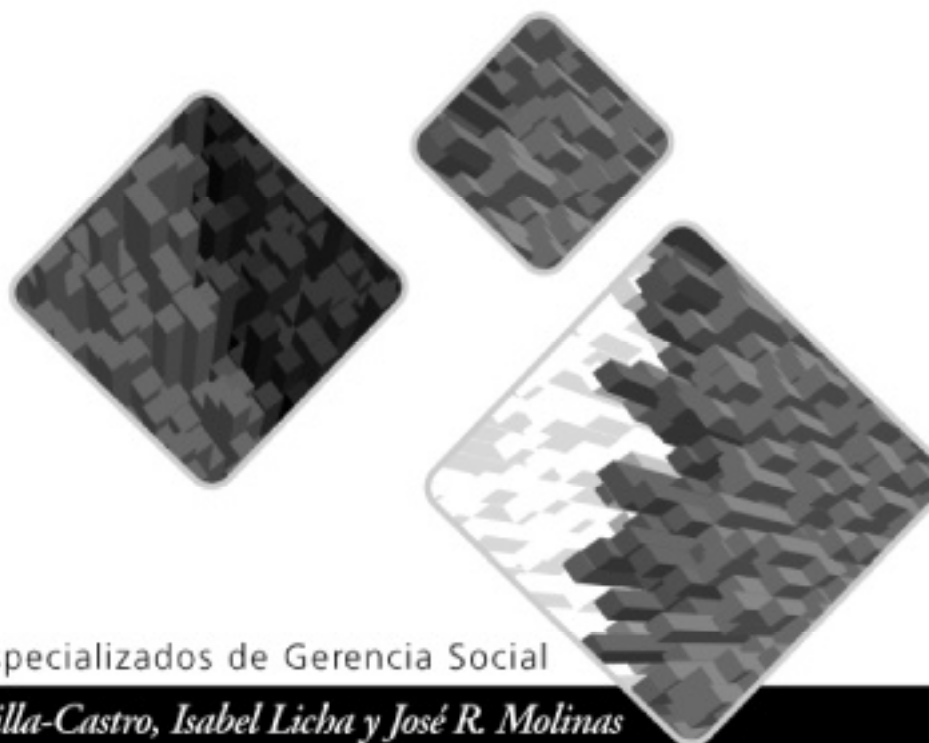


*Desafíos de la
Gerencia Social
en el Siglo XXI*

5

LA CONSTRUCCION DE
SOCIEDADES EQUITATIVAS



Temas Especializados de Gerencia Social

Elsy Bonilla-Castro, Isabel Licha y José R. Molinas
(Editores)

INDES

BID

INTEC



STP SEE SESPAS CERSS

*Desafíos de la
Gerencia Social
en el Siglo XXI*

5

LA CONSTRUCCION DE
SOCIEDADES EQUITATIVAS

Temas Especializados de Gerencia Social

Elssy Bonilla-Castro, Isabel Licha y José R. Molinas
(Editores)

INDES BID INTEC



STP SEE SESPAS CERSS

Desafíos de la gerencia social en el siglo XXI : la construcción de sociedades equitativas / Editores : Elssy Bonilla-Castro, Isabel Licha y José R. Molinas.— Santo Domingo : INDES/BID : Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2002. 223 p. : il. — (Temas especializados de gerencia social; 5)

1. Política social 2. Administración de servicios comunitarios
I. Bonilla-Castro, Elssy, ed. II. Licha, Isabel, ed. III. Molinas, José R., ed.

361.25
D441g
CEP/INTEC

© 2002 INDES/BID INTEC
ISBN: 99934-25-27-3

Diseño y maquetación:
NODO: Comunicación + Diseño

Diseño de portada:
NODO: Comunicación + Diseño

Impresión:
Editora Amigo del Hogar

Contenido

A Manera de Presentación

Parte I

Grandes Temas de la Gerencia Social

| | |
|---|-----------|
| Situación y problemática del gasto social en América Latina <i>Nohra Rey de Marulanda</i> | 14 |
| Los accidentados caminos de la profesionalización de la gerencia social en América Latina <i>Francisco Gaetani</i> | 25 |
| Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe <i>Alejandro Medina Giopp</i> | 47 |

Parte II

Desafíos de la Gerencia Social

| | |
|--|------------|
| Desafíos de la política y la Gerencia Social del siglo XXI <i>Clarisa Hardy</i> | 68 |
| Las nuevas desigualdades sociales en América Latina <i>Isabel Licha</i> | 82 |
| Innovaciones en la política social: el papel del capital social <i>José R. Molinas</i> | 99 |
| La gestión de programas y proyectos sociales en América Latina en la búsqueda de un nuevo paradigma <i>Alejandro Medina Giopp</i> | 118 |

Parte III

Formación de Gerentes Sociales: Balance y Reflexiones de la Experiencia del INDES-BID-INTEC en la República Dominicana

| | |
|--|------------|
| El desafío del programa INDES en República Dominicana: formar gerentes para el desarrollo social integral <i>Elssy Bonilla-Castro</i> | 164 |
| El BID y la Gerencia Social en la República Dominicana <i>Stephen McGaughey</i> | 176 |

| | |
|--|------------|
| Desafíos y proyección de la Gerencia Social en la República Dominicana <i>Rafael Toribio</i> | 182 |
| El entrenamiento en Gerencia Social en República Dominicana: reflexiones a partir de la experiencia del programa INDES-BID-INTEC <i>Tamara Valdez San Pedro</i> | 187 |
| Las relaciones Estado-OSC y Sociedad Civil desde la perspectiva de la gerencia social <i>Ana Selman</i> | 194 |
| El rol de la sociedad civil en el gobierno municipal <i>Vanessa Herrera Carbuccia</i> | 214 |
| Desafíos de la Gerencia Social en los municipios de República Dominicana <i>Fausto Ruiz</i> | 218 |
| Gerencia Social, Política Social y Educación Superior <i>Diana Contreras</i> | 221 |

A Manera de Presentación

Este libro recoge las memorias del seminario sobre **Los desafíos de la gerencia social en el siglo XXI: la construcción de sociedades equitativas**, realizado el 18 y 19 de Enero en Santo Domingo y organizado por el **Programa de Formación en Diseño y Gestión de Gerentes Sociales de República Dominicana**. Se buscaba hacer un balance de la gerencia social en los años 90, identificar criterios y principios para lograr políticas sociales más efectivas para el combate a la pobreza y la exclusión, y hacer un balance de cierre de los resultados y del impacto potencial de los dos años de actividades del programa en la formación de gerentes sociales y de su impacto posible en las reformas sociales en marcha y en el mejoramiento de las condiciones de vida en el país.

El libro refleja la estructura del seminario. La dos primeras secciones contextualizan las políticas sociales y la gerencia social a partir de una mirada crítica de las lecciones que se derivan de la experiencia de América Latina y el Caribe, y en la última se examina la situación dominicana. En la primera parte sobre **los grandes temas**, se abordan tres grandes disyuntivas del desarrollo integral pertinentes al gasto social según los planteamientos de la Directora del INDES Nohra Rey de Marulanda; los mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en el artículo de Alejandro Medina Giopp y, el significado de la profesionalización de la gerencia social en el desarrollo social mismo, según el análisis de Francisco Gaetani.

En la segunda parte, **desafíos de la gerencia social en América Latina**, se abordan los grandes retos de la política social en América Latina y el Caribe teniendo en cuenta las nuevas formas que toma la inequidad en la región, el papel del capital social como recurso determinante de un cambio sostenido y participativo, y cierra con una reflexión sobre los rasgos del nuevo paradigma gerencial que está emergiendo en la región. Estas reflexiones son presentadas en su orden por Isabel Licha, José Molinas y Alejandro Medina Giopp.

La tercera y última parte, **la formación de gerentes sociales: balance y resultados de la experiencia del INDES BID INTEC**, refiere a los desafíos

de la gerencia social en República Dominicana e incluye un balance del programa, visto desde sus principales actores a saber: Elssy Bonilla Coordinadora Internacional Residente del INDES, Stephen McGaughey Representante del BID en el país; Rafael Toribio, Rector del INTEC y Tamara Valdez, egresada del INDES. Estos conferencistas abordaron en su orden aspectos pertinentes a los resultados del programa, sus impactos potenciales y sus posibles contribuciones de largo plazo; una reflexión sobre el significado del programa y el entrenamiento en el contexto amplio de la gerencia social en el país; la propuesta del programa nacional de capacitación que dará continuidad a los logros alcanzados en la etapa internacional y, una reflexión sobre el significado de la formación recibida. Dado el protagonismo de lo local en los procesos de desarrollo participativo, Fausto Ruiz síndico de La Vega y Vanessa Herrera Directora Ejecutiva de FEDOMU, analizan los desafíos de la gerencia social en el nivel municipal. Ana Selman reflexiona sobre las oportunidades y los retos de la gerencia social en el país, vistos desde la perspectiva de la difícil pero imperiosa relación Estado-Sociedad Civil. Finalmente Diana Contreras desde el espacio de la educación superior, reflexiona sobre el papel que ésta juega en el apuntalamiento de la gerencia social como disciplina y su contribución en la implementación de políticas y programas dirigidos a la población.

Unas notas introductorias son necesarias para inducir una lectura comprometedor de este texto. El concepto de *desafío*, significa de manera precisa la envergadura de los compromisos sociales pendientes, a comienzos de una era marcada por los grandes avances científicos y tecnológicos y por un crecimiento económico sin precedentes. Por eso no debe extrañar que este término sea referido de manera cada vez más frecuente en la literatura sobre el desarrollo social, pero desafortunadamente, como se evidencia a lo largo de los artículos que se incluyen en este libro, se ha abusado de tal manera de este referente, que ha perdido el sentido de urgencia imperiosa e impostergable y en la práctica, ha quedado vaciado de significación, porque los desafíos han dejado de evocar retos, para pasar a ser una palabra de oficio en todas las declaraciones nacionales e internacionales que se comprometen con la equidad desde hace más de dos décadas.

El término hace parte de las declaraciones, pero no de los compromisos, las acciones y, por sobre todo de la solidaridad connotada en las declaraciones y en la voluminosa documentación pertinente. Montones de propuestas, informes y compromisos nacionales e internacionales se rotulan con este término, pero no se ha logrado retar la inercia que impide un

auténtico compromiso político y acciones contundentes para transformar la realidad de pobreza y exclusión, desafortunadamente - esas si - en aumento progresivo. Nuestras sociedades y especialmente las de América Latina, las más inequitativas y desiguales del mundo, hoy día están más lejanas que nunca, de ser sociedades incluyentes y equitativas.

El significado de la palabra desafío se ha ido transformando en mera retórica, al igual que la inmensa mayoría de los planes, los proyectos y las políticas, frecuentemente bien formuladas, pero que no logran ni el respaldo, ni mucho menos la vigencia necesaria para implantarse de acuerdo con sus fundamentos, objetivos y las acciones propuestas.

El asunto desafortunadamente no es semántico, ni tampoco de dimensionamiento del problema inherente a la deuda social pendiente, la cual está ampliamente ponderada. Se conoce el problema, pero ha faltado la decisión y la voluntad de resolverlo. El problema refiere a la falta real de compromiso para asumir el reto, hacer efectiva la solidaridad entre quienes se han beneficiado del crecimiento y quienes han sido marginados, e impulsar a partir de ahora, sociedades que en el largo plazo sean equitativas y sostenibles.

Lo anterior implica el reconocimiento explícito de que marginados y no marginados, pobres y no pobres, son ciudadanos con derechos garantizados en las cartas constitucionales de todos los países. Los marcos legales de un desarrollo equitativo están dados, pero se ignoran y el hecho es que llegó el tiempo de cumplirlos. Desde esta perspectiva, las políticas sociales integrales deben formularse como políticas de Estado. Los ciudadanos con derechos civiles que garantizan su autonomía frente al Estado y con derechos políticos que instauran la participación, podrán entonces alcanzar el poder suficiente para lograr la gran concertación que garantice sus derechos económicos, sociales y culturales que fundamentan la igualdad, la solidaridad y el respeto a la diferencia. Es decir hacer tangibles los valores que fundamentan la democracia y cuya observancia atañe a la dimensión ética, tan frecuentemente olvidada en las reflexiones, las decisiones y las políticas de desarrollo social.

Desde esta perspectiva el desafío de la gerencia social es la instauración de un liderazgo que asegure e impulse el desarrollo equitativo en el marco de sociedades cada vez más democráticas. El desafío de la gerencia social es

poder traducirse en un liderazgo que permita a los gerentes sociales asumir responsabilidades complejas y también muy específicas, que de acuerdo con el INDES, incluyen entre otras, la capacidad de conciliar diversos intereses, promover y facilitar la participación, reaccionar frente a realidades cambiantes y responder por resultados e impactos que se traduzcan en el mejoramiento de condiciones de vida.

Los desafíos están pendientes, así se haya anulado en la práctica el significado de la palabra, cuando esta se usa para referir acciones rutinarias, declaraciones que se quedan en el papel y acciones que no están determinadas por hacer las cosas bien, con decisión compromiso y solidaridad. El asunto es precisamente retornos para asumir los desafíos, por paradójico que esta afirmación pueda parecer. La gerencia social es uno de los medios para lograrlo, pero los gerentes deben estar muy bien entrenados para asumir su papel con la calidad que las herramientas conceptuales y técnicas que manejan se los permita, pero sobre todo, impulsados por el compromiso de líderes con una mentalidad nueva, que entienden que no todas las respuestas están dadas, que muy frecuentemente se debe romper con la ortodoxia gerencial para abrir espacio a la especificidad, a la innovación y a la participación “empoderada” de todos los actores sociales involucrados.

En el seminario se llamó fuertemente la atención sobre los compromisos sociales que han quedado pendientes desde el siglo pasado, y que hoy son inaceptables en la región. En las presentaciones y los debates el término desafío se evocó en sus justas proporciones. El mensaje repetido desde los distintos ángulos de las diferentes presentaciones, dejó claro que solo si la deuda social pendiente se define como inaceptable y se asume el reto de pagarla por encima de cualquier otra consideración, será posible garantizar la construcción de las sociedades acordes con las grandes oportunidades propias del siglo XXI. Es decir, habitadas por ciudadanos y ciudadanas que lograron su libertad en los términos de Amartya Sen y, quienes independientemente de su clase, género, región, nacionalidad, etnia o raza, tienen las oportunidades y las capacidades para garantizarse a sí mismos y con solidaridad a los demás, la vida digna que les corresponde por derecho inalienable.

Este libro fue organizado, armado y editado en el tiempo record transcurrido entre el 19 de Enero cuando concluyó el seminario y el 15 de

Febrero, fecha de entrega del libro para diagramación. Esto fue posible gracias a los esfuerzos de todos los invitados nacionales e internacionales para enviar sus artículos revisados en menos de dos semanas y a quienes se les reconoce su participación en el seminario y su seriedad para cumplir con una agenda apretada. Gracias muy especiales deben darse también al Dr. Eduardo Ramos López, quien sin ningún interés diferente al de apoyar la publicación de las memorias, leyó y revisó cada uno de los documentos que se presentan en esta publicación.

Sea esta la oportunidad de dar también las gracias al Gobierno Dominicano, al BID, al INDES, al INTEC y a todas aquella personas e instituciones que respaldaron el Programa INDES BID INTEC de República Dominicana y que contribuyeron para hacer posible el análisis, la reflexión crítica y las propuestas que se recogen en estas páginas.

Elsy Bonilla-Castro
Coordinadora Internacional Residente
INDES BID INTEC

Parte I
Grandes Temas de la Gerencia Social

Situación y Problemática del Gasto Social en América Latina

Nohra Rey de Marulanda¹

Con frecuencia se escucha el argumento que las políticas sociales de los países de la región son hoy deficientes porque el Gasto Social fue severamente restringido como consecuencia de la crisis de los años ochenta y que dicho gasto no se ha recuperado desde entonces. Lo que este argumento sugiere es que las deficiencias observadas se deben fundamentalmente a un problema de volumen de recursos y por tanto, si se aumentase el Gasto Público Social, se superarían las carencias que observamos de manera generalizada en la prestación de servicios sociales.

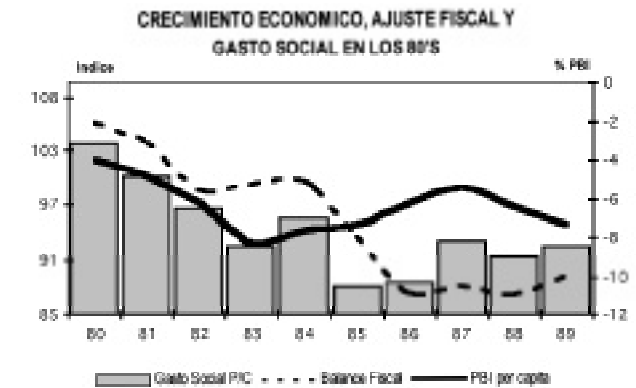
Esta presentación pretende mostrar que la realidad es mucho más compleja. Resolver los problemas de deficiencias en la prestación de servicios sociales a toda la población, del cubrimiento de grupos vulnerables y de muchas otras dimensiones de la política económica y social, requiere mucho más que un aumento de recursos, por difícil que sea conseguirlo. Resolver dichos problemas pasa por enfrentar problemas del diseño de la política económica y de la política social, por buscar la articulación entre las dos y pasa también por atacar los problemas de la gestión de tales políticas, es decir, por abordar estos temas dentro de un marco de Gerencia Social.

La información que se presenta a continuación, proveniente de investigaciones elaboradas en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ilustra estas afirmaciones.

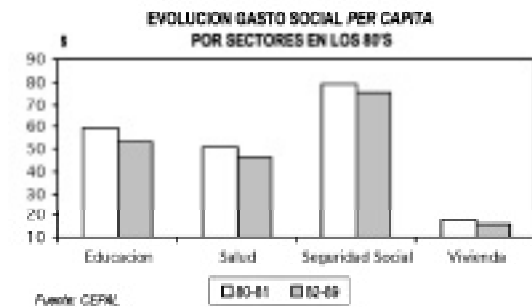
1. EL GASTO SOCIAL EN LA DÉCADA DE LOS 80'S

La evidencia estadística muestra claramente que el gasto público social se estancó en la década de los ochenta. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la inversión social *per capita* en América Latina habría caído 11% entre 1980 y 1989. Esta tendencia estuvo explicada por la drástica caída del PBI y el severo deterioro de las cuentas fiscales en América Latina, en una década de fuertes convulsiones para la región. En efecto, el PBI *per capita* se redujo 7% y el déficit fiscal bordeó el 10% del PBI a fines de 1989.

¹ Directora del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-INDES, Washington

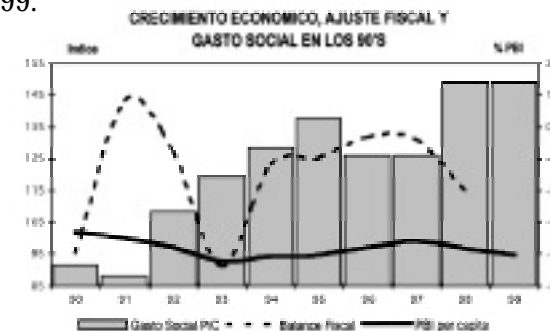


Consecuentemente, el Gasto Público Total y el Gasto Social sufrieron un fuerte ajuste. El impacto en el gasto *per capita* fue muy significativo. Según la CEPAL, entre los periodos 1980-81 y 1982-89, la inversión social *per capita* en Educación cayó de 60 a 53 dólares, en Salud de 51 a 46 dólares, en Seguridad Social de 79 a 76 dólares, y en Vivienda de 18 a 16 dólares.

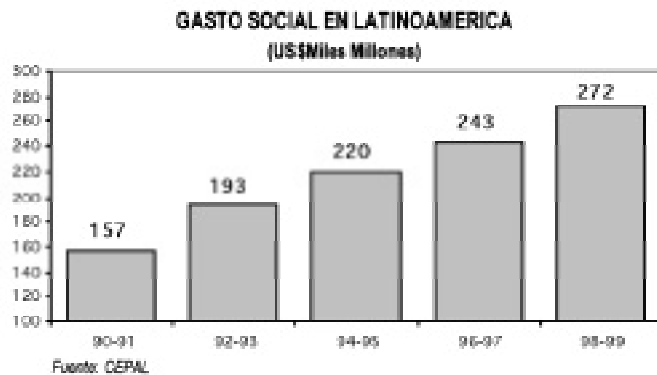


2. EL GASTO SOCIAL EN LA DÉCADA DE LOS 90'S

Sin embargo, la expansión económica y la mejoría del balance fiscal en la región durante la década de los noventa promovieron una recuperación sustantiva en el gasto público social y total *per capita*. El Gasto Social *per capita* se elevó de 360 a 540 dólares, es decir un crecimiento de 50% entre 1990 y 1999.



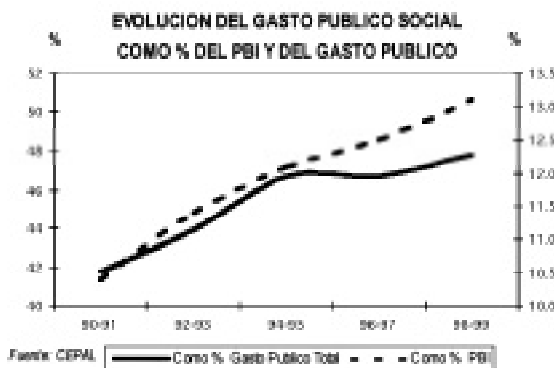
Asimismo, en términos absolutos la inversión social en la región creció poco más del 70% durante la década, pasando de 157 Mil Millones de dólares a 272 Mil Millones de dólares, según la CEPAL.



Las cifras y gráficas anteriores muestran claramente que hubo una dramática recuperación del Gasto Social en los años noventa e invalida la aseveración que el mismo nunca se recuperó después de la crisis.

En adición al aumento del Gasto Social originado por la recuperación económica, es importante señalar que se produjo un acentuado viraje en la orientación del Gasto Público, a favor del Gasto Social.

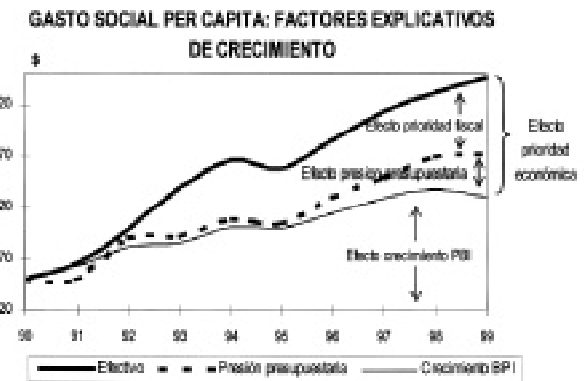
En efecto, en los años noventa los gobiernos de la región no sólo aumentaron el Gasto Público como proporción del Producto Bruto Interno (PBI) sino que alteraron significativamente la orientación de la asignación presupuestaria, de tal forma que se reasignaron recursos en favor del Gasto Social con respecto a otros sectores.



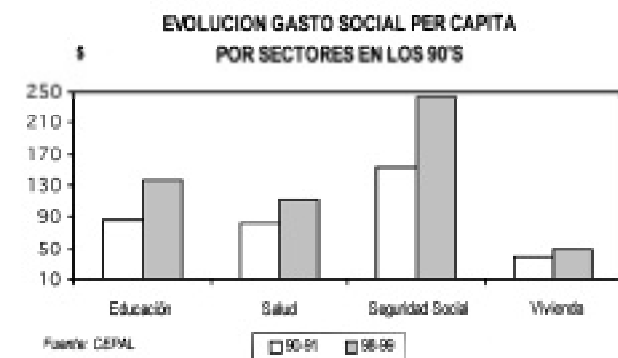
Así, el Gasto Público Social en términos del PBI y del Gasto Público Total mostró una constante tendencia al alza durante la década de los noventa. Como porcentaje del PBI, la inversión social se elevó de 10.4% a 13.1%, y en términos del gasto público total se expandió de 41.8% a 47.8% entre los periodos 1990-91 y 1998-99.

