todos los actores sociales. Como subraya entre otros Wolfensohn (2000) “todos deben cooperar” porque atañe a todos lo que va a suceder. Por otra parte es necesario capitalizar lo que cada uno de ellos puede aportar, no pueden dejarse de lado capacidades que podrían

movilizarse. La cultura de las “falsas oposiciones” debería ser reemplazada aquí por la de “utilicemos lo mejor de cada uno y complementémonos”.

Se requiere la construcción de redes intersociales orientadas a la resolución de problemas sociales concretos de envergadura. En ellas la política pública debe desempeñar un enérgico rol como convocante de la red, punto de empuje continuo de la misma, y actor relevante de ella. Pero debe tratar activamente de aglutinar en la red a los diversos actores posibles. La sociedad civil puede dar contribuciones de gran valor a los problemas sociales. Las comunidades religiosas, los sindicatos, las Universidades, las asociaciones de vecinos, las ONG constituidas para trabajar en el campo social, y muchas otras de sus expresiones pueden aportar ideas, recursos humanos y recursos financieros invaluable. La potencia del voluntariado social en diversos países desarrollados, y en países pequeños como Israel, por ejemplo, donde casi la tercera parte de la población participa activamente en tareas voluntarias generando cuantiosos servicios sociales en salud, educación, atención a minusválidos, atención a ancianos y otros campos, son una indicación de las energías latentes al respecto. A todo ello se debe sumar procurar movilizar la responsabilidad social del mundo empresarial para implicarlo directamente como actor en esfuerzos sociales de magnitud.

Las redes intersociales son un tramado complejo. Significan diversos actores con experiencias diferentes, lenguajes distintos, poca práctica de trabajar unos con otros, prejuicios mutuos.

Se requiere para montarlas, y hacerlas funcionar, una acción sistemática y laboriosa. El Estado social inteligente debería desarrollar las capacidades respectivas que implican, entre ellas, habilidades de concertación, de negociación, de planeamiento conjunto, de crear diseños organizativas muy ágiles y abiertos.

h. Transparencia, un reclamo generalizado

Una de las mayores críticas al Estado en décadas recientes ha sido la existencia de prácticas corruptas y la falta de castigos para ellas. Se trata de un problema muy amplio que no afecta solo al mundo en desarrollo. Véase por ejemplo el hallazgo de prácticas corruptas sistemáticas en Italia hace algunos años, y recientemente en diversos países del Sudeste Asiático. Tampoco se limita de modo alguno a las áreas sociales. Las investigaciones modernas sobre corrupción resaltan además que siempre que hay un corrupto en el sector público, hay un corruptor en el sector privado. La corrupción tiene que ver con combinaciones intrasociales a veces de vastos alcances. Por ejemplo, algunos de los episodios de corrupción de mayor envergadura en América Latina en los últimos años, no se originaron en el sector público. El desfalco de buena parte de los grandes bancos de Venezuela, hace pocos años, que significó una pérdida cuantiosa de recursos para el país, fue dinamizado por prácticas corruptas de los grandes banqueros privados, amparados por la falla de los órganos públicos de regulación. Las corrupciones que acompañaron algunos procesos de privatización en diversos países del mundo en desarrollo, estuvieron ligadas a articulaciones de intereses público-privados.

Hoy hay a nivel mundial un reclamo generalizado por poner fin a la corrupción. Sus costos para las economías de los países en desarrollo son totalmente intolerables, y sus consecuencias morales aún peores. En el campo social, la corrupción implica un verdadero crimen ético: ese estar sustrayendo recursos de políticas y programas destinados a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

El Estado social inteligente debe sufrir una transformación radical en este campo. Se deben emplear todas las estrategias anticorrupción que puedan ser efectivas. Entre ellas, en primer lugar corresponde desarrollar una gran tarea formativa al respecto. Se deben crear espacios sistemáticos para discutir el problema en todos los marcos de educación de funcionarios públicos, y establecerse claros códigos de ética que deben implementarse rigurosamente. Por otra parte es necesario hacer transparente para la ciudadanía toda la acción del Estado en el campo social. La información al respecto debe ser plena, permanente y totalmente accesible. Los propósitos de los programas, los recursos que van a utilizar, sus fuentes de financiamiento, y los procesos de ejecución deben ser información tan accesible como cualquier información administrativa elemental. Allí, la informática y el internet podrían realizar muy valiosos aportes. Al mismo tiempo deben crearse canales por los que el control social de la gestión pública pueda hacerse sentir. Todo el sistema debe contener asimismo instancias de punición claras y bien garantizadas. Hay que convertir a la corrupción en una excepción, castigada moralmente, pero además motivo de muy serios riesgos penales, y en una acción muy difícil por el permanente control de los sistemas preventivos establecidos y de la ciudadanía misma.

