

dicha política, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social. Dicho Ministerio ha adoptado un diseño de avanzada para su organización que incorpora diversas innovaciones técnicas.¹⁵

En otros países se observan similares tendencias.

Sin embargo, se requerirá avanzar mucho más y convertir a la rejerarquización de la política social y a su ligazón igualitaria con la política económica en una mecánica organizacional cotidiana.

Un paso relevante en el camino de la ruptura de la asimetría sería la atribución al Ministerio rector de la política social del carácter de instancia que consulta obligada para la toma de decisiones gubernamentales que involucren efectos sociales de consideración.

HACIA LA CONFORMACION DE REDES SOCIALES

¿Cómo superar la desarticulación predominante en el sector social? La dispersión y vacíos de coordinación de Ministerios, Institutos y programas no constituye un hecho episódico o propio de alguna realidad nacional, sino que es la tendencia claramente dominante.

La solución en los modelos burocráticos es la de crear un Superministerio o instancia dominante a la que se atribuyen facultades formales que le den

la supremacía sobre la mayor parte de las instituciones que operan en el sector e impulsar al superministerio a "disciplinar" a sus "instituciones subordinadas". Esta supuesta solución intentada en diversos campos del sector público y también en lo social conduce con frecuencia a crear un escenario organizacional aún más ineficiente que el original. Desata una dura lucha por el poder burocrático entre el "super" y las instituciones preexistentes que defienden celosamente los campos ganados. Entre otros aspectos disputan las jurisdicciones y establecen una competencia aguda por los recursos presupuestarios de por sí limitados y por los recursos humanos especializados restringidos, como se ha visto. El superministerio debe utilizar gran parte de sus energías, no en idear nuevas políticas o diseñar programas creativos, sino en la lucha interburocrática con el desgaste consiguiente y magros resultados.

Es posible enfocar el problema desde otra óptica y allí se halla una de las fronteras tecnológicas en que se trabaja en el Estado moderno a nivel internacional. Puede ser mucho más efectivo, a los efectos de articulación buscados, operar con redes en lugar de jerarquías piramidales. Conformar con las instituciones del sector la Red So-

¹⁵ Ver al respecto Marisela Padrón, Bernardo Kliksberg y otros. Proyecto de Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social para Venezuela, 1988.

cial. Dicha red tendría por funciones coordinar programas, llevar adelante proyectos de beneficio común como "pools" para la preparación de recursos humanos superiores o para la obtención de tecnologías de punta y múltiples otras iniciativas de interés común identificables. La red tendría un "punto focal" que serviría como su eje catalizador y que podría tomar a su cargo campos no cubiertos de utilidad colectiva como la producción de información estratégica para la toma de decisiones en lo social.

Señala sobre estas redes Andrew Dunsire, de la Universidad de Cornell, que las administraciones públicas serán "crecientemente más redes interorganizacionales que jarrarquías".¹⁶

Estas redes, que comienzan a gestarse en la región,¹⁷ serán el marco indicado para operar mucho más orgánicamente y con mayores resultados en la integración de acciones en el campo.

Aprendiendo sobre la participación popular

La participación de la población en los programas sociales aparece como una "promesa" fundamental para el mejoramiento de su eficiencia y logro de metas. Favorece la localización, el ajuste efectivo del programa a las necesidades, crea controles sociales estrechos que limitan las "filtraciones", contri-

buye a la articulación social de la población y abre ingentes posibilidades de movilizar y capitalizar las amplias potencialidades de desarrollo productivo y social autónomo latentes en ella.

Esta "promesa" está cargada de complejidad. ¿Cómo crear espacios que favorezcan la participación? ¿Cómo evitar la manipulación de la población o el paternalismo? ¿Cómo apoyar, sin interferir, los procesos de participación?

Estos y otros interrogantes pueden beneficiarse sobremanera de aprender de la experiencia concreta. A instancias de la conciencia creciente sobre el vínculo entre eficiencia social, democratización y participación están desarrollándose en los espacios democráticos significativas experiencias que van arrojando múltiples enseñanzas que deberían ser atentamente analizadas, debatidas y capitalizadas.

Entre las experiencias más destacadas en marcha, con que cuenta la región, se halla la internacionalmente reconocida experiencia de autogestión comunitaria de Villa El Salvador, del Perú, galardonada con el Premio Príncipe de Asturias del Rey de España. Potencian-

¹⁶ Andrew Dunsire. Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público. En Kaufman, Majone, Ostrom, De Gruyter, 1987.

¹⁷ Ver sobre ello, Marisela Padrón, Bernardo Kliksberg y otros, op. cit.

do activamente sus posibilidades de participación, conectando estrechamente la organización social con el espacio, abriendo métodos de democracia directa de la comunidad, los 250.000 habitantes marginales de la Villa consiguieron logros organizacionales y productivos notables. Entre otros aspectos, están haciendo un uso óptimo de los muy limitados recursos a su alcance, creando imaginativamente alternativas productivas inéditas, recogiendo viejas formas culturales de cooperación arraigadas en la población andina y fundando sobre ellas modelos avanzados de cooperación y contribuyendo a un uso óptimo a nivel macroeconómico de recursos nacionales.

Con las dificultades inherentes a estos muy complicados procesos de "arquitectura social", la Villa es una significativa fuente de aprendizaje social concreto.

La estrategia participativa ha dado también relevantes resultados en programas de atención crítica como el Programa de Cocinas Comunitarias desarrollado en el Estado de Sao Paulo.

El programa dirigido a asegurar a la población de bajos ingresos el acceso directo a la alimentación proporciona los recursos económicos necesarios a las Prefecturas que apoyaron toda su operación en las comunidades. Las mismas se hicieron responsables por el recibimiento de los elementos para el funcionamiento de las cocinas y la pre-

paración de los alimentos, elaboraron los mismos, los distribuyeron y controlaron, hicieron el mantenimiento del local, etc.¹⁸

Los principios participativos han demostrado tener amplia capacidad de acción en materia de salud. La idea aplicada en Panamá y otros países, "de que el pueblo con su organización puede producir su propia salud" y que dicha organización es la clave para poder montar un esquema de salud preventiva, ha demostrado alta fecundidad práctica.¹⁹ En programas de empleo también se abre como línea relevante de trabajo "la de entregar por lo menos la ejecución de los proyectos a organizaciones comunitarias de base".²⁰

POTENCIANDO LA DESCENTRALIZACION

La descentralización de los programas sociales tiene efectos directos en materia de eficiencia gerencial y crea condiciones propicias a la participación.

¹⁸ A batalha da alimentação no Governo Montoro. Governo do Estado Sao Paulo, 1987.

¹⁹ José R. Esquivel. Marco conceptual de la salud integral de la comunidad. El caso de Panamá. En "Cómo enfrentar la pobreza", op. cit.

²⁰ José Wurgaft. La gerencia de los programas especiales de empleo, en "Cómo enfrentar la pobreza", op. cit.