El siguiente gráfico muestra en detalle las fuentes de crecimiento del Gasto Público Social por habitante en los noventa. A lo largo de la década, la evolución de la inversión social ha sido explicada por la combinación de tres efectos: (1) el crecimiento de la economía, (2) la decisión política de incrementar el Gasto Público Total como porcentaje del PBI, y (3) la decisión política de aumentar el Gasto Social en particular como porcentaje del Gasto Público Global. Los dos últimos efectos, producto de decisiones políticas, pueden ser interpretados como el efecto en la inversión social como consecuencia de haberle otorgado a ésta una prioridad económica.

Hacia fines de la década, el crecimiento de las economías de la región fue responsable del 79% de la expansión total de la inversión social, en tanto las decisiones políticas de elevar la inversión social en términos del PBI y del Gasto Público Total fueron responsables del 8% y 13% de dicha expansión.



La expansión de la inversión en lo social en los noventa también se reflejó en la asignación sectorial de recursos. Entre los periodos 1990-91 y 1998-99, el gasto social per capita en Educación creció 60%, pasando de 86 a 137 dólares. Del mismo modo, la inversión social en Salud creció 34%, de 83 a 111 dólares; en Seguridad Social 60%; de 152 a 243 dólares; y Vivienda 26%, de 39 a 49 dólares, según la CEPAL.



En suma, la evidencia estadística sugiere que América Latina en los noventa asignó recursos significativamente mayores al sector social con respecto a los ochenta.

Otro argumento escuchado con frecuencia es que en la asignación de los recursos presupuestales, el pago del servicio de la deuda obtiene mucho más prioridad que el Gasto Social. Sin elaborar algún juicio sobre la magnitud de la deuda externa, veamos realmente cómo se comportan los gastos por ambos conceptos. La siguiente gráfica muestra la evolución del gasto público social con respecto a los compromisos de deuda externa. Específicamente, el Gasto Social está medido como el número de veces el valor del servicio de la deuda. Así, se puede apreciar la mayor velocidad de crecimiento del gasto social con respecto a los pagos de deuda externa desde inicios de los noventa.

GASTO SOCIAL RESPECTO A COMPROMISOS DE DEUDA EXTERNA

| Concepto | 1980 | 1985 | 90-91 | 92-93 | 94-95 | 96-97 | 98-99 |
|--|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gasto Social (N° veces deuda) | 5.6 | 3.2 | 4.2 | 5.6 | 5.2 | 4.9 | 4.9 |
| Gasto Social (US\$) (Per capita) | 410 | 331 | 380 | 419 | 468 | 499 | 540 |
| Pago Deuda Externa (US\$) (Per capita) | 74 | 103 | 85 | 74 | 90 | 102 | 111 |

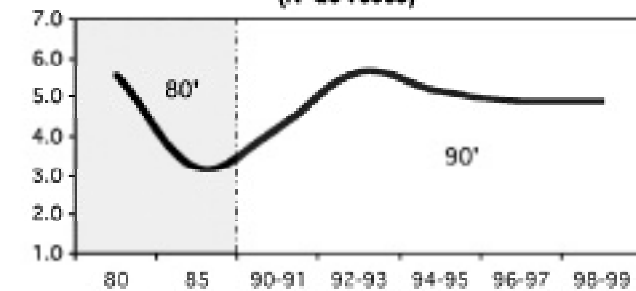
Fuente: CEPAL
 Cifras de los 80's no son perfectamente comparables con las del 90's debido a diferentes metodologías usadas en el cálculo del Gasto.

3. IMPACTO EN INDICADORES SOCIALES

Si han aumentado significativamente el Gasto Social Total y el per capita, por qué hay tanta insatisfacción con los resultados? Por lo menos se tendrá que reconocer que el problema no es solamente de recursos y que, si no se le agregan más elementos de acciones públicas, más recursos no garantizan por sí solos la superación de algunas de las causas de las carencias.

No obstante las cifras anteriores que evidencian un sustantivo crecimiento en el Gasto Social, algunos indicadores sociales disponibles han mostrado evolución positiva pero a un ritmo muy modesto, mientras que otros muestran un franco deterioro, tales el grado de inequidad en la región (medido por el coeficiente de Gini) y el aumento del número de pobres.

GASTO PUBLICO SOCIAL RESPECTO A COMPROMISOS DE DEUDA EXTERNA (N° de veces)



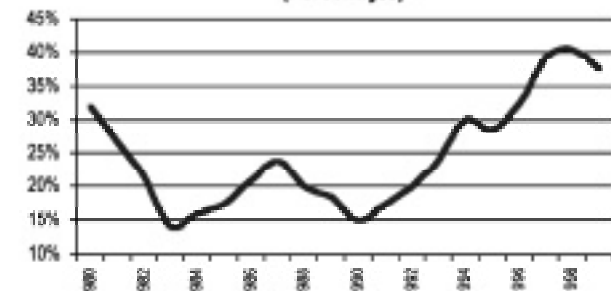
Fuente: CEPAL

— Gasto Social (N° veces deuda)

Analizando en detalle las estadísticas disponibles, se puede apreciar que en 1985 el valor del Gasto Social fue solo 3.2 veces el valor del pago de deuda externa en dicho año. No obstante, entre 1992 y 1993 dicho ratio se elevó a 5.6, para luego estabilizarse en 4.9 hacia fines de la década. Es decir, en promedio, el gasto social fue superior en cinco veces al valor del servicio de deuda externa durante toda la década².

Por otra parte, como puede verse en el siguiente cuadro, aún en los años finales de la década, cuando el pago per cápita del servicio de la deuda se incrementa de manera importante, también lo hace el Gasto Social per capita reflejando la prioridad fijada a la inversión social en la región durante los noventa.

HOGARES BAJO LA LINEA DE LA POBREZA (Porcentajes)



Fuente: CEPAL

¿Cuáles han sido los resultados, en términos de indicadores sociales, en la década de los noventa? En Salud, los indicadores más representativos, tales como la Esperanza de Vida, la Mortalidad Infantil, el acceso a agua potable, y el acceso a servicios sanitarios, han experimentado alguna mejora, según el Banco Mundial y la CEPAL.

² Cabe señalar que las cifras de los ochenta no son estrictamente comparables con las de los noventa debido a diferentes metodologías usadas en el cálculo del Gasto Social. Sin embargo, este análisis nos aporta una clara idea de la evolución de la relación entre estas dos variables.

LATINO AMERICA: INDICADORES SECTOR SALUD

| Indicador | 80-85 | 85-90 | 90-95 | 95-00 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Esperanza de Vida (años) | 64.9 | 66.7 | 68.1 | 69.2 |
| Mortalidad Infantil (por cada 1,000) | 58.3 | 48.6 | 40.8 | 36.1 |
| Acceso a agua potable (% población) | n.d. | n.d. | 81 | 85 |
| Acceso a servicios sanitarios (% población) | n.d. | n.d. | 72 | 78 |

Fuente: CEPAL, Banco Mundial

Del mismo modo, los indicadores sociales en el sector Educación también muestran mejoras.

LATINO AMERICA: INDICADORES SECTOR EDUCACION

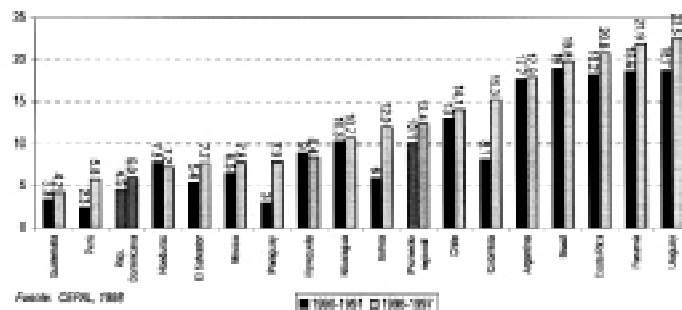
| Indicador | 1990 | 1997 |
|---|-------------------|-------------------|
| Tasa de Analfabetismo | 14.0 | 11.0 ¹ |
| Tasa Neta Escolarización pre-Primaria | 11.9 | 15.1 |
| Tasa Neta Escolarización Primaria | 75.5 | 85.2 |
| Tasa Neta Escolarización Secundaria | 22.2 | 29.2 |
| Tasa Neta Escolarización Terciaria | 7.3 | 9.4 |
| Numero de profesores (por mil pupilos) | 22 | 23 |
| Repitentes (Primaria, % de total escolarizados) | 15.3 ² | 12.9 |

Fuente: UNESCO, Banco Mundial. 1/ Cita 1999. 2/ 1980

4. SITUACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA

República Dominicana ha reportado significativos avances en términos de asignación de recursos públicos a la inversión social. El Gasto Público Social per capita creció de 66 dólares en el periodo 1990-91 a 107 dólares en 1996-97, lo cual representa un crecimiento del 62%. Asimismo, como porcentaje del PBI, el Gasto Social se elevó de 4.5% a 6.0% en similar período. La mejoría en la asignación de recursos públicos a la inversión social permitió que, por ejemplo, el gasto social per capita en educación se incrementara de 17 a 57 dólares entre los períodos 1990-91 y 1996-97.

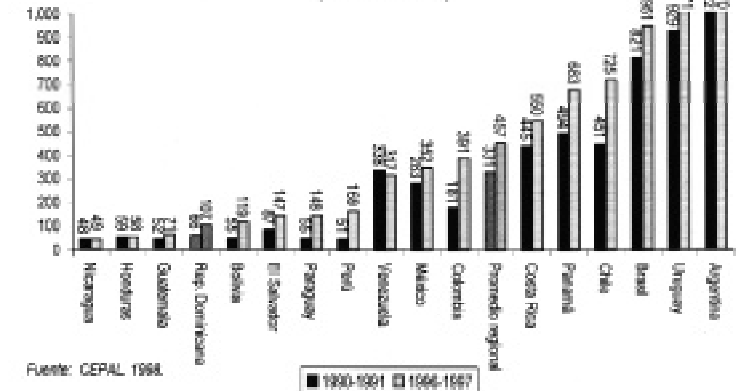
GASTO PUBLICO SOCIAL (% del PBI)



Fuente: CEPAL, 1998

Sin embargo, los retos de República Dominicana son enormes. A pesar del avance mencionado, el país aún registra tasas de Gasto Social por debajo de la media de América Latina, ubicándose entre los países de la región que menos recursos destinan a la provisión de servicios sociales. El Gasto Social de República Dominicana a fines de 1997, de 107 dólares per capita, es muy inferior a la media regional de 457 dólares. Similarmente, el 6.0% de inversión social como porcentaje del PBI del país se mantiene por debajo del promedio de 12.4% registrado en América Latina en el mismo año.

GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA (Dólares de 1997)



Fuente: CEPAL, 1998

En suma, República Dominicana enfrenta retos considerables en el campo de la inversión social pero, al mismo tiempo, presenta enormes potencialidades.

5. REFLEXIONES

El anterior rápido vistazo a las cifras agregadas para la región permite volver al punto de partida de esta presentación: la llamada deuda social que tiene la región, la cual es enorme y pareciera ser creciente, es una realidad compleja que requiere mucho más que inyección de recursos públicos para resolverla.

- Contrario a percepciones generalizadas, la evidencia empírica sugiere que en la década de los noventa la región recuperó y aumentó los niveles de Gasto Social que se tenían antes de la Década Perdida.
- La evidencia muestra que en los años noventa la región aumentó la prioridad (proporción) del Gasto Social frente a otros rubros del Gasto Público.

- Si estas realidades no producen los frutos “esperados” en la entrega de los servicios sociales y en el nivel de vida de la población, pueden ser resultado de otros factores:

- El período de maduración del gasto social. La inversión social en recursos humanos tiene una rentabilidad de largo plazo.

Por ejemplo, la inversión en educación y salud que la sociedad hace en los más jóvenes será recompensada a través de los recursos y otras externalidades que éstos generen una vez adultos. Este proceso puede demorar una o dos décadas.

En el caso de América Latina esta característica de la inversión social cobra particular importancia en estos momentos, dada la situación demográfica que atraviesa la región. En los años setenta y ochenta la población juvenil en la región fue históricamente elevada como proporción de la población total. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la tasa de dependencia total de la región -medida como la relación entre el número de individuos de los grupos de 0 a 15 años de edad y más de 65 años y el total de la población en edad de trabajar- fue particularmente elevada en los ochenta.

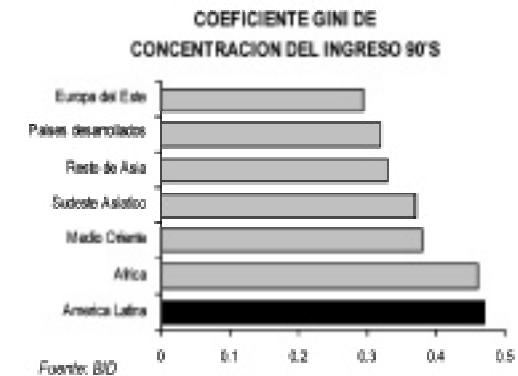


Así, según el Informe de Progreso Económico y Social para América Latina (IPES) publicado por el BID, una parte considerable de los beneficios sociales se cristalizarían en las próximas dos décadas. La tasa de dependencia será históricamente baja en ese período, lo cual podría ser un factor importante de impulso al crecimiento, si la articulación de políticas económicas y sociales permite aprovechar productivamente el potencial.

- Eficiencia en la asignación y administración de los recursos del Estado. Para producir mejores resultados, la inversión en áreas sociales debe ser eficiente y productiva. Se puede estar invirtiendo ineficientemente en términos de impacto, y ese problema no se corrige aumentando el volumen de recursos invertidos.

- Equidad. Mayores inversiones en el área social pueden no tener impactos en sectores pobres, excluidos y vulnerables, con lo cual no ayudan a reducir la deuda social.

La equidad en la distribución de los beneficios de las políticas sociales se constituye en un objetivo impostergable en América Latina teniendo en cuenta, además, que la región presenta la distribución del ingreso más desigual del planeta. De acuerdo con el BID, América Latina registró el Coeficiente Gini más alto entre todas las regiones del mundo durante los años noventa.



- Búsqueda de Cohesión Social. Los frutos del desarrollo y la inversión social deben ser compartidos por todos los segmentos de la sociedad.

- Punto de Partida. Las necesidades acumuladas de América Latina exceden las posibilidades fiscales de corto plazo de resolverlas plenamente.

6. ¿CÓMO PODEMOS ENFRENTAR ESTA SITUACIÓN?

Las lecciones de las dos décadas pasadas debemos asumirlas con claridad para construir sobre ellas y avanzar. En términos muy esquemáticos, ¿qué hemos aprendido de este período?

- Las mejoras sociales no son posibles en tiempos de crisis y de estancamiento económico.

- El Estado tiene una responsabilidad social que tiene que cumplir y no lo puede hacer sin recursos provenientes de la tributación.

- Aumentar el Gasto Social por sí solo no garantiza resolver las grandes carencias de la política social.

- Además de aumentar el monto y la prioridad del gasto e inversiones sociales, es necesario asegurar que éstos se ejecuten en un contexto de búsqueda simultánea de eficiencia, equidad y cohesión social.
- Para lograr las tareas descritas, se requiere mejorar la efectividad de las instituciones públicas y privadas.

La región de América Latina y el Caribe lleva muchas décadas acumulando deuda social. Aún si se producen los cambios necesarios, no van a producir cambios inmediatos. A pesar de ello, será importante evaluar y monitorear el cambio con el fin de que las sociedades democráticas le exijan a sus gobernantes mejoras sostenidas.

En pocas palabras, el reto para todos, gobiernos y sociedad civil consiste en abordar la problemática desde un punto de vista técnico, económico, social y participativo, es decir, bajo el prisma de la Gerencia Social.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001. Informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Desarrollo: Competitividad. Washington DC.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001. Curso de Directivos en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington DC.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000. Informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Desarrollo: Mas allá de la economía. Washington DC.

Cominetti, Rosella; Ruiz, Gonzalo, 1998. Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980:1995. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001. Panorama Social 2000-2001. Santiago de Chile.

Molina, Carlos; Mokate, Karen y Macias, Marco Antonio. 2000. Indicadores Sociales y Económicos en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC.

Rey de Marulanda, Nohra (2002). Situación Económica y Social en América Latina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC.

Rey de Marulanda, Nohra (2002). Política Fiscal y Social en América Latina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC.

World Bank. World Development Indicators 2001. Washington DC.

Los Accidentados Caminos para la Profesionalización de la Gerencia Social en América Latina

Francisco Gaetani¹

INTRODUCCIÓN

Este artículo plantea hipótesis sobre las alternativas para enfrentar el reto de la capacitación y profesionalización de los profesionales de la Gerencia Social en América Latina. La focalización en la problemática de la gerencia social desde la segunda mitad de los años 90, es parte de un esfuerzo de los organismos supranacionales para llamar la atención de los gobiernos latinoamericanos acerca de uno de los principales retos estructurales: la superación de la pobreza y de la desigualdad. Pero las iniciativas destinadas a explicitar la gravedad de la situación y a promover enfoques distintos en el tratamiento de los problemas en este campo chocan contra obstáculos viejos y nuevos, empezando por la misma delimitación de la gerencia social, persistentemente percibida como un residuo de las políticas de desarrollo.

La supremacía de lo económico sobre lo social permanece a pesar de la obsolescencia de la teoría del “derrame” para justificar las políticas de crecimiento primero para después hacer políticas distributivas más justas. Estudios empíricos recientes han demostrado sistemáticamente que no hay relación inversa necesaria entre crecimiento económico e inequidad (Birdsall, et al, 1996). Además, otros estudios evidencian justamente que hay una relación positiva entre equidad y crecimiento (Stiglitz, 1996). En la misma dirección, el advenimiento de las ideas relacionadas con la sociedad del conocimiento y con la consecuente revalorización de la importancia del capital humano y social² reforzó la necesidad de producir respuestas políticas a los segmentos sociales más pobres dentro de una visión de inclusión productiva distinta de la perspectiva de la carencia tradicional.

Aún permanece una mayor sensibilidad en relación con la necesidad de enfrentar los retos de la segunda generación de reformas (Naím, 1994) -dentro de las cuales están las sociales- en competencia por la atención y por los recursos entre las dos temáticas. Hasta hace pocos años, gobiernos de distintas ideologías

1 Director de Formación de la Escuela Nacional de Administración Pública (Brasilia) y profesor de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais.

2 Turner (2000: 95) define el capital social como “las fuerzas que aumentan el potencial de desarrollo económico en la sociedad a través de la creación y sustentación de relaciones sociales y padrones de organizaciones sociales”.

parecían conformes en relegar la esfera de lo social para que los políticos pudieran hacer la política tradicional -clientelista e ineficiente- mientras los técnicos “esclarecidos” se concentraban “heróicamente en proteger una política económica dura más justa”. Igualmente, el reconocimiento dado por dirigentes internacionales como Iglesias (1997) de que enfoques monistas del problema del desarrollo son claramente insuficientes y que no generarán en América Latina substanciales y sostenibles cambios de orientación en políticas sociales.

El número de experiencias sectoriales y localizadas se multiplicó, pero es todavía prematuro hablar de cambios estructurales en el continente. Apenas recientemente el proceso de “victimización” del área social empezó a cambiar debido a la percepción de que este es un reto impostergable que coloca en riesgo la cohesión de la sociedad, la consolidación de la democracia y, por último pero no menos importante, objetivos macroeconómicos de largo plazo como el incremento de la competitividad internacional.

Este cambio ocurrió con el apoyo de los organismos financieros internacionales que asignaron volúmenes significativos de recursos para inversiones en salud, educación, asistencia social, vivienda, seguridad y otras áreas sociales. No sorprendentemente, estas mismas instituciones tienen demostrada una creciente preocupación con la temática de la profesionalización de la gerencia social. Cuando los problemas de la cantidad de recursos empezaron a ser solucionados, otras dos preocupaciones se plantearon de pronto: la calidad y la productividad del gasto social. Quedó claro que el cambio de escala de las inversiones en el área social precisaba ser acompañado por un aumento de la fuerza de trabajo especializada en funciones gerenciales en la esfera social y por una redefinición del perfil de estos gerentes, al igual que su profesionalización delante de una nueva realidad.

La gerencia social es una área de conocimiento difusa y sin límites claros. Latinoamérica está marcada por el déficit de “masa crítica” y por las dificultades de promover un cúmulo continuado de know-how que vaya más allá de los enfoques sectoriales específicos en las áreas de salud, educación, infancia, empleo, seguridad social y otros. La pobreza es una, integral e indivisible, pero las iniciativas destinadas a combatirla son fragmentadas y descoordinadas, cuando no inconsistentes, concurrentes o redundantes. La gerencia de las iniciativas gubernamentales -entre las que se coloca el reto de la universalización- y de la sociedad civil -que actúa puntualmente en la esfera social- se complementan en el esfuerzo para combatir la pobreza pero frecuentemente sin la coordinación, los recursos o la capacidad profesional para lograr éxito en los objetivos que persiguen.

Este artículo se ocupa de uno de los principales retos de la Gerencia Social: su profesionalización. La valoración de la expertise profesional, del conocimiento técnico como indispensable para la solución de los problemas, no es novedosa. En Latinoamérica ella puede verse como la combinación de cuatro factores: el

rol desempeñado por la tecnocracia en la legitimación de los regímenes autoritarios (y más recientemente durante la implementación inadecuada de políticas de ajuste económico estructural³), la falsa dicotomía entre el discurso técnico y la actividad política; las dificultades de reorganización del Estado (prioritariamente en la esfera social); y la insuficiente institucionalización de una comunidad de expertos (policy community = en este campo). Este texto se ocupa de los dos últimos aspectos, más que de los dos primeros, considerando que son los menos explorados en la literatura respectiva.

El artículo está dividido en cuatro partes: la gerencia social, los gerentes sociales, la cultura política donde actúan y los retos para su profesionalización. En la primera sección se exploran aspectos relacionados con la configuración del área de la gerencia social y con la definición de sus problemas. La segunda sección se centra en el rol de los gerentes y en su inserción en el proceso de implementación de las políticas sociales. La tercera, hace una caracterización de la cultura política donde operan los gerentes, considerando que entre los muchos aspectos de la realidad latinoamericana lo que cambia más lentamente es, sin duda, la cultura. La cuarta trata de los retos y desafíos relacionados con la posibilidad de acelerar la profesionalización de la gerencia social e incluye algunas ideas y propuestas para el debate. Se concluye con algunas reflexiones finales sobre el tema.

1. EL PANTANOSO MUNDO DE LA GERENCIA SOCIAL

El despertar de la atención sobre lo social tuvo el decidido soporte de por lo menos cuatro instituciones muy presentes en la realidad latinoamericana: las Naciones Unidas a través del PNUD, la CEPAL, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Cada uno de estos organismos publicó importantes informes enfatizando las problemáticas del desarrollo humano, pobreza, eficiencia y equidad, en el inicio de la década de los noventa, dedicando así desde entonces una atención más detallada a la problemática de las reformas sociales.⁴ Afortunadamente, con posterioridad fueron identificadas las inevitables conexiones entre las discusiones sobre la reforma del Estado -más precisamente el debate en torno de la nueva gestión pública- y las demandas por nuevas políticas sociales. Esta interfase se manifestó en muchas de las publicaciones del BID, manifiestos del CLAD y en discusiones en talleres y reuniones internacionales sobre el tema.

3 El enfoque basado en la retórica del sacrificio (Sen, 1996), ampliamente utilizado en América Latina en los años 80, se revela hoy como insuficiente y cuestionable, especialmente cuando no está acompañado de un auténtico proceso de persuasión política capaz de combinar e integrar el desarrollo social y político con la estabilización macroeconómica.