i. El enfoque de gerencia social

Un Estado social inteligente debe tener elevadas capacidades en el terreno de la gerencia social. ¿Qué es gerencia social? ¿Estamos hablando de buena gerencia empresarial? Creemos que en el campo social hay problemas gerenciales que son semejantes a algunos que se plantean en la gestión normal de cualquier orden de organizaciones, pero hay otros que son muy específicos y que ameritan una atención particular y criterios técnicos apropiados para ellos.² Algunos surgen de los puntos anteriores. Una gerencia social eficiente debe tender a privilegiar la participación de la comunidad, descentralizar hacia los municipios, propiciar la conformación de redes interorganizacionales hacia el interior del sector público, y redes intersociales con otros actores de la sociedad, practicar sistemáticamente la transparencia, generar cómo se planteó información continua sobre lo social y llevar adelante orgánicamente el monitoreo y evaluación de los programas. Todo ello plantea la necesidad de capacidades, actitudes, orientaciones, y criterios gerenciales muy particulares, bien diferenciados de

² El autor trata detalladamente el tema de la gerencia social en su obra "*Social Management: some strategic issues*", United Nations, New York, Division for Public Economics and Public Administration, 1998. Word/c/bernardo/doc: como reformar el estado.doc
Marzo 2000

los que supone la tradicional gerencia jerárquica. En esta, participación, descentralización, y redes tienen un significado limitado; en la gerencia social son claves para el éxito.

Pero a todo ello debe sumarse que la misión organizacional de la gerencia social es de una complejidad singular. Los objetivos que finalmente persiguen las políticas y programas sociales no son semejantes a los que se buscan en otros campos organizativos. Se quiere que los programas sean eficientes en términos de uso de recursos, objetivo usual, pero al mismo tiempo que sus impactos finales sobre la pobreza sean los realmente esperados, lo que implica otro orden de eficiencia de carácter cuanti-cualitativo. Se desea que los programas contribuyan a mejorar efectivamente la equidad, tema crucial hoy para el mundo en desarrollo para lo que deben atender a múltiples consideraciones sobre quiénes son finalmente los beneficiarios. Se aspira también a que los programas generen autosostenibilidad. Este punto es muy relevante. Informes internos del Banco Mundial (Blustein 1996) indican que cerca de un 50% de sus proyectos no cumplían con esta condición. Después de cinco o seis años de completarse los proyectos, al retirarse la acción del organismo internacional, los beneficios para la comunidad se interrumpían porque no se habían desarrollado fuerzas que posibilitaran la auto-sustentación de los programas.

Por otra parte la dinámica de los programas sociales en funcionamiento suele diferir marcadamente de lo que sucede en otros campos organizacionales. Los programas se caracterizan por una alta volatilidad. Iniciada su gestión pueden esperarse continuos cambios no previstos y en algunos casos siquiera previsibles. Intervienen en ellos múltiples actores, hay en juego intereses clientelares, políticos, económicos, las comunidades pobres tienen inestabilidades básicas. Todo ello y otros factores determinan que surjan continuamente variaciones, algunas de las cuales plantean obstáculos impensados, y otras también oportunidades que podrían aprovecharse. La situación se caracteriza por lo que Dennis Rondinelli (1983) plantea después de analizar numerosos programas implementados por organismos internacionales en el mundo en desarrollo: “irrespectivamente de lo comprensivo de la planificación del proyecto o de la forma en que se efectuó el análisis técnico, raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles”.

El Estado social inteligente necesita un enfoque de gerencia social que atienda a todas estas especificidades: misión particular de los programas sociales, dinámicas de alta volatilidad, orientación a la participación, la descentralización, el armado de redes, transparencia. Ello supondrá la formación especializada de gerentes sociales capacitados para atenderlas, y una cultura general organizacional que las privilegie, y esté lista para afrontarlas.

