

GERENCIA SOCIAL:

UNA REVISION DE SITUACION

GERENCIA SOCIAL: UNA REVISION DE SITUACION

BERNARDO KLIKSBURG

Director del Programa Regional de las Naciones Unidas para el desarrollo de la capacidad de gestión del sector público.

I. GERENCIA SOCIAL EFICIENTE, ALTA PRIORIDAD

La crisis económica que sacude a América Latina desde inicios de los 80 y que ha llevado a una "década perdida" en el campo económico ha ido conformando un escenario social de la mayor gravedad que hoy tiene efectos agudos en la vida cotidiana de la mayor parte de los habitantes de la región. Las significativas dificultades que arrastraba el continente en este campo han sido potenciadas y multiplicadas por la crisis y por el modo en que la misma se ha distribuido en la estructura social.

En diversos países se han aplicado políticas de ajuste monetarista de corte ortodoxo. Como se ha puntualizado, dicha política

"lejos de resolver los problemas que la estrategia anterior generaba, los ha agravado en su mayor parte; de hecho, no sentó bases sólidas para el crecimiento económico ni pudo mantener constante la relación porcentaje de las

exportaciones/pago del servicio de la deuda, sino que además aumentó el desempleo y la pobreza".¹

El "ajuste" activó los mecanismos económicos regresivos latentes en la economía, favoreciendo la creación de "círculos perversos" de redistribución asimétrica que se reflejan con fuerza en los indicadores sociales.²

¹ Proyecto Regional del PNUD para la superación de la pobreza. Base para una estrategia y un programa de acción regional. Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, 1988.

² Observan Martín y Guijarro: "Las personas de mayores ingresos han escapado a los costos del ajuste a través de la fuga de capitales, la renegociación en términos favorables de la deuda externa privada con el gobierno y, en algunos casos, la reducción de la carga tributaria. En oposición, los grupos de menores ingresos se han visto afectados por una drástica caída en los niveles de empleo y en los salarios reales de los sectores público y privado, así como por la reducción del gasto social del gobierno". (Juan Martín, Maite Guijarro: Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento público, ILPES, 1988).

La pobreza se ha expandido vigorosamente en la región. El número de pobres se estimaba en 1985 en 163 millones. Casi la mitad de ellos se hallaban en pobreza crítica, aunque gastaran todo lo que ganaban en alimentos (hipótesis irreal, dada la imprescindibilidad de otros gastos como transporte, vestimenta, medicinas, etc.) no llegarían a poder comprar los alimentos mínimos necesarios.

La extensión y profundidad de la pobreza llevan a la situación que identifica el Proyecto Regional de las Naciones Unidas para la superación de la pobreza.

“Un cálculo preliminar permite estimar que, al menos el 40% de las muertes que anualmente ocurren en la región son evitables de acuerdo con normas internacionales mínimas de alimentación, saneamiento, atención a la salud y protección climática. Esto significa que la pobreza y la violencia estructural que la producen son la causa de muerte de un millón y medio de personas al año en la región, de las cuales setecientos mil son menores de un año. Por ninguna otra causa mueren tantas personas”.³

Las perspectivas son así mismo inciertas. Se ha predicho que “lo peor todavía está por venir”⁴ y se estima que, de mantenerse las actuales tendencias, el total de pobres será en 1990 de 204 millones, constituyéndose el 46% de la población total.

La respuesta estatal a este cuadro condicionada por las políticas neoliberales de ajuste ha sido en numerosos países una fuerte contracción en el gasto social. Huang y Nicholas estiman que el gasto social per cápita se ha reducido en un 25%.⁵ El Proyecto Regional ONU de superación de la pobreza ha calculado que el pago social representaba el 10.8% del producto interno bruto regional a finales de la década de los 70, lo que significaba menos de la mitad del 22% que destinaban los países de la Comunidad Económica Europea. Para 1983, ya había descendido al 8% del Producto Bruto Interno y continuó su tendencia descendente en la década. Ello afectó duramente la cobertura de servicios básicos como la salud, la educación, los programas nutricionales, etc. y su calidad.

Por otra parte, los procesos de democratización en marcha en toda la zona han creado espacios favorables para la libre expresión de las demandas de los amplios sectores afectados y posibilitado un intenso y permanente debate sobre los costos sociales de la crisis.

³ Idem, anterior.

⁴ James C., Grant, Director General de UNICEF en G. Cornia, R. Jolly, F. Stewart: “Ajuste con rostro humano”. Siglo XXI, 1987.

⁵ Huang, Yukon y Nicholas, Peter. The social costs of adjustment, W.B. CPD. Discussion Paper, No. 1987-6, Washington.

Una conclusión básica de dicho debate es la absoluta legitimidad de los reclamos de dichos sectores y su consideración creciente como un problema de “derechos humanos básicos” al que responde el difundido concepto de “duda social”, que expresa la obligación de la sociedad de garantizar a sus miembros condiciones fundamentales de vida.

En ese marco diversos países están replanteando seriamente sus políticas sociales y se orientan hacia darles mayor prioridad, aumentar sustancialmente su impacto y en diversos casos incrementar significativamente los recursos asignados.

El tema tiene que ver con mejoras sustanciales en el diseño de las políticas públicas respectivas, pero involucra como una dimensión clave la cuestión de la gerencia. Las políticas mejor intencionadas no lograrán objetivos mayores si no se crean las condiciones de gerencia adecuadas.

Se intenta a continuación, presentar algunos elementos sobre la situación general de la reflexión y la acción en gerencia social en la región.

II. “CUELLO DE BOTELLA” ESTRATEGICOS

Entre las principales dificultades que, en el terreno de la concepción y de la implementación, traban seriamente el desarrollo de la gerencia social en la

zona se hallan las que se discuten a continuación con intención exploratoria.

EL TEMA DEL PODER

Con frecuencia se tiende a entender la dinámica de los programas sociales a partir de la difundida dicotomía entre política y administración, modelo tradicional de enfoque de la administración pública. Aplicándola, habría en los programas una dimensión política donde se decidiría su contenido de acuerdo con los mecanismos formales establecidos por el sistema político y luego se ingresaría en la dimensión administrativa, donde las burocracias implementan las decisiones adoptadas, ateniéndose estrictamente a las mismas. Los desvíos respecto a las decisiones se deberían a deficiencias técnicas de las burocracias y la vía para subsanarlos sería la de su mejoramiento tecnológico, introduciendo métodos modernos, reorganizaciones, ajustando procedimientos.

Esta imagen “idílicamente administrativa” está marginando las continuas luchas por el poder que se presentan en derredor de los programas sociales. Se trata de una asignación de recursos escasos que no se produce en el vacío sino en un marco dado de correlaciones de poder. La aspiración a obtener dichos recursos no se reduce a sus beneficiarios legítimos, los sectores postergados, sino que tienden a ser cooptados por otros sectores sociales