4 Dentro de éstos, deben destacarse los siguientes estudios de las Naciones Unidas: los informes sobre Desarrollo Humano desde 1991 hasta el 2001; del BID: Desarrollo más allá de la economía (1997) y América Latina tras una década de reformas (2000); del Banco Mundial: los informes sobre Pobreza (1990), Desarrollo (1991), El Estado en un mundo de transformaciones (1997) y Attacking Poverty (2000-2001).

El debate y las investigaciones aplicadas se enriquecieron gracias a la incorporación, de un lado, de expertos en economía de la educación, de la salud, del empleo, y de la pobreza en el abordaje de los problemas sociales y, de otro, a la comprensión que la discusión requería, también con la incorporación de expertos en políticas públicas, gestión pública y ciencias sociales y políticas. Sin embargo, el avance del debate internacional no fue seguido por una correspondiente asimilación en el contexto de las naciones y de las regiones involucradas. En cuanto al consenso de Washington, fue criticado y revisado en la ciudad que lo bautizó, pero las discusiones en América Latina poco se beneficiaban de los nuevos aportes teóricos y prácticos relativos al tema, con excepción de muy pequeños grupos de expertos, altos dirigentes y académicos. Cuando el debate es débil, las soluciones no pueden ser muy fuertes.

Empecemos con el debate sobre la reforma del Estado. Dos tendencias son destacables: de una lado la reducción del papel del Estado interventor y proveedor directo de servicios, y de otro, la propuesta de un Estado regulador y catalizador. En el primer caso, fuerzas centrifugas operarán para relativizar el rol del Estado y transferir funciones hacia otros niveles del gobierno -supranacional, provincial y local- y para el sector privado por medio del proceso de privatización y del establecimiento de “parcerías” con el sector terciario. En el segundo caso el Estado debe reforzar sus funciones reguladoras y controladoras de los servicios de utilidad pública, de regulación de la competencia y también, en las áreas social y ambiental, ya sea en relación con el sector productivo privado, o en relación con los niveles de gobierno subnacionales.

Es sabido que las reformas sociales son más complejas de lo esperado -no importa el contexto de reforma administrativa- por causa de un conjunto de factores. Poseen un mayor número de actores involucrados y se procesan simultáneamente en múltiples arenas; la implementación es penosa y difícil, exige la cooperación de muchos sectores; los resultados son de largo plazo, pero requieren apoyo continuo y permanente durante todo el tiempo. Además, las ganancias son difusas e inciertas; las resistencias son focalizadas y organizadas en torno a los problemas inmediatos. Difícilmente las reformas son tratadas con el sentido de urgencia que caracteriza las decisiones tomadas por los gobernantes de manera perentoria.

El mundo de la gerencia social no es solamente el conjunto de las organizaciones públicas estatales. Las organizaciones no gubernamentales y el sector privado son actores con un rol creciente en la formulación de políticas sociales y en la entrega de los servicios sociales. Las organizaciones que operan en el campo de la gerencia social tampoco son del mismo tipo. Mintzberg (1990) elaboró una tipología que da luz sobre el universo de las organizaciones sociales. De acuerdo con su análisis las estructuras organizacionales pueden ser agrupadas en cinco tipos de burocracias: estructuras simples, máquinas burocráticas, burocracia profesional, forma divisionalizada y adhocracia.

Cada tipo de organización corresponde a una configuración que combina de manera diferente la cúpula estratégica, la asesoría de apoyo, la tecnoestructura, el núcleo operacional, y las jefaturas intermediarias. La cúpula estratégica está constituida por las personas que son responsables del desempeño de la organización, que gerencian las relaciones de la organización con el ambiente externo, que supervisan el ambiente interno y formulan e implementan la estrategia de la organización. La jefatura intermedia hace la conexión entre la cúpula estratégica y el núcleo operacional. Este, está constituido por las personas que hacen el trabajo de punta, la producción o la entrega de los servicios. Son los que constituyen la burocracia de la calle. La tecnoestructura está formada por analistas encargados de los trabajos de padronización y control. La asesoría de apoyo, como su nombre lo indica, está constituida por una serie de funciones que incluyen relaciones públicas, marketing, asesoría jurídica, y otros que, aunque pueden ser comprados en el mercado, la organización decide internalizar.

¿Para qué es útil la tipología de Mintzberg en una discusión de gerencia social? Para recordar que las organizaciones no son homogéneas y que difícilmente proposiciones de tipo único en áreas tales como las de personal, finanzas, y estatutos jurídicos, serán igualmente eficientes, eficaces y efectivas para todas ellas. Cada configuración organizacional tiene un mecanismo de coordinación prioritario que atribuye importancia a una parte específica de la organización. Cuando se habla de gerencia social ¿qué tipo de organización se tiene en mente? Este es precisamente el punto que se debe tener claro en esta discusión. El cuadro 1 proporciona ejemplos de diferentes organizaciones que trabajan en el área social y su correspondiente configuración estructural.

Cuadro 1. Las configuraciones, sus mecanismos de coordinación y el sector clave

| Configuración estructural | Mecanismo de coordinación | Sector clave | Ejemplo en el área de gerencia social |
|---------------------------|--|--------------------------|--|
| Estructura simple | Supervisión directa | Cúpula estratégica | ONGs |
| Máquina burocrática | Padronización de los procesos de trabajo | Tecno-estructura | Seguridad Social, Red escolar, iglesias Católicas. |
| Burocracia profesional | Padronización de las habilidades | Núcleo operacional | Universidades y hospitales |
| Forma divisionalizada | Padronización de los resultados | Jefaturas intermediarias | Sistemas públicos de salud, Organizaciones supranacionales |
| Adhocracia | Ajustamiento mutuo | Asesoría de apoyo | ONGs, cúpulas ministeriales |

Fuente: Adaptado de Mintzberg (1990)

Ahora que tenemos conciencia de la heterogeneidad de las organizaciones que se ocupan de la gerencia social, es conveniente reflexionar acerca de los problemas y de las soluciones provenientes del mundo de la gestión de los riesgos en la gerencia social. Douglas y Wildavsky (1982:5) definen el riesgo como un producto conjunto resultante del conocimiento sobre el futuro y el acuerdo sobre lo que debe hacerse en términos prospectivos. Con base en esta propuesta proponen la matriz del cuadro 2.

Cuadro 2. Gestión de problemas de riesgo

| Conocimiento Consentimiento | Certezas | Incertidumbre |
|--------------------------------|---|--|
| Consenso | El problema es técnico La solución es calculable | El problema es de información La solución es hacer investigaciones |
| Contestación | El problema es el desacuerdo La solución es la discusión y la coerción | El problema es de conocimiento y de generar un acuerdo La solución es desconocida |

Fuente: Douglas y Wildavsky (1982: 5)

Los problemas de gerencia social no son igualmente conocidos. La base técnica - incluso internacional - no es la misma. La existencia de consensos o desacuerdos sobre la definición de los problemas y las soluciones en el ámbito de la comunidad técnica (policy community) y más ampliamente en la sociedad, también varía mucho. El primer punto de toda la discusión acerca de gerencia social es la definición del problema y la clarificación de cómo los enfoques adoptados condicionan su solución. El segundo punto es el mapeo de las alternativas ideales disponibles, para cada forma de definición de los problemas. El tercer punto es la elección de una definición de los problemas y de la correspondiente mejor alternativa para solucionarlo. Naturalmente las cosas no son así, pero reflexionar acerca de la base de conocimiento disponible y acerca del grado de acuerdo sobre los problemas y soluciones ayuda mucho.

2. EL FOCO EN LOS GERENTES Y SUS PRINCIPALES RETOS: CREAR VALOR PÚBLICO Y ACTUAREN COMO EMPRENDEDORES SOCIALES

El énfasis en el rol de los gerentes como factor clave en el desempeño de las organizaciones no es una novedad, ni en la gestión privada ni en la gestión pública. Desde el surgimiento de la administración científica y del movimiento conocido como administración pública progresiva (progressive public administration), los gerentes son periódicamente considerados decisivos para el éxito de las organizaciones donde están insertos. Algunas variantes de la nueva gestión pública por ejemplo, atribuyen al gerente un papel vital en el logro de los objetivos previamente establecidos (Ferlie et al, 1997). La adopción del modelo del CEO en agencias y otras formas organizacionales públicas estatales y no estatales, fue una de las iniciativas que los gobiernos como el Británico y el de Nueva Zelandia adoptaron en sus esfuerzos para reestructurar la administración pública de sus países⁵.

La preocupación con la gerencia social en América Latina tiene otra motivación. Se trata de romper la polarización entre los abordajes de reformas

5 Estas reformas se basaron especialmente en el marco teórico del nuevo institucionalismo económico, notoriamente con las teorías de agente-principal y de costos de transacción

sociales demasiado incrementadas o comprehensivas / globalizantes y elegir un punto focal del engranaje gubernamental para ser apoyado. En verdad, la elección fue con respecto a una temática - la gerencia social - y más particularmente, con respecto a sus protagonistas: los gerentes sociales.

Las reformas en los sectores sociales raramente poseen el aura de credibilidad de otras reformas como la estabilización macroeconómica o la privatización de empresas estatales. La credibilidad tiene que ser construida sectorial, local o gradualmente (Nelson, 1999: 33). Los resultados demandan años hasta que sean percibidos. En su análisis sobre el rol de los organismos internacionales en avalar las reformas sociales, Nelson (1999, x-xii) argumenta que ganaron la atención de los gobiernos del continente y de las organizaciones internacionales cuando se dieron cuatro factores: la preocupación por la pobreza; la necesidad de consolidar las jóvenes democracias latinoamericanas; las crecientes presiones por una mayor integración internacional; y por la comprensión de que las reformas sociales son importantes para el ajuste fiscal y para la implementación de cambios a favor del desarrollo del mercado.

Los mayores obstáculos a estas reformas, de acuerdo con la misma autora, son los múltiples intereses que se puedan perder con su implementación, la ausencia de un plan director para este tipo de reformas, la larga duración de los ciclos, y la inexistencia de un sentido de urgencia que las impulsara en la agenda decisoria de los países. A estas limitaciones nosotros añadimos los vacíos en los conocimientos técnicos necesarios para impulsarlas, así como la ausencia de capacidad en la esfera de la gerencia social.

Antes de discutir los problemas de capacidad técnica y gerencial es importante identificar quiénes son los gerentes sociales. La definición sectorial - gerentes que actúan en la área social - es demasiado amplia y general. El cuadro siguiente procura agruparlos de acuerdo con dos factores: jurisdicción y vinculación laboral.

Cuadro 3. El mundo de la gerencia social

| | Ámbito local | Ámbito Provincial | Ámbito federal | Ámbito internacional | Múltiples ámbitos |
|--|---|--|--|--|--|
| Sociedades civiles en el gobierno | Implementación | Implementación y regulación | Formulación y asignación | Representación política | Asesoría a los gobiernos en general |
| Asociación de CEOs por representación de grupos sociales | Monitoreo, asesoría, negociación y representación | Monitoreo, asesoría, negociación y representación | Monitoreo, asesoría, negociación y representación | Monitoreo, asesoría, negociación y representación | Monitoreo, asesoría, negociación y representación |
| Funcionarios públicos por consenso | Alocado (área social) | Gobierno Provincial (área social) | Ejecutivo Nacional (área social) | Organismos supranacionales (área social) | Institutos de investigación de ámbito multi gubernamental |
| Consejeros y empleados de firmas privadas nacionales o transnacionales | Operadores de rutinas, prestadores de servicios y solucionadores de problemas puntuales | Asociadores de programas y prestadores de servicios y solucionadores de problemas regionales | Elaboradores de políticas, prestadores de servicios y solucionadores de problemas en escala nacional | Transportadores y adaptadores de ideas, productos, procesos y metodologías | Actores claves de muchas fuerzas que actúan en el mercado nacional o mundial |
| Académico o investigador | Investigación académica y de campo | Universidad regional (pública o privada) | Universidad nacional (pública o privada) | Comunidad académica internacional o de consultoría | Asesoría al sector terciario |

El cuadro anterior es solamente una aproximación a una realidad compleja. El objetivo es llamar la atención acerca de la heterogeneidad de inserciones y roles que los gerentes sociales poseen. Cuando hablamos de políticas sociales, por ejemplo, nos estamos refiriendo a una cadena de actores que interactúan en múltiples arenas. Todo pasa a través de las personas, pero es necesario tener claridad de cómo participan en los procesos sociales.

Cada vez más los gerentes cambian de posición sea en su status horizontal o en el vertical, o de un sector (salud) para otro (educación). Los ciclos profesionales se están volviendo más cortos y, con la excepción de los funcionarios públicos por concurso,⁶ las otras posiciones no ofrecen una perspectiva de carrera, previsible y estable. Los gerentes en general se forman en la práctica cotidiana y a través de los zig-zags profesionales de sus trayectorias particulares.

El punto que se quiere reiterar aquí es que estos gerentes actúan en los límites de un mandato. En verdad, como se vio en el cuadro anterior, los gerentes sociales son portadores de múltiples mandatos, no necesariamente consistentes unos con otros. Los criterios de desempeño de los gerentes sociales en diferentes instituciones pueden producir conflictos muy difíciles de solucionar con base en la simple filiación organizacional.

El hecho de focalizar la gerencia social no puede cubrir la circunstancia de que los gerentes actúan en el ámbito de la política y de la operación de procesos de políticas públicas con todos sus estadios y momentos en continua interacción (formación de la agenda, formulación, toma de decisiones, implementación, monitoreo y evaluación). Todos los gerentes sociales -conscientemente o no- actúan en el ámbito de las políticas sociales sectoriales y en el contexto político donde están insertos. Son portadores de un mandato que les atribuye responsabilidades personales e intransferibles. Y reflexionar, individual y colectivamente, acerca de este mandato -o esta base autoritaria (Moore, 1995: 48) de carácter formal y/o informal para que desempeñe sus funciones- es el camino para su crecimiento profesional y político.

Cuatro son los niveles de conocimiento en que los gerentes actúan: operacional, táctico, estratégico y teórico. El primer nivel trata de la operacionalización concreta de rutinas y procedimientos definidos en otros momentos y contextos. En este grupo se encuentran las burocracias de la calle, los empleados de diversos tipos de organizaciones públicas que básicamente cumplen órdenes. El segundo nivel trata de lo táctico, de los gerentes que no solo están en un nivel superior en términos de complejidad de lo operacional sino que también se involucran en disputas por el poder, por recursos, y/o por posiciones en sus organizaciones, así como en la interacción de éstas con el ambiente externo. El tercer nivel, es el estratégico. e incluye a los gerentes que operan en el nivel de la formulación de políticas y de las negociaciones

⁶ Es importante resaltar que este subgrupo es una minoría en América Latina puesto que la meritocracia no se consolida en el ámbito de las organizaciones públicas, con pocas excepciones.

con el mundo político. Finalmente, el cuarto nivel, es el que se posiciona en el campo de las abstracciones y teorías, el que contribuye para una reflexión más amplia y comparativa de la práctica, y de cómo se están enfrentando los problemas que originan las políticas. En general este último nivel está constituido por la academia y/o profesionales involucrados con el proceso de evaluación de políticas.

En todos los cuatro niveles los gerentes enfrentan dos retos especiales: crear valor público y actuar como emprendedores sociales. Con relación al primer reto, Moore (1995: 52-53) argumenta que los valores están basados en los deseos y las percepciones individuales y que los gerentes públicos (incluyendo los sociales) poseen un mandato para crear valor público atendiendo las necesidades de los ciudadanos y a través de la asignación o ubicación de bienes demandados por la colectividad. En ambos casos, lo que los individuos esperan de los gerentes son los productos de una política pública particular que atienda sus necesidades.

El segundo reto es más ambicioso: actuar como emprendedores de políticas públicas - personas que hacen que las cosas ocurran - y como catalizadores de cambios en las políticas sociales. Kingdon (1984) sugiere que el emprendedor de una política actúa como catalizador y articulador de tres vectores: la forma como los problemas son definidos, las políticas que se proponen como soluciones para estos problemas y el mundo de la negociación y decisión política. La convergencia de estos tres vectores por medio de la acción de los emprendedores de políticas, genera la apertura de una ventanilla de oportunidad a través de la cual los cambios ocurren.

Estos dos aspectos de la actividad de los gerentes sociales -crear valor público y actuar como emprendedores de políticas- no son tareas simples. En verdad, son retos permanentes. El punto que hay que retomar es: ¿Los gerentes pueden ser formados y capacitados para desempeñar este rol? ¿Los contextos culturales y sus propios valores los impulsan en esta dirección? ¿Las instituciones formativas en América Latina favorecen estas ambiciones?

3. LA CULTURA GERENCIAL Y LA CULTURA POLÍTICA

Los cambios políticos, sociales y personales implican necesariamente una redefinición en los valores culturales. Kliksberg (1999: 40) destaca que “la cultura es el ámbito básico donde una sociedad produce valores y los transmite generacionalmente.” El énfasis en la gerencia social implica una valoración de los procesos políticos y de las políticas públicas distinta de la tradicionalmente considerada. La cultura gerencial es frecuentemente asociada a la retórica del sector privado a pesar de no tener la carga ideológica del pasado⁷. Todavía el énfasis en aspectos gerenciales

⁷ Los cambios políticos implementados por los partidos social-demócratas europeos como los socialistas y social-demócratas ingleses, italianos, alemanes, franceses y españoles, fueron decisivos para la desideologización del discurso gerencial. Lecturas interesantes sobre este tema son las de Croisier, González y Giddens.

de la gestión pública hace que siga siendo percibida en muchos contextos como una forma de despolitización del debate político acerca del gobierno, como si habláramos de aspectos excluyentes y no complementarios de una misma discusión.

El discurso usual sobre la cultura política en América Latina enfatiza el peso de las relaciones personales, el formalismo, el patrimonialismo, el “familismo amoroso” y, principalmente, el clientelismo como fuente de poder. Ambas visiones organizaban el debate hasta hace poco y paradójicamente lo reproducían igual que cuando el tono era crítico y contestatario. En muchos países el cambio político no es el esperado cambio de las prácticas políticas, porque los valores característicos de la cultura política estaban tan embebidos en la sociedad que los medios de ejercer el poder siguieron siendo los mismos a pesar del cambio de los dirigentes. Acá se sugiere otro abordaje.

La cultura fue señalada por autores como Kliksberg (1999) como una importante fuente de dinamismo y vitalidad para el cambio social en América Latina⁸. La desvalorización de la cultura produce la descalificación de la identidad con la consecuente disminución de la autoestima, bien sea desde el punto de vista de los individuos o bien sea desde el punto de vista de la sociedad.

Un abordaje comprehensivo de las complejidades del mundo de la cultura demanda otros enfoques que puedan ayudarnos a conocer nuestra cultura, no apenas en términos de los clichés tradicionales sino también en sus variaciones y diferenciaciones. La comprensión de la identidad de América Latina implica necesariamente una mayor atención para con su heterogeneidad, y esta es una tarea compleja porque no se trata de identificar solamente las diferencias entre culturas y el ámbito de cada cultura.

Tres estudiosos (Thompson, Ellis, y Wildavsky, 1990) elaboraron un interesante modelo orientado a comprender los diferentes valores y creencias culturales presentes en todas las sociedades. Valores y creencias culturales diferentes están presentes y distribuidos de forma distinta en todas las sociedades. Las relaciones sociales pueden también ser agrupadas en padrones diferentes en diferentes culturas. Los autores argumentan que cuatro formas de vida⁹ coexisten en permanente e inestable interacción¹⁰, conforme sea la combinación de valores culturales individuales y padrones de relaciones colectivas. En verdad, los mencionados autores dicen que estas formas de vida deben ser coherentes porque son constreñidas por la necesaria congruencia entre las relaciones sociales donde las personas están insertas y la perspectiva cultural de los individuos.

8 Kliksberg (1999: 40-41) se refiere particularmente a las potencialidades del sector terciario. Tanto las organizaciones no gubernamentales como el sector productivo - al igual que los individuos que actúan atomizadamente - empiezan a evidenciar un sorprendente potencial de contribución en el enfrentamiento de los problemas sociales, aún desconocido en América Latina.

9 Una forma de vida -a way of life- es una combinación de relaciones sociales con enfoques culturales parciales.

10 Cada forma de vida existe en relación con las otras, en permanente tensión y competencia. Unas se definen en oposición a las otras.

Las cuatro¹¹ formas de vida están estructuradas de acuerdo con la tipología constricción-grupo (grid-group)¹² propuesta por la antropóloga Mary Douglas¹³. La dimensión del grupo se refiere a si el individuo pertenece (o no) a grupos u organizaciones con miembros y filiación reglamentada. La dimensión de constricción o enrejado (grid) es indicativa del grado de predeterminación del individuo a fuerzas externas, es decir, en qué medida se siente controlado por elementos como Dios, el destino, el Karma o similares. El resultado es presentado en la matriz siguiente.

Cuadro 4. Los cuatro modos de vida

| | Baja dimensión de grupo | Alta dimensión de grupo |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Alta dimensión de constricción | Fatalismo | Jerarquía |
| Baja dimensión de constricción | Individualismo | Igualitarismo |

Fuente: Thompson, Ellis y Wildavsky, 1990

El control social en la matriz anterior es una combinación de la subordinación a las reglas del grupo o de la sociedad. El igualitarismo, está sometido a un fuerte control del grupo y a una baja prescripción social. La igualdad, es válida dentro del grupo, pero no en la dimensión social. Los jerárquicos, son miembros de estructuras verticales que a su vez se inserta en el contexto social más amplio. Los individualistas, no se consideran subordinados ni a organizaciones ni a reglas sociales. No son limitados de ninguna manera. Los fatalistas, no son miembros de organizaciones que les asegure un rol, pero se sienten controlados por fuerzas sociales mayores a ellos.

En un esfuerzo de adaptación del abordaje basado en la teoría de la cultura para la gestión pública, Hood (1998) elaboró una nueva matriz con cuatro tipos de organizaciones públicas.

Cuadro 5. Tipos de organizaciones públicas

| | Baja dimensión de grupo | Alta dimensión de grupo |
|--------------------------------|--|---|
| Alta dimensión de constricción | La vía fatalista Caracterizada por una grande incapacidad de cooperación y por una sumisión a reglas externas. Ej: Sociedades atomizadas y prisioneras de sus destinos. | La vía jerárquica Caracterizada por la cohesión social y por el respecto a reglas y leyes internas y externas Ej: Estructuras militares |
| Baja dimensión de constricción | La vía individualista Abordajes atomizados que hacen énfasis en negociaciones y “bangeños”. Ej: teorías que sugieren el gobierno a través de mecanismos de mercado | La vía igualitaria Estructuras basadas en participación intensiva de los miembros en todas las decisiones Ej: los movimientos verdes radicales |

Fuente: Hood (1998)

11 En verdad son cinco, pero no tomaremos en consideración al ermitaño, pues no vive en sociedad.

12 El término grid hace referencia a espacios o celdas delimitadas por rejas, como en las cárceles, o constricción (nota del editor).

13 Grupo es definido como “la experiencia de pertenecer a una unidad social

Todo esto parece muy interesante pero ¿cómo esta discusión se relaciona con la problemática de la gerencia social? Hood desarrolla su argumento demostrando cómo cada modo de vivir posee un menú de soluciones para los problemas de gestión pública. Corriendo el riesgo de hacer una reducción simplista se presenta de forma superficial lo que es una compleja discusión, ya que es interesante ver el tipo de solución que ofrece cada vía.

La vía individualista enfatiza los mecanismos de mercado como las herramientas más adecuadas para resolver problemas colectivos. Entre las soluciones generalmente propuestas se encuentra la autorregulación, la negociación directa, la introducción de competencia en mercados previamente administrados, la adopción de mecanismos de elección de prestadores de servicios, la utilización de vouchers y otros similares. El individualismo favorece el emprendimiento individual como forma de generar riqueza y bienestar individual y colectivo.