Un Estado social inteligente implica reformas profundas del Estado en el mundo en desarrollo en estas direcciones y otras agregables. Orientación clara hacia servicios públicos básicos para todos, creación de una institucionalidad social fuerte y eficiente, montaje de un sistema de información para el diseño y monitoreo de las políticas

sociales, articulación interorganizacional, descentralización, participación comunitaria amplia, redes intersociales, transparencia, un enfoque de gerencia social.

¿Qué condiciones de fondo se necesitan para avanzar reformas en esta dirección, y convertir al Estado en el Estado necesario para aplicar políticas públicas innovadoras del corte de las antes mencionadas (PNUD 1999), que permitan enfrentar los gravísimos problemas de exclusión que hoy sacuden a los países en desarrollo? A continuación se formulan algunas reflexiones finales al respecto.

IV. Algunas reflexiones finales

Una primera condición de fondo esencial para progresar en direcciones de este orden es que la causa de una reforma en los roles y características del Estado social debe contar con una sólida apoyatura de la sociedad. La experiencia ha comprobado reiteradamente en materia de reforma del Estado que los cambios inducidos por vía de la mera racionalidad técnica tienen “patas cortas”. Pueden ser obstruidos o revertidos con facilidad. Las reformas profundas requieren contar con un correlato de apoyo social y político activo a las mismas. Estos apoyos son convocables, en este caso, dados los fines perseguidos, contar con un Estado que pueda ayudar activa y eficientemente a enfrentar la pobreza, las brechas en salud, la desigualdad, el acceso diferencial a las tecnologías, la vulnerabilidad y otros desarrollos sociales alarmantes como el aumento veloz de la criminalidad. Sin embargo, en numerosos países en desarrollo hay que abrir y activar un gran debate sobre aspectos muy relevantes del problema. Así, tiende a haber una tendencia consistente a ver los déficits sociales como problemas lamentables pero postergables, y que se resolverán automáticamente a través del “derrame de beneficios” que se producirá al adoptar las recetas económicas en boga en las últimas décadas. En esa concepción lo social es visto como un gasto básicamente, necesario más que nada por razones políticas, pero que debe limitarse porque distrae recursos del movimiento económico real.

Se ha avanzado en este debate en los últimos años pero queda un amplio camino por recorrer. Se ha demostrado que lo social no se soluciona a través del “derrame”. En la gran mayoría de los casos estudiados por los Informes sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, por ejemplo, aún habiendo crecimiento económico, en condiciones de alta inequidad el mismo no circula, tiende a estacionarse en ciertos sectores de la sociedad. Los perdedores siguen aumentando, y los ganadores aumentan sus brechas relativas respecto a ellos. Un caso típico es el de América Latina. Birdsall y Londoño (1997) han demostrado que es tal el peso de la desigualdad en el desarrollo social, que la elevada pobreza presente sería la mitad si se hubieran mantenido los niveles de desigualdad (igual altos) de inicios de los 70 y no hubieran subido aceleradamente como lo hicieron. Por ende, el planteo es que si los esfuerzos imprescindibles para que una economía crezca, tenga estabilidad, progreso tecnológico y competitividad no se acompaña con enérgicas políticas públicas sociales, los déficits sociales no se resolverán.