La vía igualitaria tiende a favorecer mecanismos como la gestión colegiada, la rotación en el poder, la participación de los beneficiarios en las decisiones, la adopción de mecanismos de consulta pública, la transparencia absoluta en el manejo del interés público, la aplicación de criterios universales para la distribución de los recursos y otros. Hay la creencia de que el igualitarismo en los medios y en los fines genera las mejores soluciones para los problemas, con fuertes preocupaciones redistributivas, al mismo tiempo que se espera que todos trabajen para todos.

La vía fatalista procura favorecer la utilización de mecanismos de suerte y azar (como el sorteo) como maneras de tomar decisiones o asignar recursos. Al mismo tiempo la perspectiva fatalista siempre es cautelosa en relación con los demás modos de vida porque siempre admite la posibilidad de que las cosas pierdan el control más allá de la voluntad de quienes deciden. Los grandes choques externos y cataclismos naturales acerca de los cuales no se puede hacer casi nada, son elementos presentes permanentemente en el cálculo fatalista.

La vía jerárquica, la más conocida por nosotros, valoriza aspectos como liderazgo, autoridad, capacidad de comando y control, cumplimiento de órdenes, expertise y mérito, reglas escritas y claras, distribución de funciones, neutralidad y disciplina. Las soluciones vienen del tope de la jerarquía que todo lo provee. Es el camino más familiar en las organizaciones tanto públicas cuanto privadas y se confunde con la propia existencia burocrática en una visión superficial.

Todos tenemos la tentación de adoptar un enfoque contingente o conciliatorio con respecto a los cuatro modos de vida. Quizá debemos favorecer unos en un contexto y a otros en una realidad diferente. O tal vez podamos combinar elementos de ambos para solucionar ciertos problemas. Sin embargo, los híbridos son posibles, así como las variaciones contextuales. Pero los cuatro modos de vivir se repelen unos a otros, de la misma forma en que se definen a través del contraste de unos con otros.

Cabe también recordar que no hay un modo de vida bueno o superior. Todos poseen cualidades, limitaciones y degeneraciones. La vía individualista exacerbada conduce a la barbarie del fundamentalismo de mercado en perjuicio del interés de la colectividad. El igualitarismo extremado conduce a fenómenos de grupos con prácticas totalitarias bien sean de motivaciones religiosas o políticas. La jerarquía por encima de todo lleva a soluciones autoritarias generalmente con la más jerárquica de todas las instituciones, el ejército, tomando el control de la vida social. El fatalismo ampliado nos transforma a todos en peones de la historia y víctimas de toda forma de populismo o manipulación política.

Todos conocemos las patologías asociadas con cada uno de los modos identificados, y a pesar de todo somos más críticos de los otros tres que del nuestro. De la misma forma, el desarrollo de las tecnologías de información ha producido impactos en todos los cuatro modos de vida, magnificando tanto sus potencialidades como sus distorsiones. El punto para ser destacado en este texto, y que se retoma en la próxima sección, es que todas tienen algo para decir en términos de soluciones para los problemas y mecanismos decisivos de la gerencia social. Este es un enfoque funcionalista acerca de la problemática de la cultura que, aunque no sea excluyente en relación con el convencional, nos permite ir adelante.

4. LOS RETOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Después de hablar de la gerencia social, de los gerentes y de la cultura donde se insertan, qué se puede decir sobre la profesionalización de la gerencia social? En primer lugar, es importante aclarar cuáles son las estructuras y los caminos de la profesionalización. En segundo lugar, se debe explorar sus contenidos. En tercer lugar, es necesario localizar los obstáculos a la profesionalización. Finalmente, hay que discutir los retos de la profesionalización.

De pronto es importante decir que la gerencia social jamás fue de manera sustantiva profesionalizada en América Latina. Esto no es motivo para sorpresa ni desespero. En los mismos países desarrollados la profesionalización de las actividades relacionadas con el Estado de Bienestar Social solamente ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial. En los Estados Unidos los pasos decisivos en esta esfera fueron dados en la década del sesenta, con los programas de la Gran Sociedad.

4.1. LAS ESTRUCTURAS ORIENTADAS A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA GERENCIA SOCIAL

En América Latina la profesionalización de la gerencia social hoy incluye los siguientes vectores: a) el fortalecimiento de los centros académicos capaces

de priorizar programas de enseñanza e investigación; b) el desarrollo del mercado de trabajo en gerencia social en los sectores público y privado; c) el establecimiento de una base de estudios comparativos con afinidades temáticas, regionales y culturales en América Latina; y d) la institucionalización de las redes de aprendizaje capaces de impulsar el proceso de reflexión individual y colectiva entre los gerentes que pertenecen a la comunidad de políticas y gerencia social.

La situación de las universidades en América Latina no es alentadora desde el punto de vista de sus posibilidades de producir una red de apoyo al desarrollo de conocimientos que impulsen la gerencia social. En primer lugar, las universidades que se dedican a estos esfuerzos son las universidades públicas, porque esta no es una área de conocimiento percibida como atractiva por las escuelas privadas (con la excepción de algunas universidades religiosas de aquí y allí). Presionadas por políticas de ajustes macroeconómicos basadas en ópticas puramente financieras, las universidades públicas han sido incapaces de reformarse con el objetivo de transformarse en instituciones más socialmente más justas y económicamente más competitivas.

El resultado es que están actuando más y más en el mercado de prestación de servicios y consultorías en detrimento de investigaciones más académicas y socialmente relevantes, aunque menos interesantes desde el punto de vista del mercado. En muchos casos, centros no gubernamentales de investigación, fuertemente apoyados con recursos externos están cumpliendo este rol, pero siempre con dificultades de sostenibilidad en el largo plazo.

El desarrollo del mercado de trabajo en el sector público y privado presenta un panorama más complejo. En el sector público, el decrecimiento de la fuerza de trabajo en la máquina gubernamental es evidente y generalizado. En algunos países la retracción en el gobierno central o federal corresponde a una expansión en los niveles locales, pero generalmente con menos gastos de recursos y con el empleo de una mano de obra menos cualificada. En el sector privado el mercado de trabajo se expande, sea en el sector terciario, sea en las firmas de consultoría y prestación de servicios que se especializan en la esfera pública. En ambos casos el deterioro de los salarios es más común que lo contrario.

Las excepciones son consecuencia de la penetración, en el sector terciario y en la esfera pública, de organizaciones no gubernamentales internacionales y de organismos supranacionales que pagan mejores sueldos que son internacionalmente competitivos. El efecto colateral de esta situación es una profesionalización por un lado, y un riesgo de fuga de cerebros por otro. En el balance general, todavía las crecientes inversiones de gobiernos nacionales y de los organismos internacionales en el sector social han contribuido para una mayor asignación de recursos en esta área y, por tanto, en un incremento en las posibilidades de profesionalización de la gerencia social.

El establecimiento de puntos de referencia para apoyar estudios comparativos o procesos de documentación acumulativos por fuera de las universidades no es tarea fácil. Estas organizaciones tienen dificultades en preservarse políticamente y en producir investigaciones de forma sostenible en el medio plazo. Muchos esfuerzos son necesarios para generar lugares de aprendizaje acumulativo que actúen como centros diseminadores de conocimientos. Los casos del CIDE en México, CEBRAP en Brasil y CIEPLAN en Chile demuestran que esto es posible; pero estas son las excepciones, más que las reglas. Una vez más, los flujos de recursos internacionales son decisivos para estabilizar la agenda de investigación y la formación de capital humano capaz de consolidarse con el pasar de los años. Y las universidades públicas y las instituciones a ellas asociadas, con todas las dificultades que poseen siguen siendo el lugar más favorable para la consolidación de sólidas bases de difusión de conocimientos en gestión y políticas sociales.

El surgimiento de las redes parecía ser una gran fuente de esperanza y viabilidad para el establecimiento de discusiones en gestión y políticas sociales en nuevos escenarios. Las nuevas tecnologías de información generaron un nuevo mundo de posibilidades con potencialidades infinitas que parecían ser capaces de proporcionar per se el desarrollo de sociedades atrasadas y/o injustas. Ocurrieron avances, en especial en el campo del gobierno y en la prestación de servicios a los ciudadanos. Pero la tecnología sola no es capaz de cambiar valores y producir conocimiento. La disponibilidad de muchas fuentes de información no fue acompañada por el desarrollo de mecanismos para procesar y digerir de forma sencilla e inteligente, las bases de datos disponibles. Paradójicamente, una de las redes más exitosas sobre América Latina es el IIG, con sede en Barcelona.

La llegada de las sociedades en red no prescinde de que se fortalezcan los puntos de la red. Una red demanda nudos sólidos unidos unos a otros por relaciones estrechas. Los esfuerzos de organizaciones como el CLAD y el INDES-BID, responsables por trabajos preciosos en estas áreas, son ejemplo de las dificultades en hacer que la información sea diseminada de modo que genere espirales virtuales de conocimiento. Tanto desde el punto de vista de la elaboración de estudios comparativos como desde la perspectiva de la enseñanza a distancia, las realizaciones están muy por debajo de las posibilidades y necesidades existentes.

Más grave aún es la dependencia de agentes externos supranacionales para el desarrollo de iniciativas. Los que apoyan desde el exterior las reformas sociales pueden -y deben- ofrecer conocimiento y know-how, pero los que operan cotidianamente la maquinaria desde adentro del sector son los que determinan -o deben determinar- cómo este conocimiento es socializado y absorbido. La conducción del proceso requiere ser -idealmente- necesariamente interna en los países y en las organizaciones que enfrentan los retos de la gerencia social. (Nelson, 34-35)

4.2. LOS CONTENIDOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA GERENCIA SOCIAL

Es posible abordar los contenidos del proceso de profesionalización de la gerencia social desde muchos puntos de vista. Se eligen cuatro en este artículo: los contenidos temáticos, las habilidades instrumentales, la necesidad del aprendizaje continuo y el tipo de relación de trabajo. Otras dimensiones que deben ser registradas son la política, las interacciones con el sector productivo y las relaciones con la sociedad en general y con los “mass media” en particular. A pesar de su importancia, este segundo grupo de contenidos no será objeto de trabajo en este artículo.

Los contenidos temáticos que constituyen el déficit de la capacidad en el área de la gerencia social y que son reiteradamente enumerados son: enfoque sobre resultados, gerencia de desempeño, liderazgo, gerencia política, controles gerenciales, gestión micro-económica, gestión de proyectos y programas, capacidad de formular y evaluar políticas, comunicación social, negociación y otras. La lista es grande, pero el punto para ser destacado es que la comprensión de lo que se necesita no está acompañada por la disponibilidad de cursos y/o instructores en muchas de estas áreas. En muchos casos estos contenidos son tratados de forma superficial, a través de adaptaciones burdas del sector privado o de manuales internacionales. El curso de acción en estos casos es: primero tener claridad del problema (cuando el mismo se plantea), y, segundo, utilización del poder de compra para encargar el desarrollo de formulaciones calibradas y adecuadas a nuestras demandas.

Muchos de los contenidos mencionados en el párrafo anterior son instrumentales. Son herramientas, más que conocimientos abstractos. Por eso deben ser tratados de modo distinto. Son activos individuales manejados por personas más que por organizaciones, aunque muchas sean capaces de traducirlos y incorporarlos en sus marcas (brand). Los gerentes individualmente poseen sus repertorios de habilidades. El reto es diversificarlas y priorizarlas. En un contexto donde las políticas de recursos humanos son la excepción y no la regla, los gerentes con visión de largo plazo buscan expandir continuamente el portafolio de capacidades y talentos individuales. Y cuando la disponibilidad de estos cursos no se plantea, corresponde a los propios gerentes buscarlos en el mercado nacional o internacional y/o encargar el desarrollo de su oferta interna.

El tercer elemento de cualquier proyecto de profesionalización es la necesidad del aprendizaje continuo. Desde este punto de vista el reto no es de contenido, sino de capacidad de permanente sustitución de contenidos viejos por nuevos. Los problemas para los gerentes sociales son tres: expandir la capacidad de aprendizaje, asegurar la disponibilidad de los nuevos contenidos y garantizar mecanismos de constante actualización de los contenidos necesarios para sus tareas cotidianas. Pocas cosas parecen más distantes de la realidad concreta de los gerentes sociales que este triple reto. Todavía la construcción de las condiciones para el aprendizaje continuo depende mucho más de la movilización

de los propios gerentes que de la de los dirigentes políticos. Ellos son los mayores interesados. El camino desde la base (bottom-up) es inevitable, y tal vez único en esta cuestión.

El cuarto punto es el problema laboral. La degradación de la función pública transformó las burocracias en ambientes inestables y / o dramáticamente contagiados por vicios históricos de constitución. Muchas de las nuevas ocupaciones de los gerentes sociales sufren del problema de la “precarización” del trabajo. Los contratos son cada vez más cortos y el inmediatez es la tónica. La medicina para esta situación empieza a delinarse en dos frentes: gubernamental y empresarial.

En el sector público en muchos países las selecciones públicas empiezan a ser retomadas de forma continuada y consistente. El momento de la revitalización y regeneración del servicio público civil parece estar llegando, con consecuentes beneficios también para el área social. En el mundo privado muchas firmas empiezan a asumir responsabilidades sociales fuera de sus áreas de negocios y lo hacen de forma profesional y profesionalizante. La clarificación de las tendencias dominantes con respecto a los vínculos laborales definirán de forma decisiva las efectivas posibilidades de profesionalización de la gerencia social.

4.3. LOS OBSTÁCULOS A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA GERENCIA SOCIAL

En los países latinoamericanos algunos obstáculos a la profesionalización de la gerencia social se plantean de pronto: la falta de recursos de todo orden; la inequidad distributiva; la cultura política fatalista y sensible a aventuras populistas y autoritarias; el aislamiento internacional; la dificultad para tener acceso a la agenda decisoria nacional; y el déficit brutal de capital humano. No hay sorpresas en este listado. Más sutiles son algunas causas menos obvias como la dificultad de asociar la calidad del capital humano en gerencia social con el desempeño del gobierno en este sector; la escasez de bases operacionales para procesos de aprendizaje continuo y reflexión sobre la experiencia concreta; la imposibilidad de aislarse de los problemas; la falta de capacidad para persuadir a la clase política y a la sociedad de que la profesionalización es en interés del público; y la dificultad de extraer lecciones de nosotros y de nuestros vecinos.

El primer punto es el más sencillo: hace mucho tiempo que las poblaciones perdieron la fe en los expertos. Hasta qué punto el déficit de capital humano reformista es un problema, o es síntoma de otro proceso: la desaparición de los estratos medios. El Gobierno de expertos no producirá mejores gobiernos para la mayoría de los pueblos, según la percepción (no necesariamente justa) del pueblo. Cómo convencer a la población de que la profesionalización es en su interés? Esto implica asumir un compromiso de largo plazo con el interés público, que depende de un proceso de profesionalización permanente, que

combine incentivos y sanciones capaces de inducir de forma sostenible un flujo continuo y retroalimentador del proceso de capacitación para estos gerentes. Si el competitivo sector privado tiene dificultades en esta área, qué decir de una forma de organización -el Estado- que depende continuamente de la evaluación de la sociedad.

El segundo punto, previamente mencionado, es más grave: las dificultades de que se institucionalicen estructuras - físicas y virtuales - a partir de las cuales se podrían apoyar iniciativas orientadas hacia la profesionalización de la gerencia social. Una vez más, las organizaciones internacionales como la Fundación Ford a través de sus financiamientos y sus programas de selección de mejores prácticas (best practices) y el BID a través de programas de capacitación desarrollados por el INDES, están señalando caminos. Permanece todavía el problema del aprendizaje continuo. Las naciones latinoamericanas no están ellas mismas creando condiciones sostenibles para la institucionalización de círculos virtuales de aprendizaje en el largo plazo.

Aislar los problemas y reflexionar sobre ellos es la manera más importante de extraer experiencias y lecciones. En el campo de la investigación sistemática, los sistemas nacionales y provinciales de innovación empiezan a garantizar recursos para el análisis sistemático de problemas concretos en la esfera social. El ejemplo de la FAPESP en Sao Paolo es un caso ejemplar. En el ámbito internacional, iniciativas como las redes de investigaciones del BID están produciendo estimulantes y promisorios resultados en términos del aislamiento y profundización de temas sencillos y relevantes. Mas el panorama general no es animador. Hay mucho por hacer, especialmente en términos de escalonamiento selectivo de objetos de investigación y de construcción institucional de pilares de apoyo a la gerencia social.

Sin persuasión política de la sociedad civil organizada, de los medios de comunicación, del sector productivo y de los dirigentes de los tres poderes, no hay tema que gane atención continuada de la agenda gubernamental. Este proceso de persuasión es una tarea colectiva que depende fuertemente de los gerentes sociales, que son los principales protagonistas de las reformas sociales, que salgan de la posición pasiva de víctimas heroicas de los procesos de ajustes macroeconómicos para tomar una actitud pro-activa y asertiva en relación al contenido de sus proyectos y prácticas. El marketing público y social depende de la capacidad de quienes les apoyan para transformar los temas de la agenda social en prioridades de gobiernos, no importa el cariz ideológico, la región o el momento político.

Finalmente, sin prejuicio de lo que podemos siempre aprender con los demás, el aprendizaje más importante es el aprendizaje de la propia experiencia. Para esto es necesaria la construcción de una memoria para trabajar con el pasado y el mirar hacia los otros como una manera de incentivar los estudios comparativos. Aprendemos con nosotros a través del estudio y de la evaluación

de lo que hacemos, cómo lo hacemos y por qué lo hacemos. Una vez que nos comprendamos, seremos capaces de dialogar con nosotros mismos y con otros pueblos y sociedades. Extraer lecciones es un proceso práctico que puede ser sumamente enriquecedor cuando se hace deliberadamente y de forma consciente y centrada (Rose, 1993).

4.4. CUATRO RETOS DECISIVOS

Son muchos los retos de la profesionalización de la gerencia social, pero cuatro merecen una atención especial: las posibilidades de difusión masiva de conocimientos; la necesidad de aprendizaje acumulativo; el diálogo y la reflexión sobre las posibilidades de transplantes de políticas; y la demanda de investigaciones empíricas relevantes, particularmente sobre recurrentes cuellos de botella.

El primer punto es el más obvio: con la llegada de las potencialidades generadas por la sociedad de conocimiento, la ignorancia no puede justificarse más. Todavía la información no camina sola. Debe ser buscada, almacenada, seleccionada y distribuida de forma proactiva y consciente. La web es una Babel, pero nada impide que construya orden en este caos. Pocos agentes públicos son tan ávidos de información como los gerentes sociales. La búsqueda de experiencias comunes, las inquietudes sobre el agravamiento de los problemas que se repiten y la curiosidad sobre lo que se produce sobre el tema que trabajan, son realidades evidentes. Cómo atender a estos deseos y necesidades de forma individual y colectiva, en términos macros y locales, de manera continua y accesible, es un reto urgente y ...factible!

El segundo punto se refiere a la posibilidad - y necesidad - de contar con un proceso de aprendizaje que sea acumulativo. Este reto se desdobra en dos dimensiones: individual e institucional. En el primer caso, hay que trabajar con las personas con una perspectiva de largo plazo en un contexto en que la movilidad profesional se intensifica. Pero solamente la profundización del aprendizaje por las mismas personas posibilita una asimilación de calidad y verdadera, tanto de nuevos como de viejos conocimientos.

El segundo punto es institucional. Si las universidades y centros de investigación no fueran apoyados, las bibliotecas (físicas y virtuales) y los equipos de telemática pronto se volverán obsoletos. Cómo y de qué forma hacerlo, es una discusión más amplia pero impostergable.

El tercer punto es sobre la necesidad de expansión de la capacidad de dialogar sobre políticas sociales. Esto implica dos actividades distintas: reflexionar críticamente (y eventualmente solicitar apoyo externo para hacerlo) sobre la propia experiencia e investigar otras realidades donde se puedan extraer lecciones.

Rose (1993:30) identificó cinco maneras de extraer lecciones de otro contexto: copia, adaptación, generación de un híbrido, síntesis e inspiración. En la copia, el trasplante es integral. En la adaptación, se hacen ajustes al nuevo contexto. La elección de una solución híbrida implica la combinación de elementos de ambas realidades. La síntesis es una recombinación de elementos de los dos contextos generando una nueva solución. Finalmente, la inspiración es una forma de estimular la creatividad en la búsqueda de nuevas respuestas, al igual que respuestas distintas a las de otros contextos. La ansiedad con que nosotros buscamos saber de los otros contextos, es frecuentemente inversamente proporcional a la capacidad de reflexionar sobre nuestra realidad. El diálogo, como el tango, necesita de dos para consumarse.

Finalmente hay que problematizar los temas más sencillos, los puntos ciegos de nuestras sociedades relacionados con la gerencia social. Estos son temas atemporales, empezando por la inequidad. La agenda de investigación endógena de una sociedad tiende a desarrollarse generalmente a través de la expansión de proyectos sobre temas que no ofrecen peligro. Esto responde en parte al descrédito de los académicos en América Latina, porque la sociedad no ve la conexión entre lo que financia y los resultados de la producción científica. La gestión de poder encargando investigaciones es muy importante porque define la agenda de investigación y jerarquiza los temas. La ubicación de la atención y de los recursos es condición importante para la clarificación y evaluación de políticas sociales. Esta es, sin duda, una de las áreas donde los actores internacionales pueden contribuir más decisivamente debido a nuestra propensión al auto-engaño, individual y colectivo.

5. CONCLUSIÓN

En este artículo se exploraron puntos para la reflexión relacionada con la gerencia social, los gerentes encargados de implementar las políticas sociales, los aspectos de la cultura política a ser tomados en cuenta y los retos para la profesionalización de la gerencia social en América Latina. La conexión entre estos temas no es evidente. El incremento de la importancia del tema es reciente y todavía no se ha diseminado como algo necesario. El foco en los gerentes es un abordaje innovador en el momento actual y consistente con las tendencias de la nueva gestión pública. La comprensión de las matrices de la cultura política en América Latina es indispensable para que los gobiernos y sociedades de la región confronten sus ideas, valores y propuestas en el contexto democrático. Los retos de la profesionalización son muchos, así como las oportunidades que abriga. Pero antes de cerrar esta reflexión, es importante revisar los problemas de todos estos puntos.

La atención hacia los problemas de la gerencia social ha sido sostenida en los últimos años principalmente por parte de los organismos internacionales,

más que por parte de los gobiernos, con pocas excepciones. Pero si no hay compromiso de las sociedades en garantizar la atención prioritaria para tomar acciones orientadas a la ampliación del gasto social y, particularmente, para incrementar la productividad del gasto social, nadie garantiza que esta tendencia se consolide.

Las inversiones en los gerentes y, por supuesto, en las organizaciones donde actúan, está apenas empezando. El establecimiento de un idioma común, capaz de hacer que personas con distintas experiencias sean capaces de interactuar, es un punto de partida muy importante pero significa apenas el inicio de un trabajo de generaciones. Muchos de los gerentes beneficiarios de este esfuerzo enfrentan problemas de sucesión en sus organizaciones y mientras no ocurra la institucionalización de un proceso de capacitación permanente, el esfuerzo hecho es muy volátil, como muchas otras cosas en el continente.

La cultura es lo que cambia más lentamente en todas las sociedades. Es también lo que es más profundo y más difícil de trabajar porque frecuentemente los que están embebidos en la realidad de una sociedad son los que tienen más dificultad para tener conciencia de los puntos positivos y de las limitaciones. La cultura de una sociedad no se cambia en el corto plazo ni por decreto. Todas las culturas tienen potencialidades latentes: vitalidad, solidaridad y capacidad de innovación y adaptación. Pero tienen también los vicios y las barreras están enraizadas en las estructuras de poder de la sociedad. La tipología de los modos de vida ayuda a esclarecer los conflictos en el interior de la cultura y sus dinámicas.

Los retos, nuevos y viejos, son conocidos pero a la vez complejos. Son tareas para mucho tiempo. Dos puntos son esenciales: la identificación de los dilemas (trade-offs) existentes, y el desarrollo de una capacidad de juzgamiento y de valoración. En el primer caso la tendencia en el manejo de los desafíos es la atomización y dispersión de esfuerzos. La identificación de opciones concurrentes, incompatibles y de importancia diferenciada es condición necesaria para acciones concentradas y focalizadas. En cuanto al desarrollo de la capacidad de discernimiento y de valoración, este es el mayor reto de toda esta discusión. Se trata de un atributo individual pero que le interesa a todos los comprometidos en esta tarea y que deben impulsar y favorecer mediante todos los medios disponibles.

Un último punto. Los gerentes sociales son insustituibles en el rol de protagonistas de su profesionalización. Corresponde a ellos actuar en forma pro-activa para procurar los instrumentos y caminos para que se agregue valor y para que se creen las condiciones sostenibles para su actuación. Esta responsabilidad es compartida con instituciones nacionales e internacionales que se ocupan del proceso de desarrollo.

Bibliografía

- Birdsall, N. et al. (1996) "La Desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". Gestión y Política Pública, CIDE, México
- Croisier, M (1997) La crisis de la inteligencia. Madrid, INAP/MAP
- Douglas, M. (1970) Natural Symbols: Explorations in Cosmology. London, Barrie and Rockliff
- Douglas, M. and Wildavsky, A (1982) Risk and Culture. Berkeley, University of California Press
- Gonzalez, F. (2001) El futuro no es lo que era. Madrid, Aguillera
- Kliksberg, B. (1999) Un tema estratégico: el rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo. University of Maryland, College Park
- Mintzberg, H. (1990) Structures in Five: Designing Effective Organizations. Prentice-Hall
- Moore, M. (1995) Creating Public Value. Cambridge MA, Harvard University Press
- Rose, R. (1993) Lesson-Drawing in Public Policy. Chatam, Chatam House
- SeN, A. (1996) "Development Thinking at the Beginning of the Twenty-first Century", IDB Development Thinking and Practice Conference. Washington, September 1996
- Stiglitz, J.E. (1996) "Some lessons from the East Miracle". Research Observer. World Bank, August 1996
- Thompson, M., Ellis, R. and Wildavsky, A (1990) . Cultural Theory. Oxford, Westview Press
- Turner, J. (2000) "The formation of social capital". In Dasgupta, P. and Serageldin, I. (eds) Social Capital: a Multifaceted Perspective, Washington D.C., World Bank

Mitos y lecciones para Enfrentar la Pobreza en América Latina y el Caribe

Alejandro Medina Giopp¹

I. LA PARADOJA

América Latina y el Caribe, como región, presentan hoy en día una desafiante paradoja. Por una parte, en los años 90's se re-establece el crecimiento económico, apoyado esencialmente en el logro de equilibrios macroeconómicos, que se expresan en una reducción dramática de la inflación (prácticamente no hay países en la región con inflación de dos dígitos), así como también en una importante desaceleración de los déficit fiscales que ahora en promedio constituyen poco más del dos por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Todo ello, acompañado de procesos profundos de apertura comercial, desregulación económica y privatización, impulsados por el denominado Consenso de Washington.

También el producto interno bruto (PIB) *per cápita* ha mejorado². Por si fuera poco, el gasto social, como porcentaje del PIB y del gasto público, también se ha incrementado rápidamente, por lo que hay cada vez un mayor volumen de recursos destinados al sector social.

Sin embargo, la paradoja estriba en que, en términos absolutos, la pobreza se ha incrementado rápidamente. Para el año 1999 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó a dicha población en poco más de 220 millones de pobres³. La incidencia de la pobreza (porcentaje de familias que vive por debajo de la línea de pobreza⁴) es similar a la década de los 80's. La pobreza extrema⁵, por su parte, permanece prácticamente intacta. América Latina es en los 90's la única región en el mundo que no logra disminuir la incidencia de la pobreza extrema. La situación con respecto de la severidad de la pobreza (qué tan pobres son los pobres) no es tampoco halagadora. Otro galardón de la región es el de constituir la región con la peor distribución del ingreso del mundo, expresado a través del índice de Gini. Prácticamente no

- 1 Se ha desempeñado como consultor internacional en materia de gerencia social para diversos organismos internacionales y en diversos países de América Latina. Este artículo está basado en la participación como conferencista principal de autor en la Reunión de Trabajadores Sociales, realizada en República Dominicana y organizada por Universidad de Puerto Rico y El Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- 2 Especialmente si no consideramos a México que presenta una caída abrupta a través del denominado "efecto tequila" que castiga al promedio regional. Cfr. Matus, Mario (2001) **Una década de soluciones postergadas: desempeño económico de América latina durante la década de los 90's**, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España.
- 3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2000) **Panorama Social de América Latina**. Santiago de Chile.
- 4 La línea de pobreza considerada por el Banco Mundial es de dos dólares al día.
- 5 Se considera en pobreza extrema a las familias que viven con un dólar o menos al día.

hay, actualmente, ningún país en América Latina y el Caribe que tenga una distribución del ingreso mejor que el promedio de África.

Además, los años 90's han sido también testigos de un nuevo fenómeno: la vulnerabilidad que caracteriza a grupos de población que están en alto riesgo de caer en la pobreza. La alerta es evidente. No resulta suficiente "atender" a través de la política social a los grupos de población que padecen la pobreza (que son cada vez mayores); habrá que atender también a los que están a punto de padecerla y definir y reforzar políticas, programas y proyectos que reduzcan su vulnerabilidad, y constituir cinturones de protección social. Todo lo anterior se ve agravado por un incremento de la inseguridad y la violencia. Nuevamente la región se lleva las palmas, al ser la que presenta la tasa más alta de homicidios por cada 100,000 habitantes, según el Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2000 del Banco Inter.-Americano de Desarrollo (BID).

La situación expuesta, presenta una paradoja y un enorme desafío, ya que cuestiona, en buena medida, las recomendaciones de política económica que sustentan la estrategias de desarrollo en la región. La explicación de esta paradoja que se asume en este ensayo, puede en parte, ser explicada al identificar un amplio conjunto de "mitos" que caracterizan la hechura de las políticas sociales en la región y que han impedido mejores logros en materia de bienestar.

II. Los Mitos

1. La pobreza es un problema exclusivo del volumen de recursos

Se tiende a argumentar que el problema de la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad y la falta de bienestar social, es un problema exclusivo del volumen de recursos. Bajo este razonamiento, si aumenta dramáticamente el volumen de recursos destinados a lo social, también la pobreza (y la desigualdad) podrán registrar mejoras radicales en igual o mayor proporción que dichos incrementos de gasto.

Si bien resulta innegable que contar con un cada vez mayor gasto social (como proporción del presupuesto público y el PIB) para atender la situación social, esto resulta ser una condición necesaria para combatir los rezagos, pero ésta por sí sola no es, y nunca será, suficiente.

El gasto social ha sido, como ya se mencionó, creciente; esto es una buena noticia ya que se debe en parte al crecimiento económico pero también en parte a la decisión explícita de los gobiernos a invertir más en lo social. Sin embargo, se debe mencionar también, que aunque creciente, sigue siendo muy bajo con respecto al comportamiento del gasto social en otras regiones del mundo, tales como las democracias avanzadas del mundo occidental (alrededor del 20 del PIB) siendo en América Latina cerca del 10%.

Asimismo, igual o más importante que el volumen de recursos que conforma el gasto social, es la eficiencia en su asignación, ejecución y evaluación. Desafortunadamente la experiencia regional en la gestión de las políticas sociales nos ha enseñado que se puede gastar mucho y mal. Contar con sistemas de inversión pública, con mecanismos de evaluación ex ante, tales como el costo-beneficio y costo-efectividad que identifiquen la tasa de rentabilidad social de la inversión, resulta indispensable para asignar recursos de manera correcta. Asignar bien es un paso fundamental para gastar bien, ya que un dólar mal asignado, por más eficientemente que se ejecute, estará mal gastado.

Otra consideración importante que forma parte de este mito, es que para contar con un volumen mayor de recursos para gastar en lo social, se busca por una parte recaudar más y también lograr ahorros, a veces por la vía de recortes o "amortización" del personal.

Desafortunadamente también se puede "recaudar mal". Una adecuada gestión tributaria, implica entonces recaudar bien y gastar mejor. Exige entre otras cosas, ampliar la base tributaria, evitar la evasión fiscal, incrementar la carga fiscal o presión tributaria (que es muy baja en la región) pero también lograr la neutralidad impositiva. Evitar especialmente la regresividad en los impuestos. En México, por ejemplo, una iniciativa por gravar el IVA a medicinas y alimentos ha desatado una amplia polémica en torno de su regresividad. Por su parte también se puede "recortar mal" -cuando no sólo se corta grasa sino también músculo-. Si los recortes de personal y congelamiento de plazas son realizados con el sólo objetivo de "ahorrar" sin considerar análisis de la productividad, éstos, suelen, a la larga, ser más costosos, por la ineficiencia que generan.

2. El crecimiento económico reducirá la pobreza y la desigualdad

Bajo la hipótesis de Kuznetz, se argumenta que el crecimiento económico sostenido, reducirá la pobreza y la desigualdad. En una primera etapa de crecimiento, éste será tremendamente concentrador, por lo que habrá que generar políticas sociales compensatorias⁶, pero más adelante, los beneficios del crecimiento, se "derramarán" o "gotearán" a la sociedad en su conjunto, mejorando la desigualdad y reduciendo la incidencia de la pobreza.

La realidad desafía nuevamente dicha argumentación. En la región hay países con tasas de crecimiento muy altas en la década de los 90's, como Chile y República Dominicana. Si bien Chile ha sido exitoso en la reducción de la incidencia de la pobreza (porcentaje de población debajo de la línea de pobreza), no lo ha sido del todo en materia de profundidad y severidad de la pobreza y en absoluto respecto de la desigualdad, siendo en la región uno de los países de

6 Como los fondos de inversión social o FIS, que nacieron con un carácter temporal.

peor distribución del ingreso. Por su parte las altas tasas de crecimiento en República Dominicana se han mostrado prácticamente inelásticas frente a los fenómenos de pobreza y desigualdad. Esto significa que siendo a partir de 1992 el país que presenta la mayor tasa de crecimiento promedio en la región, la reducción de la incidencia de la pobreza y mejora de la desigualdad, es marginal.

Hay un buen número de países en la región en este período que, registrando también crecimiento económico, han empeorado tanto la desigualdad como la incidencia de la pobreza.

La lección parece obvia, “se puede crecer mucho y mal”. Más que el crecimiento, importa la calidad de éste y su impacto en la situación social.

Dado lo anterior, con respecto al crecimiento económico existen varias consideraciones: En primer lugar, si bien la región ha re-establecido el crecimiento económico, hay otras regiones del mundo que han crecido mucho más en el período, como Asia y el bloque de democracias avanzadas del mundo occidental. En América Latina si bien hay un re-establecimiento del crecimiento económico, éste es menor que el de otras regiones del mundo y además presenta enormes desigualdades. Es decir, en la región, la situación de los 90's puede resumirse en la siguiente frase: “pocos países crecen mucho y muchos países crecen poco”.

Otra característica del crecimiento económico en la región es la enorme volatilidad que éste presenta. No es lo mismo crecer de manera sostenida un tres o cuatro por ciento anual, que crecer un año ocho por ciento, decrecer en otros, y contar con crecimientos marginales en otros. Si bien el promedio podría otorgar una nota de optimismo, las abruptas variaciones en variables como ingreso y consumo implican un desgaste económico y, por lo tanto, afectan de manera importante el impacto que el crecimiento económico podría tener en la situación social.

No debe olvidarse, por otra parte, que el estilo de crecimiento es un factor decisivo que puede premiar o castigar a la situación social, éste debe basarse en la productividad y competitividad. La protección y control salarial del modelo de sustitución de importaciones, o los bajos salarios vía la devaluación en países de zona franca y turismo, no constituyen rasgos propios de un estilo de crecimiento sostenido y con calidad.

3. La creación de empleo reduce la magnitud de la pobreza.

La creación de empleos remunerados y la consecuente disminución del desempleo no implica que inmediatamente se reduzca la pobreza. En primer lugar, habrá que apreciar el dinamismo y calidad del empleo en los diversos sectores que componen la economía. De nada sirve generar empleo en los

sectores menos dinámicos y además empleo de baja calidad. La tasa de desempleo no mide la precariedad del empleo, razón por la que su reducción, automáticamente se considera como un dato positivo, y ello puede conducir a equívocos y falsas interpretaciones.

La precariedad del empleo, implica que la población ocupada se encuentra en el sector informal (usualmente el de menor productividad), con desprotección de la seguridad social y con una relación entre ingreso y jornada de trabajo, de peores condiciones que los patrones establecidos como mínimos.

Por ello, los indicadores de calidad refieren a: población ocupada subempleada por horas de trabajo; al subempleo por nivel de ingresos; al porcentaje de población ocupada sin seguridad y trabajos generados en la informalidad que por lo regular son los menos productivos.

La reducción de la incidencia y severidad de la pobreza y la reducción de la población en riesgo de caer en vulnerabilidad podrán mejorar cuando los trabajos que se generen sean de calidad, es decir, empleos con seguridad social, prestaciones económicas y con el pago de las demás remuneraciones establecidas por ley.

Por tanto, se puede crear empleo y mal, cuando éste no es de calidad.

4. Una baja inflación reduce la pobreza de manera automática

La inflación ha sido considerada usualmente como “el impuesto de los pobres”, ya que castiga con mayor dureza a los grupos de menor poder adquisitivo. Asimismo se concibe como una condición necesaria para lograr crecimiento económico. Bajo este razonamiento se ha querido hacer ver que la inflación de un dígito es buena en sí misma y que constituye una condición deseable en cualquier circunstancia.

Sin embargo, también aquí hay varios razonamientos muy obvios que permiten identificar estas afirmaciones como un mito. En primer lugar, se puede tener baja inflación pero a la vez incrementarse la pérdida en los salarios reales de los trabajadores. El ejemplo de México es muy ilustrativo a este respecto: La inflación pasó de casi 52% en 1995 a cerca de 9% en el año 2000. Esto se logró, en parte, sacrificando aumentos reales en el salario mínimo y remuneraciones de los trabajadores. El salario mínimo ha perdido, en términos reales, casi el 23% en el período 1994 al 2000⁷.

En segundo lugar, una baja inflación puede obedecer a ciclos recesivos en que los países pierden posiciones tanto en productividad como en ingreso. Las políticas monetarias austeras deben acompañarse de políticas activas de

⁷ Alejandro Tuirán (2001) “La Pobreza y la Política Social en México”. SEDESOL, Material mimeografiado. México

producción. No debe priorizarse baja inflación si ello implica un sacrificio a la actividad económica.

Nuevamente la lección es obvia: se puede tener baja inflación, castigando los salarios reales y profundizando un ciclo económico recesivo, pero ello no contribuye, en absoluto a mejorar la situación social, porque por el contrario la empeora.

5. Los microcréditos: el reductor de pobreza de moda

La aparentemente exitosa experiencia de programas de ahorro y microcréditos de Bangladesh, entre las que se destaca el *Grameen Bank*, lograron consolidar un renovado interés en la apuesta hacia los microcréditos y el desarrollo de la microempresa en América Latina y otras regiones del mundo. Bajo esta concepción se tiende a considerar como un factor de éxito la amplia colocación del volumen de recursos en crédito, las formidables tasas de recuperación de los créditos (especialmente cuando los usuarios son mujeres) y la creación de nuevas microempresas.

Sin embargo colocar un amplio volumen de recursos, lograr altas tasas de recuperación de los créditos y crear un gran número de microempresas, nuevamente podría no significar una condición importante para mejorar la situación social.

Una evaluación de impacto del Banco Mundial a la experiencia del Bangladesh destaca que los más pobres no participaban por temor a no ser capaces de reembolsar el crédito. Más del 30% de los prestatarios tenían más del medio acre máximo que exige el programa para calificar. Y en los más pobres que participaron no tuvo efectos en el consumo, el crédito era destinado a la subsistencia y no a las actividades productivas y de comercialización⁸.

La lección de un amplio número de experiencias a nivel internacional, es que los créditos en sí mismos, pueden no constituirse en un apoyo, ya que su uso puede ser ineficiente. Además del crédito, es necesaria: la capacitación, la asistencia técnica, el fomento a la asociatividad de los microempresarios y especialmente las intervenciones orientadas hacia su formalización. Estas, constituyen junto con la adecuada regulación de las organizaciones mediadoras de servicios, los factores o condiciones que realmente pueden potenciar la posibilidad de que la entrega de crédito pueda tener impactos positivos. Esto es, que logre que los microempresarios generen ingresos suficientes para romper el “círculo de la pobreza” y no para su mera subsistencia.

En definitiva, el éxito o fracaso de programas de microcréditos para apoyar microempresas, se basa no en que existan muchas microempresas, sino que

éstas no sean sólo de subsistencia, sino esencialmente de acumulación (lenta o acelerada). Las de subsistencia poseen un flujo de caja vital, bajo nivel de activos fijos, no generan acumulación de capital ni nuevos empleos remunerados, etc. Por su parte en las de acumulación hay encadenamientos productivos, uso intensivo del crédito, generación de empleos remunerados, etc.

Para el caso de la República Dominicana en el año 2000, de acuerdo con los trabajos de Marina Ortiz⁹ del Fondo Micro, el 53% de la microempresas son de subsistencia, mientras el 39% de acumulación lenta y solamente el 8% de acumulación acelerada.

6. Todo gasto social, todo, deja beneficios. Mejora la situación social

Con independencia del volumen de recursos, se tiende a creer que todo gasto social, algún beneficio logrará en la mejora de la situación social. Desafortunadamente éste es un mito muy arraigado entre los gerentes de lo social. En primer lugar, no todo gasto social va dirigido necesariamente a los más pobres; es frecuente que se denomine gasto social a la remodelación urbana o a la provisión general de servicios públicos. Además, si sumamos posibles errores derivados de un deficiente proceso de asignación de recursos, problemas de focalización y modalidades de entrega de bienes y/o servicios poco eficientes, el gasto social neto que llega en realidad a los más pobres puede en verdad constituir solamente un proporción muy baja del gasto social.

Tal vez lo más dramático de esta situación, es que, en no pocas ocasiones como lo demuestran las evaluaciones de impacto realizadas a programas y proyectos sociales en la región, de los pocos recursos que llegan a los más pobres (materializados a través de bienes y/o servicios), éstos en vez de mejorar alguna o algunas condiciones de bienestar –objetivos de los programas o proyectos- las agravan. Esto es, en lugar de conseguir beneficiarios se consiguen, como señalan irónicamente algunos expertos, “*perjudicatarios*”. Los individuos o familias que reciben bienes y/o servicios de un programa están en “peores” condiciones que aquellos que teniendo condiciones similares antes de la intervención del programa, no los recibieron. En síntesis, están haciendo daño a su población objetivo en vez de lograr beneficiarla.

Los ejemplos son numerosos. Programas de complemento alimenticio a escolares, que han provocado mayor desnutrición en escolares y afectado su rendimiento académico. La razón, las madres en zonas rurales de alta marginación, como estrategia de sobrevivencia familiar, reparten los alimentos a los miembros de la familia, excluyendo a los escolarizados porque “ya comieron” en la escuela. El resultado, los escolarizados reciben “complemento alimenticio”, su ingesta es menor a la mínima y a lo largo del tiempo profundizan su desnutrición¹⁰.

⁹ Marina Ortiz (2001). “La Microempresa en República Dominicana”. Fondo Micro. Seminario de Articulación entre Política Económica y Social. INDES, República Dominicana. Mayo.

¹⁰ Este ejemplo puede analizarse en detalle en Cohen; Ernesto y Rolando franco (1993) *Evaluación de Proyectos Sociales*. S.XXI. México.

⁸ Baker, Judy (2000) *Evaluación de Impacto en Programas Sociales*. Banco Mundial

Programas de crédito a microempresarios, sin capacitación, asistencia técnica y en montos inadecuados a sus necesidades, logran que los microempresarios vinculados al programa no incrementen su productividad e ingresos, sino que por el contrario, se ven afectados por tener, sin haber incrementado su productividad, que re-embolsar los créditos. Entonces, se encuentran en peores situaciones, que aquellos microempresarios que no han sido “beneficiados” por los bienes y servicios del programa.

Evaluaciones de impacto a pequeños productores agrícolas que han recibido bienes y servicios a través de programas de “mecanización”, señalan que su productividad no ha mejorado como se esperaba (por consecuencia, tampoco su nivel de ingreso) por problemas de mantenimiento y adquisición de refacciones, y por servicios técnicos de apoyo a los equipos adquiridos.

La entrega de becas a jefas de hogar en que se encuentran adolescentes matriculadas en educación secundaria, para cubrir los costos de transporte (dado que el modelo estadístico reconoce a la distancia como una factor que explica ausentismo y deserción) y reducir así la brecha de género en educación secundaria en zona rural, no ha logrado reducir en lo más mínimo la brecha. La evaluación de impacto señaló que más que becas más altas, se requieren caminos seguros, alumbrado, un sistema de guardias o transporte, ya que el problema de la inasistencia es causado por el temor a ser violadas o asaltadas y no por el costo de transporte para cubrir la distancia del hogar a la escuela¹¹.

En conclusión, si miramos estos programas, tenemos millones de dólares gastados en incrementar la desnutrición, endeudar más a microempresarios y productores agrícolas (sin mejorar su productividad), entregar un amplio volumen de recursos destinados a reducir la brecha de género en educación secundaria sin conseguir, en absoluto, ningún avance. Nuevamente la conclusión es obvia: no todo gasto en lo social deja beneficios.

7. Evaluar el impacto de políticas, programas y proyectos sociales es muy costoso¹²

El costo promedio de realizar evaluación de impacto estimado sobre la base de un banco de casi una decena de proyectos (básicamente rurales) del Banco Mundial es de 433 mil dólares. Siendo el costo mayor, durante la evaluación, el de la recopilación de datos que representa en promedio el 53.3% del total¹³. La evaluación de Progres (Programa de salud, educación y alimentación de México) en una primera etapa, no incluida en dicho análisis, costó más de tres millones de dólares y fue realizada por evaluadores externos.

La inversión en evaluación, dadas estas cifras parece enorme. De hecho, en varios países los grupos de oposición a los tomadores de decisión gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil han enfatizado que con lo que se gasta en la evaluación de impacto, podría lograrse una cobertura mayor de bienes y servicios a la población carenciada a la que se dirigen los proyectos. Con cientos de miles de dólares o varios millones, podrían lograrse, argumentan, más beneficiarios. Sin embargo, lo que no se analiza es que sin evaluación de impacto, nada puede garantizar conocer que los bienes y servicios que se entregan producirán (o no) los beneficios esperados, es decir, la transformación deseada.

En realidad, de los ocho proyectos que comprende el estudio del Banco Mundial, los costos de la evaluación de impacto representan, en promedio, solamente el 0.56% del costo total del proyecto. Por su parte, para el caso de México, los más de tres millones de dólares representan alrededor del 0.001% del costo total del programa (cuadro 1).