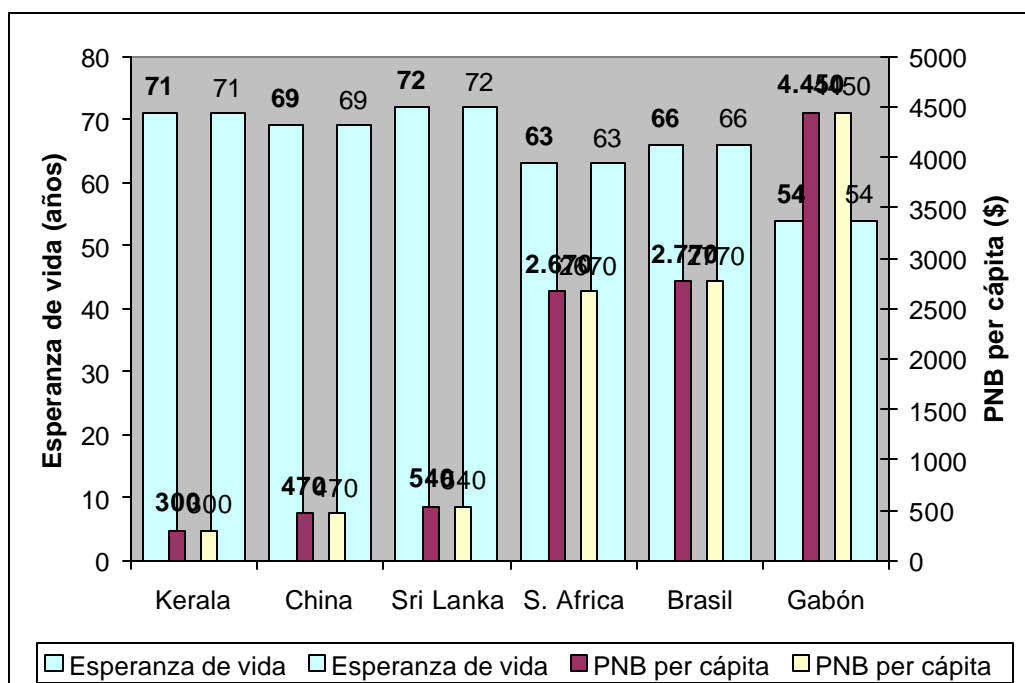
La política social no es entonces un paliativo mientras se produce el derrame, es un actor fundamental para un desarrollo equilibrado.

Pero el debate a librar en el mundo en desarrollo debe ir aún más lejos. Lo que hay que discutir es que lo social en definitiva no es un gasto sino una inversión. Destinar recursos en forma consecuente en el tiempo al desarrollo de la educación de una población, elevar los años de escolaridad y la calidad de los contenidos, mejorar los índices de salud pública, aumentar la cobertura de agua potable, y servicios de saneamiento, es estar potenciando el recurso más valioso con que cuenta cualquier economía en el siglo XXI, la calidad de la población. Diversas mediciones recientes lo han establecido cuantitativamente. Así se determina, que una de las inversiones más rentables del planeta es invertir en educación de niñas pobres, porque redundará en reducir el embarazo adolescente, aumentar sus capacidades para las etapas preparto y parto, y sus posibilidades de administración de recursos nutricionales escasos. Todo ello bajará fuertemente las tasas de mortalidad materna e infantil. En otras áreas, como ya se mencionó, la posibilidad de acceder a condiciones básicas de la competitividad está fuertemente ligada al nivel promedio de la mano de obra de un país. En los últimos años diversas inversiones tecnológicas de punta eligieron, para radicarse, un país latinoamericano pequeño y pobre en recursos naturales, Costa Rica. Un factor decisivo de su elección fue que es uno de los pocos países que ha invertido sistemáticamente, durante décadas, en salud y educación, y cuenta con una población de buena calificación y un sólido sistema sanitario y educativo.

La política social, además de imprescindible y urgente para enfrentar los déficits en este campo es, en las visiones modernas del desarrollo, una palanca poderosa de crecimiento sano. Como lo plantea agudamente Alain Touraine (1997): “En vez de compensar los efectos de la lógica económica la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico”. Es necesario promover este gran debate en los países en desarrollo. El mismo proporcionará una firme base de apoyo en la ciudadanía, a la reforma del Estado social que se necesita.

Una segunda condición de fondo para avanzar en esta reforma es enfrentar otro tipo de razonamientos de enorme peso en los países en desarrollo. Se escucha con gran frecuencia el alegato de que en definitiva no es posible hacer nada importante en el campo social, por las restricciones severas de recursos. Los países en desarrollo tienen recursos escasos y estarían “condenados”, según este razonamiento, a que parte importante de su población viva en pobreza. Sin duda el tema de los recursos es fundamental, y es absolutamente necesario hacer todo lo posible para que los países en desarrollo crezcan a las mayores tasas posibles, tengan estabilidad económica, atraigan inversiones, progresen tecnológicamente. Sin embargo, Amartya Sen (1998) plantea un interrogante estructural al respecto: ¿cómo se explica que hay ciertos países que teniendo productos bruto per cápita bastante inferiores a otros tienen, sin embargo, mejor esperanza de vida, indicador decisivo? La esperanza de vida debería ser considerada, señala el Premio Nobel de Economía, como un indicador muy importante de éxito o fracaso económico. Realiza la comparación siguiente:

Gráfico 3
Producto nacional bruto y esperanza de vida en países seleccionados, 1992



Fuente: Amartya Sen, "Mortality as indicator of economic success and failure", *The Economic Journal*, January, 1998.