Cuadro 1. Resumen de costos estimados de diversas evaluaciones de impacto del Banco Mundial

| Proyecto | Costo estimado de la evaluación (US\$) ^a | Costo como % del costo total del proyecto | Desglose de los costos de evaluación (%) | | | |
|--|---|---|--|----------------------------|--------------|-----------------------|
| | | | Inicio | Personal del Banco Mundial | Asesoría | Recopilación de datos |
| Administración escolar, Nicaragua | 495,000 | 1.26% | 8.1% | 18.1% | 39.0% | 34.8% |
| Administración escolar, Salvador | 443,000 | 0.60% | 7.7% | 7.4% | 25.0% | 59.9% |
| Programas de Vales, Colombia | 295,000 | 0.20% | 9.4% | 9.8% | 21.8% | 58.0% |
| Fondo Social Honduras | 263,000 | 0.23% | 3.0% | 11.5% | 53.3% | 32.3% |
| Fondo Social Nicaragua | 448,000 | 0.30% | 4.8% | 33.0% | 7.8% | 54.4% |
| Fondo Social Bolivia | 378,000 | 0.50% | 3.4% | 14.5% | 12.8% | 69.3% |
| Trinidad y Tobago Capacitación Jóvenes | 238,000 | 0.80% | 7.6% | 11.5% | 17.9% | 63.0% |
| Promedio | 433,000 | 0.56% | 6.3% | 15.1% | 25.5% | 53.3% |

^a Este costo no incluye el costo del personal local de contrapartida no financiados con el préstamo o crédito. Las cifras se refieren al periodo dentro del cual se seleccionaron los proyectos de la muestra de las evaluaciones y no al financiamiento total proporcionado alguna vez por el Banco y otros a esas instituciones. Fuente: Judy L. Baker (2000). Evaluación de impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Banco Mundial.

A pesar de que no es posible generalizar con tan pocos casos, la consulta realizada a diversos expertos de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y diversas agencias de Naciones Unidas¹⁴, las evaluaciones de impacto en proyectos sociales raramente supera un cuatro o cinco por ciento del costo total de un programa o proyecto.

11 Para mirar este caso con detenimiento Cfr. Boltvinik, Julio (2000) “Impacto Educativo del Progres”. Diario **La Jornada**, Viernes 6 de Octubre. Sección Economía Moral. México
 12 Tomado de Medina Giopp, Alejandro (2002) “Monitoría y Evaluación en Programas y Proyectos Rurales”, en Jeffrey Lizardo (editor) **Pobreza Rural en América Latina**, INDES-BID/INTEC.
 13 Judy Baker. **Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza**. Banco Mundial. 2000.

14 Por ejemplo la CEPAL, en donde el autor se desempeñó como investigador asociado y consultor para la División de Desarrollo Social y específicamente en el equipo de gestión y evaluación de programas y proyectos sociales. Y en el PNUD y FAO sobre la base de entrevistas a representantes y oficiales de República Dominicana, México y Chile respectivamente.

Bajo esta lógica resultará siempre, en todos los casos, mucho más costoso no saber si los proyectos son exitosos (o no) que invertir los recursos de la evaluación de impacto en la entrega de bienes y/o servicios, con la única expectativa de lograr más beneficiarios. Esto es así, ya que si el proyecto posee deficiencias y fallas, el volumen de recursos perdidos derivado de éstas puede representar cientos (o miles) de veces lo que se gasta en la evaluación. Es muy costosa y riesgosa la incertidumbre que pueda existir sobre el rendimiento de un proyecto derivada de una decisión explícita de no evaluar.

Es el caso de microempresarios que reciben capacitación en temas que no son relevantes, o bien que la escala de crédito a la que tienen acceso es insuficiente, o bien que los equipos recibidos por pequeños agricultores a través de proyectos de mecanización, por ejemplo tractores, resulta inviable ya que las piezas refaccionarias o los expertos para su reparación, son escasas en el mercado nacional, etc. Los casos más dramáticos (desafortunadamente tampoco hay excepciones) son aquellos en los que la entrega de los bienes y/o servicios producen algún daño o empeoramiento de la condición de bienestar que se deseaba satisfacer, en vez de una mejoría.

8. Universalidad y focalización estrategias excluyentes

Bajo la conceptualización de la denominada “teoría del derrame”, el crecimiento económico, en una primera fase se vuelve tremendamente concentrador del ingreso, razón por la que deben surgir programas compensatorios o “curas temporales” hacia los grupos más desprotegidos; aquí se ubican las políticas focalizadas. Para otros, focalizar en países en que la incidencia de la pobreza es de más del 60% de la población, resulta un disparate por la alta proporción de hogares que padecen la pobreza.

Un primer punto a aclarar son las diversas modalidades y alcances de lo que se entiende por focalización. En un sentido amplio, permite la activación selectiva de políticas, por ejemplo priorizar educación secundaria sobre primaria o bien salud preventiva sobre curativa. Tiene también una connotación geográfica; bajo ésta es posible construir “mapas de pobreza” sobre la base de las necesidades básicas insatisfechas e identificar aquellas zonas que poseen mayores grados de marginación. Finalmente existe la focalización por atributos o características de la población objetivo a la que se dirigen los programas y proyectos, buscando con ello reducir los denominados errores de inclusión –dar bienes y/o servicios a quienes no tienen los atributos o mérito de recibirlo- y exclusión –no darlos a quienes si los cumplen-.

Un mito recurrente, es asumir que los índices de marginación –focalización geográfica-resultan suficientes para asignar recursos y entregar un amplio conjunto de bienes y/o servicios a la población en la zonas de mayor marginación.

Existe dos errores evidentes en esta perspectiva. El primero de ellos es que el índice incorpora una diversidad de dimensiones (educación, vivienda, salud, patrimonio, acceso a servicios como electricidad, etc.) y los índices de marginación son más altos o bajos de acuerdo con la profundidad de la carencia que representan todas en conjunto¹⁵. Si un gobierno provee a una zona marginada de un conjunto de bienes y/o servicios que constituyen la base de su estrategia de combate a la pobreza, seguramente existirá ineficiencia, ya que aunque un municipio sea muy marginado, es muy probable que alguna dimensión no presente carencias o que éstas no sean tan graves.

El segundo, es que una zona de alta marginación, no implica que todos los individuos u hogares presenten esta condición. Seguramente existirá un porcentaje de hogares e individuos que se encuentren por encima del umbral de pobreza. Lo que exigiría sin duda, además de la focalización geográfica, una focalización por atributos.

Finalmente, es importante señalar que focalización y universalidad no son estrategias excluyentes como se ha querido hacer ver. Ambas son necesarias y pueden usarse simultáneamente. Los recursos destinados a lo social aunque crecientes, son insuficientes, la focalización es un instrumento de racionalización y permite conformar estrategias de atención a los grupos de mayores carencias. Las políticas universales tienen como objetivo principal, “constituirse en el corazón de los cinturones de protección social” buscando evitar que aquellos individuos u hogares cerca de padecer la pobreza, eviten hacerlo.

9. La descentralización reduce la pobreza

En las últimas dos décadas, los gobiernos de la región han apostado decididamente por la descentralización de sus aparatos públicos, bajo la premisa de que la descentralización se traducirá unívocamente en mayor eficiencia, mayor equidad y mayor participación ciudadana.

Sin embargo, un balance de la experiencia latinoamericana, nos señala que dicha ecuación no se verifica empíricamente y que tal vez existen supuestos que no han logrado operar adecuadamente para lograr establecer la igualdad de la ecuación. De hecho, existe evidencia, como argumenta el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de que una descentralización inadecuadamente conducida podría comprometer seriamente la equidad y aumentar las desigualdades regionales.

Por una parte, si bien la región avanza en el proceso de descentralización y existe una serie de actividades y capacidades tributarias que han sido transferidas a gobiernos subnacionales, como municipios, cantones o parroquias, tales como

¹⁵ Una deficiencia de los índices es la calidad y precisión de los indicadores utilizados. Por ejemplo, no resulta suficiente saber si un hogar tiene acceso a agua potable, alumbrado público o electricidad. Igual o más importante es el grado de disponibilidad del servicio.

recogida de basura; transporte urbano; salud; educación primaria y secundaria; hospitales; policía; teléfonos, agua y alcantarillado, etc. Y facultades tributarias como la administración de impuestos a la propiedad, vehículos, gasolina, ventas recursos naturales; exenciones; recursos naturales; timbre; correos, etc.

A pesar de este aparente avance, la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público total para los países de la región es de apenas el 14.6%, mientras que para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es del 34.9%.

Los procesos descentralizadores deben acompañarse, para tener la posibilidad de producir impacto, de: i) un marco normativo adecuado (reglas claras, funciones, competencias, etc.), ii) incremento en la capacidad de gestión de las unidades descentralizadas; adecuado proceso de transferencias de recursos humanos, tecnología, recursos financieros y materiales; iii) consolidar sistemas redistributivos (porcentaje de aporte local y de retorno) y explorar la diversidad de fuentes de financiamiento y finalmente inducir (nunca obligar) la participación ciudadana. De lo contrario la probabilidad de que dichos procesos tengan éxito, es muy baja. Y se podrá descentralizar, hacerlo mal y no contribuir a la mejora de la situación social.

10. Los programas y proyectos sociales pueden ser gerenciados como la Coca-Cola

Teóricamente la prestación de servicios públicos va desde el extremo público en que el gobierno financia, produce y entrega los bienes o servicios a los consumidores quienes los reciben, hasta la privada en que el consumidor decide quién es el proveedor, y donde la producción o entrega de bienes o servicios puede estar cargo de agentes económicos externos al gobierno. Asimismo el financiamiento posee otras fuentes diversas a los recursos fiscales.

En realidad siempre hay una mezcla entre ambos extremos, pero, actualmente hay un renovado interés por introducir mecanismos de mercado y técnicas empresariales como complemento (o sustituto) de la prestación directa (o manera burocrática) de entregar bienes o servicios públicos. Si esto es así, y lo es, cabe preguntarse qué se gana alejándose del extremo de la prestación directa y favoreciendo al mercado y a las ciencias empresariales como socios del desarrollo.

En otras palabras, ¿puede el mercado y las ciencias empresariales hacer que el gobierno produzca y entregue bienes y servicios sociales de manera más eficiente y con mayor impacto en nuestro bienestar?

Para unos, el mercado y las ciencias empresariales son agentes extraños a la prestación de servicios públicos y su lógica es muy distinta a la satisfacción del bienestar colectivo que asume la gestión pública. Para otros la innovación pasa por ensayar nuevas modalidades de prestación de servicios que incluyan mecanismos de mercado y técnicas de gestión empresarial e incluso llegar a dominar por sobre los mecanismos administrativos.

RENTABILIDAD PRIVADA Y RENTABILIDAD PÚBLICA

Evaluar si un proyecto privado es exitoso, resulta poco controversial. El valor de las acciones, el estado de resultados de la empresa, la rentabilidad expresada a través de la tasa interna de retorno o *TIR* son parámetros establecidos. Además resulta poco controversial ya que la orientación o rumbo de la empresa se fija, básicamente, en la alta dirección y se opera en la lógica estricta del mercado; éste es un “juez implacable” y castiga, con dureza, la incompetencia y la torpeza con la salida de la empresa del mercado. Existe una situación de quiebra >>bottom line<< si una empresa no puede pagar a sus trabajadores, proveedores y accionistas. Ningún empresario, ninguno, si se dice serio, invertirá en proyectos económicos sin expectativas de rentabilidad. Bajo esta lógica las técnicas empresariales, todas sin excepción, se insertan en la lógica del mercado y acompañan las orientaciones descritas.

¿Son los programas y proyectos sociales “rentables”? ¿existe una situación de quiebra?. Estas cuestiones introducen la interrogante respecto de la existencia (o no) de un equivalente a la rentabilidad en los programas sociales.

Para responder, analicemos bajo qué lógica se opera y la manera en que se definen las metas. La primera acotación es que los programas y proyectos sociales se encuentran fuera de la lógica de operación del mercado. Como materialización de la política social, se elaboran para satisfacer necesidades de la población. Cuando éstas se traducen en bienes o servicios que se transan en un mercado donde hay alguien que vende y otro que compra, la expresión de dichas necesidades se denomina «demanda efectiva», y la «demanda insatisfecha», corresponde a la brecha entre esta última y la oferta.

En el campo de las políticas sociales, y particularmente de políticas para enfrentar la pobreza, normalmente, se opera fuera del mercado, pretendiendo satisfacer necesidades cuyos portadores no tienen capacidad de compra. Aquí, cabe distinguir entre «demanda insatisfecha real» y «demanda insatisfecha potencial». La primera, refleja el conjunto de la población que expresa y reclama una solución a sus necesidades. La segunda contempla a toda la población que tiene la carencia, independientemente si la traduce o no en demanda. En este contexto, «demanda insatisfecha» equivale a necesidad insatisfecha.

La demanda insatisfecha se satisface vía las políticas sociales, que operan subsidiando los productos (bienes o servicios) del proyecto, para entregarlos a la población beneficiaria, a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o, inclusive, en forma gratuita.

Por otra parte, las metas o definición de los programas o proyectos, no son con frecuencia consensuales sino controversiales. Esto es, los grupos de interés hacen que el nacimiento de un programa o proyecto atienda más a grupos de interés que al logro de consensos.

Técnicamente existen diversas aproximaciones que intentan establecer parámetros de “rentabilidad” de los programas sociales. El denominado campo de la evaluación social de proyectos, utiliza el análisis costo-beneficio para determinar si un proyecto producirá (o no) rentabilidad social. La lógica se basa en un principio muy simple: compara los beneficios y los costos de un proyecto particular y si los primeros exceden a los segundos, entrega un elemento de juicio inicial que indica su aceptabilidad. Si contrariamente los costos son superiores (exceden) a los beneficios hay un principio de rechazo. Este método traduce todos los costos y beneficios en unidades monetarias, dando incluso valor a la vida humana, a través por ejemplo de su ciclo productivo (remuneración esperada sobre la base de su capital humano). El impacto de un proyecto se traduce en beneficio global para la sociedad en su conjunto, de esta manera es imposible diferenciar quién recibe los beneficios y quién afronta los costos, por lo que se cuestiona su justicia redistributiva o equidad. Existen otros métodos como el análisis costo-impacto; que contrasta los costos de un proyecto con la potencialidad de maximizar el impacto, supone que los proyectos sociales no deben necesariamente ser monetizados, dada la complejidad de dicha operación, y que su justificación radica, entonces, en la relación del costo por unidad de impacto.

De lo anterior quedan claras muchas diferencias que impiden la imitación de las técnicas, prácticas y principios del mundo empresarial. Las políticas, programas y proyectos sociales no pueden ser gerenciados como una empresa privada, pero sí pueden adquirir un talante o gestión más empresarial, esto es, no renunciar a la eficiencia, pero siempre subordinándola a su relación con el impacto o creación de valor público. Si éste no se produce, los proyectos y programas sociales entrarán en una situación de quiebra. La mejoría en las condiciones de bienestar de la población objetivo a la que se dirigen los programas y/o proyectos sociales, es el equivalente a la “rentabilidad” en la empresa, y en consecuencia representa el valor a maximizar.

11. El mercado no surge por generación espontánea

El mercado ha sido visto o como un socio para el desarrollo y el bienestar social o como un enemigo. La introducción (o no) de la gerencia de políticas, programas o proyectos sociales al juego de las reglas de mercado, ha estado cargada de una intensa lucha ideológica, transformándose en un mito, con dos acepciones: una de villano y otra de salvador.

En primer lugar, hay que señalar, como insiste el sociólogo francés Michel Crozier, que el mercado no es una estado autónomo de la naturaleza que existe en sí mismo y al que a veces alteramos con intervenciones. El mercado, no surge por generación espontánea cuando hay un repliegue de la intervención estatal, de lo que da cuenta la transición de la ex-URSS, así como también los experimentos en algunos gobiernos regionales.

El mercado es una institución, producto de la evolución de la interacción social y del consecuente establecimiento y legitimación de un conjunto de reglas de juego formales e informales. Para que las fuerzas del mercado puedan operar deben existir ciertas condiciones, las que deben ser diseñadas, desarrolladas, puesta en operación y sostenidas. La tarea principales de los gerentes públicos es la de lograr que dichas condiciones existan, se deben “regular” los mercados para que éstos sean competitivos o, de lo contrario, no podrán derivarse los beneficios de la competencia, sino las ineficiencias de no contar con ellas.

En programas sociales se utilizan diversos mecanismos de mercado, en donde las tareas regulatorias resultan prioritarias para que la introducción de dichos mecanismos permitan incrementar la posibilidad de lograr impacto a un menor costo. Por el lado de la oferta es muy recurrida la denominada contratación al exterior, que consiste en que el diseño, producción o evaluación de un bien o servicio que entrega un programa o proyecto social es realizado por un agente particular con o son fines de lucro. Por ejemplo un organismo no gubernamental (ONG) que realiza capacitación en la comunidad, o una empresa de consultoría que realiza un diagnóstico sobre carencias de vivienda en una región o provincia del territorio nacional, ambas contratadas por la gerencia del programa a través de la licitación. La licitación presupone varias condiciones: un número suficiente de ofertantes y una capacidad técnica mínima en éstos, además presupone la capacidad de diseñar, gerenciar y evaluar contratos por parte de la gerencia del programa.

Otra iniciativa es la creación de los denominados cuasi-mercados en salud, que buscan simular fuerzas de mercado en el sector salud, asignando a los diversos organismos que lo componen, roles de compradores de servicios de salud, de ofertantes, de financiadores y de regulación, incentivando la eficiencia.

Por el lado de la demanda la entrega de bonos o vouchers y el financiamiento por la vía de la capitación resultan mecanismos que favorecen la asignación de recursos por la vía de la demanda. Educación, vivienda, salud y alimentación, son campos muy recurridos en la región para gestionar con estos mecanismos. Para potenciar la posibilidad de lograr impacto, los gerentes deben evitar la conformación de mercados negros, reducir asimetrías de información entre ofertantes y consumidores, etc.

Por lo anterior, los gerentes sociales deben regular de manera eficiente cuándo utilizan mecanismos de mercado (éstos no surgen por generación espontánea) ello implica mínimamente: garantizar que exista un número suficiente de proveedores de bienes y servicios, con capacidad técnica y financiera. Evitar colusión entre empresas que fraccionen el mercado; diseñar y gerenciar contratos con claridad y precisión; fijar mecanismos para dirimir controversias; evitar la conformación de mercados negros; evitar la “captura regulatoria” por parte de las empresas; evitar la selección adversa de beneficiarios. En síntesis,

los mecanismos de mercados deben ser gerenciados, no surgen por generación espontánea.

De lo anterior puede derivarse que además de las fallas de mercado que justifican buena parte de la intervención estatal, existen también las denominadas fallas del Estado. Es decir, por una parte se da la situación en la que el gobierno es ineficiente en el logro del establecimiento de mercados competitivos en áreas desreguladas, tales como: electricidad, hidrocarburos, aguas, telecomunicaciones y transporte (antiguas “public utilities”) o bien como se ha señalado, en el uso de mecanismos de mercado como los señalados. Por la otra, que el gobierno es también incapaz de lograr complementar las acciones basadas en la solidaridad que no resuelve el mercado. De ser así, el problema es doble, por una parte la incapacidad reguladora del Estado y por la otra su accionar insuficiente para compensar la lógica competitiva e insolidaria del mercado.

12. Reducir el porcentaje de población que se encuentra debajo de la línea de pobreza es el criterio de éxito de la política social

Usualmente se considera como un criterio de éxito del combate a la pobreza, la reducción de la incidencia de la pobreza, esto es del número de hogares (o individuos) que se ubican por debajo de la línea de pobreza. Sin duda, reducir la incidencia es una condición importante y sin duda constituye un logro. Sin embargo, nuevamente es necesario aclarar que en sí mismo, es un resultado insuficiente por los siguientes motivos.

La incidencia de la pobreza se realiza a través de un índice de recuento que no permite conocer qué tan distante se ubican las familias pobres de alcanzar la línea de pobreza. Por ello existen otros índices que evalúan la profundidad y la severidad de la pobreza y que captan el empeoramiento de las condiciones de los pobres.

Bajo esta perspectiva puede suceder que se reduce el porcentaje de familias por debajo de la línea de pobreza, mas sin embargo, se incrementa la profundidad y severidad de los que permanecen debajo de ella, constituyéndose en un escenario negativo para combatir la pobreza. El índice de la brecha o profundidad de la pobreza mide la distancia promedio que existe entre los hogares pobres y la línea de pobreza, ponderado por la proporción de familias en pobreza. En cuanto al índice de severidad que es la brecha de pobreza en que se le asigna mayor peso relativo a los individuos mientras más lejos se encuentren de la línea de pobreza.

Por otra parte, también resulta muy importante estimar qué es lo que sucede con aquel grupo de población que si bien no se encuentra en pobreza, está a punto de padecerla. A través de un nuevo método de estimación denominado MIC (Método Ingreso-Consumo) se posibilita identificar con claridad a este grupo poblacional.

El MIC mide al mismo tiempo el ingreso y el consumo de los hogares y ello permite resaltar un nuevo estrato llamado vulnerables o potencialmente pobres que son los hogares cuyo nivel de ingreso es extremo, pero que resultan no pobres por consumo. Son hogares que transitoriamente han sufrido un colapso en su nivel de ingreso corriente, derivado por ejemplo de enfermedades del jefe o de los miembros del hogar que trabajan y generan ingresos; en áreas rurales y en actividades agrícolas se puede referir a problemas derivados de sequías y plagas; pérdida del empleo; alzas de la inflación que afectan el poder adquisitivo de los salarios; causas demográficas como el envejecimiento de la población, u otra razón. Generalmente poseen poca capacidad de absorción de shocks o colapsos en su nivel de ingresos, dada la inexistencia de redes de protección social y estrategias ineficientes para hacer frente a los shocks. El des-ahorro y el uso de su patrimonio les permite mantener un nivel de gasto por encima de la línea de pobreza.

Por otro lado, se identifican hogares no pobres con base en su nivel de ingresos, no obstante, presentan niveles de pobreza en su consumo. Esta situación paradójica puede ser explicada por el endeudamiento que hace que parte del ingreso corriente se destine al pago de éste; otra razón es que microempresarios o agricultores ante la compra de utensilios de trabajo, sacrifican el consumo, entre otras múltiples posibilidades. Lo anterior puede reflejar la paradoja de hogares en que sus miembros presentan desnutrición, cuando el nivel de ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza.

Para el caso de México, utilizando las encuestas de hogares y evaluando el período 1994 a 1998, se cuenta con 8.1 millones de mexicanos que se ubican en condiciones sociales de tal vulnerabilidad que de no acceder a programas sociales con oportunidades productivas y de capacitación, pronto habrán de incorporarse a la población con algún grado de pobreza.

III. ALGUNAS LECCIONES PARA ENFRENTAR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La pobreza es un fenómeno de carácter heterogéneo. Presenta diversas intensidades y modalidades. Bajo esta lógica, las políticas, tanto económicas como sociales, y los programas y proyectos que las materializan, deben atender esta diversidad. Las políticas públicas y su expresión operativa -programas y proyectos-, debieran perseguir objetivos distintos de acuerdo con las características de los diversos estratos que constituyen la pobreza, así como también los hogares en vulnerabilidad.

En efecto, es posible identificar un conjunto de estrategias diferenciadas de política social, es decir programas y proyectos para cada situación específica, lo que no impide sin embargo, que ellas en conjunto se constituyan como una

política pública articulada para reducir la pobreza, enfrentar la vulnerabilidad y contribuir a mejorar la distribución del ingreso y apuntalar el crecimiento económico.

Una de las estrategias más sólidas, y de más amplia base empírica, la constituye la formación y re-distribución de activos productivos:¹⁶ *el capital natural*, expresado, por ejemplo, en la consideración de tierra y agua, como activos productivos ha dado pauta a intervenciones respecto de la legalización de tierras, linderaciones, desarrollo de mercados de tierra, regulación de los derechos de uso de agua, etc.; el *capital humano*, constituido básicamente por educación y salud, se ha establecido como uno de los rubros de mayor crecimiento de la inversión social en las últimas décadas y considerado clave para romper los círculos de pobreza intergeneracional; a través del *capital financiero* se consideran las oportunidades de crédito a micro, pequeñas y medianas empresas. Estas se acompañan de asistencia técnica y capacitación para hacer más eficiente el uso del crédito.

El capital social resulta fundamental para potenciar el uso eficiente de los activos productivos referidos. Se expresa en la capacidad de las comunidades de organización y gerenciamiento de proyectos de carácter productivo, basada en las redes de reciprocidad, confianza y cooperación que les caracterizan.