Como se advierte se comparan en el gráfico dos grupos de tres sociedades cada uno. Uno de los grupos comprende Gabón, Brasil y Sudáfrica. Tienen un producto bruto per cápita que multiplica de 5 a 10 veces al del otro grupo, conformado por Sri Lanka, China, y el Estado de Kerala en la India (de 30 millones de habitantes). Sin embargo en las sociedades del segundo grupo la gente vive de 6 a 18 años más que en el primero. La escasez de recursos desaparece allí como argumento concluyente. Las segundas son bastante más pobres que las primeras. Todo indica que hay que considerar junto a la magnitud de recursos otros factores. Uno de ellos es el orden de prioridades que una sociedad se fija. Cómo asigna sus recursos aun cuando fueran limitados. Qué papel le da en esa asignación a aspectos como la salud, la educación, la vivienda, etc. Otro es el nivel de equidad existente en una sociedad. Si es alto los progresos económicos aun limitados revertirán efectivamente en la vida cotidiana de la gente, si predomina la inequidad ello no sucederá. Otro factor clave es el nivel y la calidad de las políticas públicas sociales. En los tres países con mejor esperanza de vida todos estos factores juegan a favor de la misma. Así ha habido priorización de lo social, hay mejores coeficientes Gini, y hay una activa política pública que garantiza a la población servicios públicos básicos de amplia cobertura. Sen subraya que ello es posible aun con recursos reducidos. Por ejemplo los costos relativos de componentes centrales para la salud como las remuneraciones del personal médico y paramédico son mucho más bajos en los países en desarrollo que en los desarrollados. Todos estos factores han incidido en que las

sociedades que menciona, y otras como Costa Rica, que cita con frecuencia “han registrado una reducción muy rápida de las tasas de mortalidad y una mejora de las condiciones de vida, sin un crecimiento económico notable”.

Una tercera condición para el avance hacia el tipo de Estado necesario ya no tiene que ver con la discusión en el medio ambiente general, sino con las orientaciones mismas de la reforma. La reforma debe respetar la diversidad de las condiciones nacionales. La estrategia debe ser selectiva y gradualista. Los estilos reformistas no deben ser elíticos, ni verticales, es necesario implicar activamente a los funcionarios públicos en las reformas. El Estado con actitud participativa que se desea lograr debe ser participativo no sólo hacia afuera sino también hacia adentro.

Un aspecto crucial es recuperar en la nueva reforma, la discusión ética sobre la función pública muy marginada en las reformas puramente tecnocráticas. ¿A quién deben servir las políticas públicas? ¿Qué dilemas éticos, se plantean? ¿Cómo debe ser el código de ética del funcionario? La necesidad de que sienta las potencialidades de servicio a la comunidad que tiene su tarea, y esté orgulloso de ella son todos temas a incluir. Como lo subraya Argyriades (2000): “No debemos pasar por alto, ni descontar la importancia de ciertos elementos constantes, la necesidad de alta integridad, la creencia en el servicio público, valores y standards profesionales, un ethos democrático, y un genuino respeto por los derechos humanos básicos”.

¿Cuál puede ser la fuerza dinamizadora para crear condiciones como las mencionadas que pueden favorecer la reforma? ¿Cómo lograr impulsar un debate público importante sobre prioridades de la sociedad, papel de lo social, asignación de recursos escasos, reformas participativas hacia el exterior y el interior del aparato público, ética y función pública, y otros temas agregables? Pareciera que puede esperarse mucho del fortalecimiento continuo de los procesos de democratización. Hay allí avances importantes en el mundo en desarrollo. Las exigencias por participación genuina han crecido cada vez más, y lenta pero persistentemente están mejorando condiciones básicas para la democracia. Las sociedades civiles se están fortaleciendo, aumenta el papel de las instancias descentralizadas como los municipios, hay un control social cada vez más estrecho sobre la acción pública, hay exigencias cada vez más vigorosas por el buen funcionamiento de la justicia y otras instituciones claves, aumenta el repudio por la corrupción. Como resalta Amartya Sen (1999), la democracia tiene entre sus consecuencias que genera “incentivos políticos a los decisores para responder positivamente a las necesidades y demandas de la población”. Cuanta más activa sea la democracia, mayores y más efectivas serán las presiones de estos incentivos sobre los decisores. Es conocido el ejemplo de Sen, no se conocen episodios de hambrunas masivas en este siglo en países con buen funcionamiento de sus instituciones democráticas, sí en cambio se han producido en todo orden de dictaduras.