La pobreza, ineludiblemente, está asociada con la falta de activos productivos o bien con su uso ineficiente (*Alarcón, op.cit.*). La generación de ingresos, pieza clave para enfrentar la pobreza y apuntalar el crecimiento económico, base de la redistribución, se sustenta en la expansión y uso eficiente de los activos productivos. Así, las políticas de combate a la pobreza y la vulnerabilidad, debe considerarlos como eje central.

Básicamente las políticas de lucha contra la pobreza contemplan iniciativas dirigidas a la generación de ingresos; al desarrollo o mantenimiento de infraestructura social, al fortalecimiento del capital humano y a la transferencia de recursos vía subsidios. Además, por supuesto, sobre la base de las estimaciones del MIC, habrá que considerar iniciativas puntuales dirigidas a evitar que las familias e individuos que pertenecen a grupos vulnerables ingresen a la población que padece de manera intensa o moderada la pobreza.

Con respecto a la pobreza dura, extrema o indigencia, resultan pertinentes los programas y proyectos focalizados a grupos específicos de población, con atributos particulares y cuya esencia es la territorialidad. Programas y proyectos destinados a transferir recursos hacia los hogares de carencias más urgentes, así como programas y proyectos orientados a generar oportunidades de ingreso y el desarrollo de infraestructura física.

¹⁶ La importancia de la formación y redistribución de los activos productivos como estrategia para enfrentar la pobreza se rescata en buena medida de los planteamientos de Diana Alarcón (1999) "Espacios de Articulación entre la Política Económica y la Política Social". Manuscrito. INDES, BID, Washington.

La característica distintiva de los hogares indigentes es su alta deficiencia de capital humano, patrimonio e ingresos permanentes, situación que les impide salir de la pobreza por sí mismos a menos que el Estado instaure políticas, programas y proyectos de carácter integral que en el mediano y largo plazo, les ayuden a superar sus múltiples deficiencias actuales. Contar con un adecuado sistema de identificación de beneficiarios (SIBE) resulta indispensable para éstas intervenciones.

En países en que la pobreza extrema se registra en porcentajes elevados de población, las transferencias de ingreso pueden en el corto plazo, reducir la severidad de la pobreza, aunque no superarla. Combinar recursos de la sociedad civil y el Estado y avanzar en esquemas de cogestión resulta indispensable en este ámbito de actuación.

La pobreza moderada exige además, el énfasis en programas y proyectos orientados al uso más eficiente de los escasos activos que los hogares en este estrato de población poseen, para que éstos se traduzcan en la generación de ingresos. La generación de oportunidades de crédito al sector informal de microempresas, la asistencia técnica y jurídica para su formalización, la capacitación y fomento a la asociatividad entre microempresarios para lograr acceso formal al crédito y potenciar la transferencia horizontal de tecnología, son medidas que tiende a la generación y uso eficiente de los activos. Por otra parte resulta necesario, el apoyo a la agricultura y a la producción rural, cada vez más diversificada, como demuestran los crecientes porcentajes de ingresos rurales no agrícolas de muchas encuestas de ingresos.

Los vulnerables (o potencialmente pobres) para hacer frente a colapsos en su nivel de ingresos y disminuir el riesgo de "caer" en la pobreza requieren de una estrategia que posee una doble vertiente: i) exógena y ii) endógena. Es necesario que ambos esquemas existan con o sin la presencia de shocks.

Las medidas que se adopten para enfrentar la vulnerabilidad (exógenas y endógenas) de los estratos de población que la caracterizan, deben instalarse antes de las crisis o shocks aparezcan, aunque permanezcan con escaso uso en períodos regulares. Dicha condición favorece el desarrollo en los individuos de poder asumir mayores riesgos y contar con expectativas de mayores ingresos.

La exógena se refiere a la consolidación de un sistema de protección estatal capaz de formular estrategias más eficientes para prevenir, compensar y mitigar el impacto de crisis económicas, desastres naturales, enfermedades o incapacidad física, sequías, etc. Básicamente los denominados shocks de carácter estructural.

Este sistema debe asegurar: acceso a servicios de educación y salud de calidad bajo un talante de recuperación de universalidad en los estratos medios; desarrollo de un seguro al desempleo, necesario dada la actual flexibilidad del mercado laboral; fortalecimiento de los sistemas de capacitación laboral;

perfeccionamiento de la legislación laboral (que proteja a los trabajadores), elevar el valor de las jubilaciones y pensiones, particularmente las de montos más bajos; evitar impuestos de carácter regresivo sin medidas compensatorias suficientes, etcétera. Ello es posible¹⁷ en la medida en que los Estados, se consoliden como Estados fiscales, es decir con una recaudación que permita elevar el volumen del gasto social evitando las recurrentes crisis fiscales, y en la medida que se resuelvan los problemas derivados de mercados informales.

La vertiente endógena parte de fortalecer el proceso de toma de decisión de familias o individuos en vulnerabilidad con respecto de cómo prevenir, contrarrestar o atenuar el impacto de un colapso en su nivel de ingresos, considerando que las redes de protección estatal, están en proceso de construcción, y que no garantizan evitar la indefensión. El fomento al ahorro, a través por ejemplo, del desarrollo de cajas de ahorro; el uso más eficiente del ahorro; el acceso a crédito y el uso más eficiente del mismo, el acceso a seguros, etc. pueden evitar la caída de grupos vulnerables a situaciones de pobreza, o bien pueden hacer que las caídas sean meramente transitorias. En síntesis la estrategia endógena se basa en dos premisas: la primera incrementar el acceso a instrumentos de manejo de riesgo y la segunda el manejo racional de dichos instrumentos por parte de los grupos vulnerables.

Se considera que las políticas de combate a la pobreza deben partir de la sustitución paulatina de los programas asistencialistas por acciones que incluyan proyectos productivos, capacitación laboral y el acceso de los pobres a créditos. Por ello, es necesario crear una nueva base social para los pobres, con el propósito de mejorar su capacidad para ingresar en óptimas condiciones al mercado de trabajo. Sólo de esa manera saldrán de su rezago.

Parte II

Desafíos de la Gerencia Social

¹⁷ De alguna manera se han creado redes transitorias de protección a través de los fondos sociales, aunque con un carácter restringido y temporal.

Desafíos de la Política Social en el Siglo Veintiuno

Clarisa Hardy¹

QUÉ ABORDAREMOS EN ESTA PONENCIA

La reflexión sobre los desafíos de la política y la gerencia social que hay que enfrentar en el siglo XXI, se hará con tres ejes de referencia.

El primero, tiene que ver con las realidades y dinámicas sociales conocidas y emergentes que tienen que adecuarse las políticas sociales en América Latina en el siglo veintiuno. Realidades que son heterogéneas en países diversos.

En el segundo, se planteará cómo lo anterior se traduce en nuevos desafíos de políticas sociales en todas sus dimensiones, en el plano del financiamiento, en el de los programas y acciones, así como en los instrumentos, en la gestión y la gerencia de las políticas sociales y, sin duda, en la institucionalidad pública más adecuada para ello.

En el tercero, cuáles son las exigencias para que eso sea posible, cuáles son los requisitos que hacen viables políticas sociales adecuadas a los propósitos de sociedades equitativas.

EL GASTO SOCIAL EN LOS NOVENTA, CRECE PERO NO ES SUFICIENTE

Ya se ha mostrado cómo la década del noventa -y es importante valorizarla- es la década de las innovaciones y los cambios en las políticas sociales en América Latina. Cualquiera sea el balance que hoy día se haga sobre los desafíos pendientes y los déficits sociales todavía presentes, el viraje que dio América Latina en los noventa es destacable con respecto a lo que acontecía en la década precedente, siendo los ochenta un decenio en que los estados se restaron de las políticas sociales y en que las reformas económicas lideraron los procesos a costa de las necesidades sociales.

Tenemos varios indicadores reveladores de los cambios sociales de la reciente última década, entre los cuales el más importante es, finalmente, que empieza a existir política social. Cuando, como ocurrió, se reasignan recursos y se destinan con prioridad al ámbito de las políticas públicas con énfasis social, se está dando una señal de que existen y se valorizan las políticas sociales.

Ahora bien, este salto cuantitativo y cualitativo, fue muy heterogéneo. Miremos, para estos efectos, el indicador más duro, el que analizó Nohra Rey en su artículo. Si se analizan los recursos destinados al gasto social en los noventa y, por lo tanto, la señal de políticas sociales que se dio según la disponibilidad de financiamiento destinado a las prioridades sociales, es posible clasificar a los países del continente en tres grandes áreas: los países de alto gasto social, los países de gasto medio y los países de bajo gasto social.

República Dominicana está en el tercer grupo, en el de los países de bajo gasto social. Esto significa que, si bien al igual que en el resto del continente, el crecimiento del gasto social fue muy importante en este país durante la década pasada, la brecha que aún mantiene en cuanto a la disponibilidad de recursos para su población con respecto de otros países, sigue siendo muy grande.

Según la información proporcionada en "Panorama Social" elaborado por CEPAL, los países de alto gasto social, entre los que están Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay, disponen de un gasto social per cápita (para el año 1999) de US\$ 1.055, alcanzando esa magnitud desde de los US\$ 796 promedio anual que disponían al inicio de la década, en 1990. Por contraste, en los países de bajo gasto social, entre los que están, además de República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, la disponibilidad per cápita es de US\$ 113 en el año 1999, no obstante haber sido duplicado, ya que el promedio del gasto per capita en 1990 era de US\$ 58.

Estos datos son señales consistentes de que hubo serios esfuerzos por aumentar el gasto social, pero también son señales de que los pisos de los que se partieron eran muy diferentes y eso implica oportunidades y limitaciones desigualmente distribuidas en los países y, por consiguiente, desiguales disponibilidades de recursos.

Para entenderlo mejor, vale la pena señalar que cuando se afirma que América Latina es el continente con la más inequitativa distribución del ingreso y se lo compara con África, la verdad es que se está hablando de un continente que creció de manera importante en su destinación al gasto social y que, si bien mantiene brechas, dispone de pisos distintos, mucho mejores a los africanos. En estas materias y para efectos de análisis, es lo mismo cuando se evalúa comparativamente la situación de los países dentro de nuestra región latinoamericana. Hay señales importantes del esfuerzo por aumentar el gasto social en todos los países, incluidos los de bajo gasto social, como es el caso de Perú y República Dominicana, pero la disponibilidad sigue siendo todavía, muy pequeña. De modo que quienes con base en el crecimiento del gasto social de los noventa, señalan que no es en el área de los recursos donde hay que avanzar en desafíos del siglo veintiuno, están francamente errados.

¹ Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21

Esto se reafirma si se observa el gasto social como proporción del producto interno bruto. Es decir, cuánta de la riqueza y de la producción que genera un país se destina prioritariamente a fines sociales. En los países de alto gasto social, en el año 1999, fue en promedio el 19.4%, o prácticamente cerca de una quinta parte del producto interno bruto se destina a fines sociales. En cambio, en promedio en los países de bajo gasto social, es de un 13%. Seis puntos menos del PIB, lo que desde el punto de vista de la disponibilidad efectiva de recursos, es una enorme diferencia.

También se llega a conclusiones similares usando un tercer indicador, cuánto del gasto público total, del gasto fiscal disponible se destina a gasto social. Mientras en los países de alto gasto social, supera en promedio el 60%, en los países de bajo gasto social dicho promedio es inferior al 50%. Es decir, menos de la mitad del total de la disponibilidad del gasto público se orienta a políticas sociales.

Por lo tanto, hay que asumir que efectivamente se requieren cambios con respecto a lo que se ha estado recorriendo, pero, además, en el balance aparecen señales de avances limitados que requieren ser profundizados. No sólo cómo gastar mejor y cómo asignar y destinar dentro de las alternativas de políticas sociales los recursos allí donde más impactos de equidad e igualdad de oportunidades generan, sino además cómo podemos intensificar y crecer en materia de disponibilidades, abriendo un debate sobre cómo la política fiscal se asocia a las prioridades sociales. Y en esto, los gerentes sociales son parte de quienes deben colaborar para abrir ese tipo de debate.

REVALORIZANDO EL ROL SOCIAL DEL ESTADO EN LOS NOVENTA

No sólo mejoró en la década de los noventa la cuantía y la destinación de recursos a las prioridades sociales, sino que tras ello se puso de manifiesto la revalorización del rol del Estado.

Veníamos de una década de los ochenta en donde el descrédito de lo “estatal” y, asociado a éste, también de lo “público”, significó que el Estado se retrajera y achicara, quitándose de encima sus responsabilidades sociales, quedando por tanto las soluciones sociales libradas a los vaivenes del mercado que, como lo muestran indicadores sociales que, agrava las inequidades, puesto que las personas, familias y grupos sociales tienen desigualdades básicas que las llevan a confrontarse muy inequitativamente en el mercado. Quienes tienen y quienes carecen de recursos de información, formación, de recursos económicos y patrimonio, entran en una carrera marcada por la desigualdad de origen. Es como si en una pista olímpica compitiera quien corre con dos pies y otro con uno solo.

Por lo tanto, haber reducido las responsabilidades estatales y haberle restado responsabilidad pública al Estado, en funciones que son insustituibles e indelegables, como son precisamente las materias centrales como la equidad, la integración social y la cohesión, es lo que explica la situación de América Latina desde entonces. El descrédito de los estados, primero, y su reducción posterior, es causal de situaciones sociales que, dramáticamente, afectan las vidas y destinos de millares de seres humanos.

¿Cómo se revierte esta situación en los noventa? Las mayores asignaciones de recursos se acompañaron, además, con mayores énfasis en los roles públicos y, por lo tanto, hubo una voluntad política, asumida por los gobiernos de la región, de tomar de nuevo una responsabilidad pública en materias sociales, una manifiesta disposición a no delegar ni sustituir funciones privativas del Estado.

Este avance de los noventa, al igual que los obtenidos en materia de incrementos del gasto social, es un patrimonio que hay que cuidar, porque si bien se legitimó en este último decenio (y hay que decir que la Cumbre Mundial Social de Copenhague en 1995 ayudó en tal dirección), no es una conquista definitiva y eso se pone en discusión, en periodos con limitaciones económicas, periodos recesivos, con desaceleración del crecimiento y del empleo, como los que se viven ahora internacionalmente. Los actos de corrupción, el descrédito y la falta de transparencia, la lejanía con las necesidades ciudadanas, permiten que lo ganado, pueda fácilmente perderse.

Hay que fortalecer la calidad, la eficiencia, la eficacia, la vocación de servicio del sector de funcionarios públicos, particularmente de los gerentes sociales. Hay que demostrar que desde las instituciones públicas se pueden hacer bien las cosas y lo mismo, en programas y servicios sociales, mejor aún que en los privados, precisamente porque se cumplen funciones sociales orientadas con el criterio de equidad.

UNA DÉCADA DE INNOVACIONES INSTITUCIONALES

Se destacan también importantes innovaciones de las instituciones públicas. La década del noventa fue una etapa de gran creatividad e imaginación desde el punto de vista de la creación de instituciones. El surgimiento de nuevos tipos de servicios e instrumentos, así como de redes sociales diferentes a los ministerios tradicionales que conocimos en el pasado, en su mayoría, pesados, rígidos, poco flexibles.

Los ministerios de educación y de salud, sustantivos y relevantes como son, se fortalecieron como lo indica el hecho de que allí se concentró el incremento del gasto social, con cambios en su organización interna, pero además, se vieron acompañados en casi toda América Latina, por el surgimiento de instrumentos mucho más flexibles y nuevos, nuevos Servicios y los Fondos Sociales.

Unos y otros, Servicios y Fondos orientados especialmente a grupos sociales prioritarios, más flexibles y selectivos en su manejo, permitieron vislumbrar una manera de organizar la acción social pública, distinta y alternativa. El análisis que en este seminario se abordó en algunas intervenciones previas, sobre la necesidad de descentralizar y de la participación social, son parte de la experiencia acumulada en el ejercicio de las políticas sociales que se ensayaron en América Latina en distintos países durante el decenio pasado. Este tipo de lecciones y experiencias, hay que sostenerlas, continuarlas y profundizarlas.

LAS DINÁMICAS SOCIALES VIGENTES Y EMERGENTES

Los años noventa fue una década de gran inventiva en políticas sociales, de gran imaginación, de voluntades políticas y, sin embargo, arroja un saldo desalentador. No obstante haber hecho, en general, bien las tareas, los problemas de la pobreza, de las desigualdades, de las inequidades distributivas, salvo excepciones en América Latina, se mantuvieron.

La pregunta que cabe hacerse es ¿por qué tales resultados, si hicimos bien la tarea? Nuestra hipótesis es que si bien todavía hay que corregir los pendientes de eficiencia, de eficacia, de transparencia y de probidad, aún si todavía es necesario profesionalizar la función y la gerencia pública, en los noventa el mundo cambió mucho. Y América Latina es parte del mundo. Las dinámicas sociales que se tienen hoy, contemporáneas, son de otra envergadura. República Dominicana y cualquier otro país del continente inmerso en el proceso de globalización, ha experimentado cambios veloces en estos últimos años y, por lo tanto, se efectuaron innovaciones en las políticas públicas mirando el inicio de la década. No se innovó previendo los cambios, mirando el siglo XXI que ya estaba en gérmenes en el siglo que se despedía.

El gran desafío ahora, es tratar de entender de qué realidad social mundial y nacional se está hablando, para adecuar políticas sociales que se hagan cargo de esa realidad, más allá de que siempre es mejorable y perfectible la tarea que cada quién hace, incluidos los gobiernos, los funcionarios públicos, las autoridades políticas y los gerentes sociales.

La pregunta que hay que hacer intentar responder es ¿se tienen los instrumentos adecuados y se está entendiendo la realidad como corresponde?.

Una primera consideración que hay que hacer, es la diferencia de nuestras realidades con la de los países de alto nivel de desarrollo² Por eso es que el

² Solamente como ejemplo, mientras el promedio de disponibilidad de gasto social *per capita* en América Latina es de US\$ 540, en Europa fluctúa entre US\$ 3.500 y US\$ 7000. Y eso habla de niveles de crecimiento y desarrollo que están a demasiada distancia.

desafío de la imaginación propia, sin la tentación por copiar recetas, es el primer paso, porque nuestro recorrido no puede repetir el de otros que llevan caminando en políticas sociales por un siglo. En nuestras realidades, no se están interrogando a los modelos de bienestar como los que tienen los países europeos con US\$ 20.000 y US\$ 30.000 de ingresos promedio *per capita*. Estamos en otra órbita y no se va a hacer ese recorrido. Hay que tener la imaginación y la capacidad de innovar para entender que América Latina tiene su historia y su camino aún si debe tener la modestia para aprender lecciones de otros, de las buenas y las malas experiencias, de éxitos y fracasos.

Un aspecto de la especificidad y complejidad –y se puede observar el caso de República Dominicana- es que el continente tiene un pie anclado en el siglo veinte y otro pie anclado en el siglo veintiuno. Convive la pobreza estructural –la pobreza que conocemos, la pobreza de falta de escolaridad, la pobreza de falta de salud, la pobreza que no tiene condiciones de vida digna, mínimas y elementales, la pobreza del analfabetismo- con una nueva forma de pobreza. Se tienen vulnerabilidades sociales presentes en las sociedades latinoamericanas, una nueva pobreza, la pobreza moderna, aquella pobreza escolarizada; la pobreza con mano de obra calificada, la pobreza que tiene que ver con los abruptos cambios en los mercados de trabajo, en la estructura productiva y ocupacional fruto de economías abiertas en un mundo global.

Las políticas sociales que había en el pasado, en los ochenta ¿en qué paradigma estaban instaladas? Acuérdense, eran los tiempos de la red social para la subsistencia, focalizando recursos en los más pobres y que el resto de la población debía acceder a prestaciones y servicios sociales en el mercado.

El viraje de los noventa ¿en qué fue fundado? La asistencialidad de la red social sólo puede generar nuevas dependencias y por lo mismo la sola asistencialidad reproduce, finalmente, pobreza. Hay que generar igualdad de oportunidades, invertir en lo que más importa –en educación y en salud- ese fue el mensaje de las políticas sociales del decenio pasado. Darles caña de pescar a las personas y a las familias, no llevarles el pescado a su mesa y a su plato.

¿A qué nos confronta el siglo veintiuno?. Se puede dar la caña de pescar, se puede generar capital social y capital humano, pero que si no se asegura así mismo, el pescado, ese capital social y humano se desvaloriza y no tiene cómo desplegarse. Empobrece. Ahora hay una población más escolarizada, más educada y más calificada, se ha avanzado en grados mayores o menores según los países, en igualdad de oportunidades para enfrentar al mercado, pero con mercados laborales que las personas no controlan, volátiles y cambiantes, segmentados. Con cursos económicos que trascienden las decisiones políticas nacionales, con altos y bajos en las tasas de crecimiento y en la capacidad de las economías de generar empleos.

Por lo tanto, pensar el siglo veintiuno es mirar al futuro con problemas que parecen conocidos, pero son distintos a los del pasado. Cómo se garantizan derechos sociales básicos, universales, por el sólo hecho de ser ciudadanos, porque ser ciudadanos significa que todos valen igual, cualquiera sea su origen, su condición étnica, su género, su edad, su religión. La ciudadanía nos otorga igualdad y eso significa que las sociedades tienen que dirimir y discutir cuáles son los derechos sociales esenciales inalienables de toda una sociedad, para todos, por su sola condición ciudadana.

Ser ciudadano hoy día, con derechos sociales universales, no es lo mismo que los derechos sociales básicos de hace dos décadas atrás.

Hace sólo dos décadas atrás, eran exigibles la educación básica y la atención primaria en salud. Sólo veinte años después, hoy día, cuando la población es más longeva y se pueden enfrentar enfermedades catastróficas, ¿es o no el derecho a la atención de enfermedades complejas un derecho tan básico como evitar la diarrea infantil, causante de indicadores con alta morbilidad y mortalidad infantil hace dos décadas atrás en muchos países y también en no pocos de la actualidad?

¿Es lo mismo la exigencia de educación primaria hace dos décadas, cuando entramos desde hace algunos años de lleno a la era de las sociedades de la información y a la internetización? ¿Es el derecho a la educación superior, técnica y universitaria un lujo o un derecho universalizable si queremos generar sociedades más homogéneas, más equitativas, capaces de ingresar competitivamente a las exigencias internacionales?

¿Cómo hacemos para convivir y generar sociedades integradas y cohesionadas en el presente? ¿Cuáles son los nuevos fenómenos que impiden, limitan o conspiran con esa necesidad social? No sólo la pobreza estructural y su coexistencia con una nueva y moderna pobreza, también está el veloz cambio en los roles de la mujer.

Enfrentar la problemática de la mujer no sólo debe responder a un imperativo ético. No puede ser que a lo menos la mitad de la población, en algunos países más de la mitad, no tenga igualdad de derechos con su contraparte masculina. No es sólo un problema ético y de cohesión social, es una necesidad del progreso de las naciones. No puede ningún país, ninguna nación, darse el lujo de desperdiciar sus recursos humanos y la mujer es un recurso tan valioso como el masculino.

¿Qué ocurre, como está pasando actualmente, cuando las mujeres entran velozmente al mercado de trabajo y se insertan activamente en sus sociedades? Cambian las estructuras familiares y los roles, aparecen nuevas exigencias en la atención de los niños y de los hijos en general. Se alteran, pues, los roles domésticos y, al producirse esos cambios, presionan sobre las políticas públicas, demandando prestaciones y servicios que antes se hacían de manera privada,

dentro de las familias. Por lo mismo, cuando uno habla del nuevo rol de las mujeres y de las tendencias que se le asocian, se está hablando de nuevas políticas sociales, porque cambian las relaciones intrafamiliares, la estructura doméstica y las relaciones sociales dentro de los países.