Un Estado social inteligente, apoyado en los procesos de democratización, puede jugar un rol muy importante frente al dramático recuento de problemas que afligen a los países en desarrollo que hemos referido en la sección II. Su rol es ahora más importante que nunca. Lo subraya Argyriades (2000), sintetizando los resultados de los informes

sobre la reforma del Estado en las diversas regiones del mundo, producidos por la División de Economía y Administración Pública de Naciones Unidas: “... lo que los informes regionales muestran, en términos ciertos, es que la globalización no es una panacea, no trae de por sí abundancia, ni aún la firme promesa de progreso para la humanidad. Más bien, como una fuerza de la naturaleza, puede ser beneficiosa para aquellos que tienen la capacidad de dominarla, pero también devastadora para aquellos a quienes toma no preparados. Las lecciones y advertencias que se pueden extraer de la experiencia mundial de la última década, especialmente, es que la construcción de capacidades en términos de instituciones y de elevadas competencias de gobierno y liderazgo han sido rara vez tan importantes para todos”.

Los vastos contingentes de población sumergidos en la pobreza, los amplios sectores de población que están siendo dejados fuera del mundo virtual configurando un nuevo grupo marginado, “los analfabetos cibernéticos”, las poblaciones vulneradas con toda facilidad por las crisis económicas y las naturales, los “groseros niveles de desigualdad” actuales, como los llama el PNUD, reclaman respuestas inmediatas porque entrañan un sufrimiento social inmenso. Como lo señalara el Papa Juan Pablo II (1999): “el problema de la pobreza es algo urgente que no puede dejarse para mañana”.

REFERENCIAS

Andrews, Edmund L. (1999), "Sweden, The welfare state basks in a new prosperity", *The New York Times*, October 8.

Argyriades, Demetrios (2000), *Globalization and the state at the treshhold of the 21st Century*, United Nations, Division for Public Economics and Public Administration.

Banco Mundial, James D. Wolfensohn (1998), *La otra crisis*, Banco Mundial, Washington, DC.

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997), "Assets inequality matters: an assessment of the World Bank approach to poverty reduction", *American Economic Review*, May.

Blustein, Paul (1996), "Missionary Work", *The Washington Post Magazine*, November 10.

CEPAL (1999), *Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes*, Santiago de Chile, Chile.

Comisión Mundial del Agua (1999), *Agua para el Siglo XXI*, Banco Mundial, Washington, DC.

Hausmann, Ricardo (2000), *Wanted, world financial stability*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Juan Pablo II (1999), *Discurso en Elk, Polonia*, 8 de junio.

Kaztman, Rubén , coordinador (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, PNUD y CEPAL.

Kernagham, Kenneth (1994), "Facultamiento y Administración Pública: ¿Un avance revolucionario o una tendencia pasajera?", *Canadian Public Administration*, Vol.32, N° 2.

McGovern, George (2000), "Too many children are hungry. Time for lunch", *The Washington Post*, February 27.

Musgrave, Philip (1996), *Public and private roles in health*, World Bank, Discussion Paper.

Narayan, Deepa (1994), *The contribution of people's participation*, World Bank. Workshop on participatory development.

O'Donnell, Guillermo (1999), "Pobreza y desigualdad en America Latina: algunas reflexiones políticas", en Tokman, Víctor.

(1999) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO (1998), *Informe 1998*.

Organización Mundial de la Salud (1998), *La salud para todos en el siglo XXI*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1999), *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*, Mundi Prensa, Madridf.

Rondinelli, Dennis A. (1983), *Development policy as policy experience: an adaptative approach to development administration*, Methuen, New York.

Sen, Amartya (1998), "Mortality as an indicator of economic success and Failure", en *The Economic Journal*, January.

(1999), *The value of democracy*. The World Bank Institute. Development Outreach. Vol.1. Summer.

Somavía, Juan (2000), *Intervención en Décima Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo*. UNCTAD, 16 de febrero de 2000.

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

World Bank (1993), *World Development Report. Investing in Health*, Banco Mundial, Washington, DC.

(1997), *The State in a Changing World*, Banco Mundial, Washington, DC.