Asociado a la mayor participación de las mujeres, está el fenómeno de descenso de la fertilidad, disminución de la tasa de natalidad, es lo que ocurrió en Europa, en USA y en Canadá y es lo que empieza a ocurrir en los países de alto gasto social en América Latina y que se va difundiendo en el resto de nuestros países. Baja la tasa de natalidad, con una población más longeva. Nuestras sociedades envejecen. Los cambios demográficos exigen cambios en las políticas públicas. Son distintas las exigencias para atender a la infancia y, tanto o más exigentes, son las problemáticas de los adultos mayores, que tienen una vida más longeva, que van a requerir mucha más atención desde el punto de vista de salud y del punto de vista de las jubilaciones y de la seguridad social. Este es un cambio dramático y del cual hay que hacerse cargo, porque es el futuro instalado en el presente.

Lo mismo ocurre con el fenómeno de las migraciones, ya no sólo internas, ya no en el traspaso de población de las zonas rurales a las urbanas, que fue el fenómeno que conocimos en América Latina en las décadas pasadas. Estamos hablando de un mundo abierto y global. Ustedes pueden ver en sus televisores, en las noticias, las colas de jóvenes argentinos frente a las embajadas europeas, para salir a buscar mejores oportunidades de vida y trabajo en medio de la crisis que afecta a ese país. Problemas ocupacionales en Perú o en Bolivia, hacen que exista una fuerte migración a países frontera, como es el caso de Chile. Los flujos migratorios que República Dominicana experimenta desde Haití. Parte de la misma realidad, es el millón de dominicanos viviendo en Estados Unidos.

¿No tienen que ver, acaso, las políticas públicas con los fenómenos migratorios que se acaban de señalar? Cómo asegurar que cada ciudadano sea un beneficiario de políticas sociales, en su territorio o allí donde ha optado por residir, es la pregunta que las actuales políticas sociales también deben responder.

Pero no sólo esa dimensión. Fenómenos de violencia, de xenofobia, de discriminación, intolerancias abiertas o subterráneas surgen en los países y, muchos de estos fenómenos, asociados a los flujos migratorios. La diversidad social es una de las consecuencias del mundo global, reconocer que somos ciudadanos con identidades nacionales pero formando parte del mundo, es uno de los desafíos propios de esta época; y las políticas sociales también deben dar cuenta de ello, particularmente en períodos de crisis económicas que incentivan las migraciones y en que se corren riesgos de nuevos conflictos sociales. Esto nos lleva, entre otras cosas, a tener que privilegiar políticas públicas educacionales. La educación, en el siglo veintiuno, no sólo debe ser el instrumento para calificar al futuro trabajador con mejores oportunidades laborales y de ingresos, también debe responder al nuevo tipo de ciudadano

que tenemos que crear. Un ciudadano que sabe convivir en la diversidad, que asume la tolerancia y el respeto a los derechos humanos como parte de su curriculum formal, en un mundo que está demandando ciudadanía, derechos ciudadanos, derechos humanos, tolerancia, dentro de los países, pero sobretodo entre fronteras.

Estos nuevos fenómenos emergentes llegaron y están instalados en el siglo veintiuno para quedarse. Los fenómenos de la exclusión, las nuevas vulnerabilidades están asociadas no solamente a la pobreza. El color discrimina, deja afuera y excluye; el género discrimina y excluye, como también la edad, y eso lo saben muy bien los viejos. Los desafíos actuales no se agotan, ni se resuelven en el debate tradicional sobre equidad distributiva. Lo que está en juego en las políticas sociales y en la mirada de las dinámicas sociales en curso, es la igualdad dentro de sociedades que deben convivir con la diversidad.

Incorporar la noción de ciudadanía en las políticas sociales, significa un cambio dramático de énfasis, significa poner en el centro de las preocupaciones, no sólo las políticas selectivas y focalizadas que, ciertamente, es la salida cuando se tienen recursos escasos que destinar a los que menos tienen, sino también la defensa de los derechos sociales universales de todos los ciudadanos y ciudadanas. Porque la drogadicción no golpea sólo a los pobres, porque los conflictos de los pueblos indígenas afectan a la población conjunta, porque la discriminación salarial de las mujeres es más fuerte a medida que es más escolarizada, porque el color de la piel todavía discrimina sin atender al nivel socioeconómico y todo esto genera profundos problemas sociales. No puede un estado renunciar a tener políticas públicas sociales en todas estas áreas que golpean a toda la sociedad.

Por lo tanto, siendo esencial la pobreza como prioridad en las preocupaciones de las políticas sociales, también es esencial el fenómeno de la cohesión social y eso recorre transversalmente a una sociedad.

Estos fenómenos descritos se dan con una gran dependencia de los procesos económicos. Los países que logran tener políticas económicas rigurosas, de contención más sólidas y más responsables, pueden resistir mejor los embates de los procesos económicos externos. Sin que parezca un acto de soberbia, en Chile se ha logrado resistir la desaceleración internacional, disminuyendo el nivel de crecimiento, pero manteniendo todavía un nivel en torno del 4%. Pero hay países que han decrecido, que han dejado de crecer. De modo que entre los fenómenos contemporáneos, están los grados de vulnerabilidad o inseguridad de los países y no sólo las inseguridades y vulnerabilidades al interior de sus poblaciones. La inseguridad entra en las naciones y, por lo tanto, si no internalizamos que la globalización tiene beneficios de progreso, tiene beneficios de democratización, pero también genera fuertes problemas sociales, no asumiremos que debemos gobernar la globalización. Es difícil imaginar dictaduras con el mundo abierto que tenemos hoy día. ¿Ustedes se imaginan a Pinochet, Somoza, Trujillo, Papa Doc, Batista quemando libros, torturando y

violando derechos humanos con internet, televisión por cable y con un Tribunal Penal Internacional?

Hemos ganado en democracia, podemos ganar en espacios de derechos humanos, hemos ganado en progreso, tenemos más bienes disponibles, pero también crecen las desigualdades, las segregaciones y las vulnerabilidades. Inseguridad es el nombre del mayor problema de inicios de este siglo, no sólo en los aeropuertos o por el terrorismo nacional e internacional, no sólo por la delincuencia y la drogadicción, En ese marco, los estados y las políticas sociales, no sólo tienen que generar oportunidades y proteger a los más pobres, tienen que volver a pensar en cómo generar seguridad en el país y seguridad social. No sólo la vida es insegura porque hay delincuencia o porque puede haber guerra o terrorismo. Es la incertidumbre y el riesgo a perder la protección que uno tiene cuando es está ocupado y con ingresos, cuando eso se puede perder y, junto con la pérdida del trabajo, se puede perder el derecho a la salud, a la educación, así como a la jubilación en la vejez.

DESAFÍOS DE POLÍTICAS SOCIALES ADECUADAS

El rol de los estados es, en ese marco, apoyar a la sociedad frente a la indefensión, frente a la desprotección, frente a la vulnerabilidad. Los gobiernos deben generar redes de protección que permitan que en los períodos de crisis no se violenten los derechos esenciales de toda la sociedad y que, en los períodos de progreso, se reparta y se difunda con más justicia e igualdad. Ese es el gran desafío de equidad que hay que resolver.

¿Y cómo se afrontan estas realidades en un mundo cambiante a gran velocidad? Lo que antes demoraba décadas, ahora se desarrolla en un par de años. La información fluye de manera vertiginosa, es tanta que ni siquiera la podemos procesar. Anthony Blair, el Primer Ministro británico, explicaba en uno de los congresos del Partido Laborista que cada dos años se hacen obsoletos los bienes que se producen para el mercado. ¿Ustedes se dan cuenta los cambios en la estructura productiva y en el empleo que eso significa, los procesos de recalificación permanente que se le exige a un trabajador para aprender nuevos procesos, para poder competir en los mercados con nuevos productos?

En otras palabras, cómo adecuar la institucionalidad pública para adaptarse a la velocidad de las dinámicas sociales a las que debe servir, es un gran desafío de las políticas sociales, porque tenemos instituciones pesadas, que saben hacer las cosas con normas y procedimientos antiguos, mientras la realidad fluye. Es necesario un gran debate para reformar la institucionalidad y propiciar un estado flexible, dúctil a los cambios de la realidad, con menos normativas y más metas de resultados.

Y esta es una gran exigencia para ustedes, los gerentes sociales. Lo que aprendieron ayer, mañana no les va a ser útil, tienen que tener una capacidad de aprendizaje y de alerta permanente -el mismo aprendizaje continuo que se le exige a los trabajadores en el sector privado, también debe serlo en los trabajadores públicos- pero más que eso, la disposición subjetiva, psicológica, al cambio. Los gerentes sociales, deben ser agentes de cambio y estar disponibles a estar cambiando permanentemente, adaptándose a la realidad es muy dinámica. Los gerentes sociales no van a poder dar cuenta de la demanda ciudadana cotidiana, si no se conectan con estos cambios que a diario vive la sociedad. Esa es una exigencia de formación en el curriculum que no se puede impartir en una clase o en un curso; esto se adquiere en la práctica concreta, en el ejercicio laboral de todos los días.

Las grandes reformas modernizadoras tienen menos que ver con procedimientos y mucho más con la lógica de resultados, porque los objetivos de la política social es que las personas vivan mejor. No es hacer lo que el procedimiento indica puesto que un procedimiento pensado para el día de ayer, puede ser perfectamente inútil mañana.

Las grandes reformas modernizadoras tienen que ver menos con instituciones y más con los recursos humanos. Los gerentes sociales importan más que los Servicios, es en ellos y nos en los organigramas donde radican las capacidades de inventiva y de adecuación a los cambios y a las demandas ciudadanas.

En la lógica estatal tradicional y que todavía opera, las instituciones y quienes en ellas trabajan han sido pensados para entregarle el menú a la población, en circunstancias que la lógica de la realidad nos indica otra cosa, que hay una sociedad capaz de preparar su menú si el estado y los funcionarios proporcionan los ingredientes. Ese es el cambio necesario, la demanda social organizando la oferta pública y no a la inversa y a eso es descentralización y participación.

Mucha descentralización, porque una cosa es universalidad de derechos sociales y otra es entender que no sirven los programas estandarizados. No es lo mismo universal que homogeneidad. A modo de ejemplo, el derecho universal a la educación no supone el mismo tipo de formación para todos por igual, como el derecho a la asistencialidad estudiantil no supone el mismo tipo de asistencia a quienes tienen necesidades diferentes

Tenemos que tener universalidad de derechos o universalidad de políticas, pero una gran capacidad de heterogeneidad de programas, y hay una sola forma de hacerlo, descentralizando y participando, permitiendo que la decisión sea tomada al nivel más cercano de la realidad a la que se quiere servir y, además, con receptividad para escuchar lo que requiere y demanda activamente el ciudadano. Eso se llama participación, siendo la participación un recurso determinante en países como los nuestros y con las realidades de reducidas disponibilidades de recursos materiales como los que analizamos en este seminario y en mi presentación.

Frente a tales recursos escasos tenemos que sacar provecho del más abundante y el recurso más abundante del que disfrutaban nuestras sociedades, es el recurso humano. Es de lo que se trata cuando se habla del capital social. Esa es la participación, la capacidad de movilizar energía social, la capacidad de aporte propio, la capacidad del cofinanciamiento, la capacidad de inventiva y de innovación, de involucramiento del ciudadano, activamente, en la solución de sus problemas, como condición necesaria cuando los recursos son escasos. Eso supone invertir en este bien. Hay que calificarlo, hay que generar mucha educación y, por lo tanto, el eje articulador de las políticas sociales es y seguirá siendo, sin duda, la educación, precisamente para valorizar lo que más importa, nuestros recursos humanos.

En materia de reformas hay que destacar, en primer lugar, la necesidad de abrir un gran debate, serio, sin vergüenza, sobre el rol de los estados. Darle prestigio a los estados, generar estados transparentes, eficientes -eficientes porque resuelven las cosas, no porque tienen procedimientos- que integren accountability, que la sociedad sienta que les puede pedir cuentas, que den cuentas. Reconocer que esos roles son del Estado, como primera condición.

En segundo lugar, se necesitan profundas reformas gestionarias, la descentralización y la participación, pues son una condición más que necesaria para llevar adelante políticas sociales de envergadura como las señaladas.

En tercer lugar, reformas de la institucionalidad, instituciones flexibles, instituciones adecuadas. A modo de ejemplo, los ministerios del trabajo son los mismos que se conocieron hace treinta o cuarenta años, en circunstancias que lo que más ha cambiado en el mundo es el trabajo. Tiene que haber una revisión profunda de los instrumentos ¿no aprende, acaso, más un niño en su casa con internet que yendo, a una escuela con un profesor a quien nadie capacitó? No se trata de grandes reformas institucionales, sino de cómo se adecúan a estas lógicas sociales y económicas, cómo se ponen en sintonía con la realidad.

En cuarto lugar, las áreas de reformas sectoriales que hay que enfrentar son las tres fundamentales que abren la posibilidad de propiciar el gran salto en América Latina. Son tres reformas de una magnitud tremenda: la reforma de la educación, la reforma de la salud y la reforma de la seguridad social.

Todo esto tiene que ver con la seguridad de los países y la seguridad de las personas.

Cuando se hace referencia a la reforma de la educación, se alude a las condiciones para competir como naciones y como sociedades en un mundo abierto y eso no se puede reducir sólo a la educación básica. En algunos países hay todavía tareas pendientes, como derrotar el analfabetismo y asegurar escolaridad universalizada a lo menos en educación básica. Pero hay que ser

realistas. Hoy en día para salir de los niveles de pobreza se requiere contar como mínimo con doce años de escolaridad. Y garantizar educación media completa es un esfuerzo gigantesco. Sin contar con la educación superior que ya no es más para una elite. Entender que junto con enfrentar la derrota de condiciones tan básicas como el analfabetismo, hay que convivir además con exigencias de alto nivel de calificación en la educación, lo cual nos pone al frente la magnitud del esfuerzo social descomunal que hay que hacer.

La reforma de la salud. No sólo garantizar que parte de la sociedad no se muera de las enfermedades más elementales, que no se muera un niño por diarrea, una mujer por enfermedades crónicas de la pobreza, sino que tampoco se omitan soluciones al nuevo perfil epidemiológico que surge en las sociedades modernas contemporáneas. Cada vez hay tecnologías en salud más costosas y sofisticadas. Las nuevas enfermedades emergentes, que están arrasando con naciones enteras, como el SIDA, y las políticas frente a los remedios, entre otros, nos colocan ante demandas de reforma de la salud de magnitudes que hay que dimensionar, y más aun cuando además se habla de poblaciones que envejecen, que son las poblaciones de los mayores costos en salud.

Asimismo, las reformas de la seguridad social y las pensiones en sociedades que han prolongado su esperanza de vida por sobre los 70 años de edad, a qué calidad de vida se puede aspirar una vez que culmine la vida activa de un trabajador y su familia. Cómo, de qué forma y quién es responsable de asegurar una vida digna en la vejez, con poblaciones que cada vez prolongan más sus expectativas de vida y que se enfrentan a enfermedades complejas.

LA DEMOCRACIA BASE DE LAS INNOVACIONES EN POLÍTICAS SOCIALES

Las anteriores son las interrogantes y reformas que las políticas sociales van a tener que responder. Enfrentar aquello es abrir un debate que requiere de condiciones políticas.

Es importante que existan instituciones como el BID, las universidades, los organismos no gubernamentales, que se estén preocupando de formar las mejores capacidades técnicas, pero no habrá nunca capacidad técnica que resuelva estos dilemas sustantivos de una sociedad si no se asume como debate político de país. No se conoce ningún otro sistema mejor que la democracia, para que estos temas se diriman.

Fortalecer la democracia, fortalecer las instituciones políticas es condición necesaria para tener las mejores políticas sociales, al mismo nivel con que hoy se pone como necesidad y condición el crecimiento económico. Esta valorización de la democracia y de las instituciones políticas como condiciones necesarias, tiene que ser colocada como un aspecto central de las actuales definiciones de innovaciones de las políticas sociales, si se quiere garantizar sociedades justas, sociedades cohesionadas, sociedades

que enfrenten sus vulnerabilidades, que le den condición de ciudadanos con iguales derechos a todos, cualquiera sea su raza, cualquiera su origen étnico, religión, edad, sexo.

Hay que hacer este debate con quienes toman las decisiones políticas en el país. Este no es un problema de otros, este es nuestro problema. Si un gerente social no fortalece los espacios de debate político y sólo se remite a ser el mejor técnico, el que mejor focaliza, no va a lograr resolver nada. El gerente social tiene que abrir espacios para el debate ciudadano, tiene que fortalecer los partidos, tiene que creer en las instituciones políticas como los parlamentos, porque es allí donde se procesan y se votan las leyes que van a incidir en las vidas de las personas. Hay que formar a nuestros parlamentarios, hay que formar a nuestras autoridades al mismo nivel que nos formamos como gerentes sociales, porque las decisiones pasan por voluntades políticas.

Estas no son tareas de un gobierno, son tareas nacionales y tenemos que generar pactos y acuerdos políticos, porque se trata de convocar y hacer converger intereses distintos, muchas veces contrapuestos, de modo que se vean obligados a tomar decisiones de carácter nacional, deponiendo intereses corporativos. El problema de los pobres no es de los pobres, como tampoco lo es de la gente con sensibilidad social, es de toda la sociedad. Si un país quiere progresar y enfrentar competitivamente al mundo, tiene que superar la pobreza, no sólo por razones éticas, que ya es suficiente motivo, sino porque tiene que competir en el mundo con doce años de escolaridad mínimo y esa conquista permite que superen la pobreza. También es para beneficio de quienes creen en el mercado, tener el mejor capital social y hacer la mayor inversión social. Para eso tenemos que hacer un debate político, porque tenemos que llegar a pactos y acuerdos con todos los actores, con aquellos que no están convencidos que ese es un tema nacional.

Si entendemos que las políticas sociales deben ser el fruto de acuerdos con sentido de país, evitaremos los riesgos que amenazan a las políticas sociales cuando con los cambios de gobierno no se les da continuidad y estabilidad a las políticas. Porque todo lo que se ha dicho sobre necesidades de innovación y de cambio, tiene que serlo en los instrumentos, en los programas concretos, en las iniciativas, en la capacidad de involucrar activamente a la sociedad. Pero las políticas tienen que ser de mediano y de largo plazo para que den resultados y logren efectos perdurables.

Eso significa que se puede pasar de un gobierno a otro y asumir tareas nacionales. Por eso son importantes los pactos, porque cualquiera sea la fuerza política que gobierne, tiene que haber suscrito un pacto, un pacto de proyecto de país que lo obligue a que, habiendo alternancia en el poder, hayan políticas que sean intocables e inamovibles, como lo son las reformas de la salud, de la educación y de la seguridad social que toman mucho tiempo para instalarse y vivir su proceso.

Es el único camino para transitar hacia sociedades tolerantes, integradas, más justas y equitativas que es, en definitiva, el único propósito que le da sentido a las políticas sociales.

Las Nuevas Desigualdades Sociales en América Latina

Isabel Licha¹

INTRODUCCIÓN

En este trabajo hacemos un breve análisis de la situación social en la región latinoamericana en las décadas de los 80 y los 90, pero antes resaltaremos algunos puntos. En primer lugar, reconocemos que aunque dicho ejercicio supone tener en cuenta la profunda imbricación existente entre las variables sociales y las económicas, políticas y culturales, aquí no analizamos dichas interrelaciones sino que nos concentramos sólo en las primeras. En segundo lugar, debemos puntualizar que este análisis incluye elementos de apreciación de la situación mundial para mostrar que los principales problemas sociales de América Latina no son exclusivos de la región, sino que se inscriben en una realidad mucho más amplia. Por último, como en todo análisis social, es conveniente subrayar que las cifras que aportamos en este trabajo, aunque son datos objetivos, no lo son tanto ni las metodologías de medición que los han generado ni la interpretación que hacemos con base en ellos.

En razón de lo antes dicho, nuestro planteamiento central en este trabajo es que podemos observar con claridad, en el análisis actual de la realidad social latinoamericana (y mundial), el surgimiento de tres conceptos fundamentales que dan cuenta de la naturaleza y dimensiones de la compleja y profunda problemática social. Estos conceptos son: **exclusión, vulnerabilidad y heterogeneidad social**. Esta trilogía de conceptos tiene la virtud de movernos a otros planos en el campo del diagnóstico social para definir las políticas sociales, hasta ahora dominado por el tema de la pobreza, con sus taxonomías y sistemas de medición conocidos. No es que con ello pierda centralidad el tema de la pobreza sino que queda comprendido en una terna de conceptos que permiten mucho mejor enfrentar sus causas y efectos.

Dichos términos no son nuevos en la región, pues de ellos dan cuenta las ciencias sociales latinoamericanas de los años 70 y 80, pero entraron en desuso debido a la crisis paradigmática habida desde mediados de los años 80 y que perdura hasta hoy, la cual hizo que perdieran *status*. Hoy vuelven a aparecer resignificados, no desde la academia como antes sino en el marco de los nuevos circuitos de producción de conocimiento para la elaboración de políticas, que lideran las agencias de desarrollo.

Nos parece que desde 1995 hasta hoy, a partir de la celebración de la Cumbre Social de Copenhague, y en lo sucesivo, hay evidencias de avances y consensos

¹ Docente del INDES-Washington y Coordinadora Académica del INDES-República Dominicana

importantes a nivel de las agencias de desarrollo, en articulación con académicos y organizaciones de la sociedad civil, sobre la caracterización de la problemática social a nivel mundial y latinoamericano, conceptualizada crecientemente con base en esos tres conceptos. Los textos, informes y documentos a los que nos referimos son los siguientes: el programa de acción de la cumbre social (Agreements of the World Summit for Social Development, Copenhague, 1995); la declaración sobre el desarrollo social de la cumbre; el informe del BID sobre la desigualdad en América Latina, de 1998; los trabajos del Banco Mundial para la celebración del quinquenio de la Cumbre Social, que tuvo lugar en Ginebra en el 2000; el informe del Banco Mundial sobre Pobreza y Desarrollo del 2001; el Informe sobre la Situación Social Mundial 2001, de Naciones Unidas; y los textos de CEPAL sobre Panorama Social de América Latina 1999-2000.

Veremos entonces el resurgimiento de estos conceptos y sus nuevos significados para aprehender nuevas y viejas realidades, cuya relativamente reciente reaparición ha conducido crecientemente a los distintos actores del desarrollo a asumir concertadamente el “desafío de la inclusión” como el mayor desafío de la región.

I. ACERCA DE LOS TRES CONCEPTOS RE-EMERGENTES: EXCLUSIÓN, VULNERABILIDAD Y HETEROGENEIDAD

Estos tres conceptos son indisolubles. El concepto de exclusión es reacuñado por Bourdieu (1993)² y Castel (1995)³, siendo sus aportes ampliamente debatidos y recogidos en las agendas de los problemas sociales en los países de la Unión Europea.

La *exclusión* alude a la condición de quienes no tienen los medios para participar en la vida económica, social, política y cultural de una sociedad, que en Europa correspondería al 20% de la población, integrada por madres solas, desempleados, jubilados y discapacitados. Como vemos, este concepto abarca una amplia gama de situaciones originadas en el aumento de las desigualdades sociales en los países occidentales.

La noción de exclusión tiene varias dimensiones. A nivel económico, se refiere a la baja capacidad de acceso de los pobres al mercado laboral, debido a su escasa calificación. A nivel político consiste en la no participación de la población pobre en las decisiones públicas. A nivel social es la distinción entre integrados y excluidos, que dualiza la sociedad, reflejándose en la infraestructura pública, los estándares educativos, la restricción a ciertos tipos de trabajo, las

² Pierre Bourdieu. *La misère du monde*. Paris, Le Seuil.

³ Roberto Castel. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris, Fayard.

áreas restringidas de residencia, las barreras al intercambio, creando a su paso un orden de separación social. En el nivel cultural es la discriminación por razones étnicas, generacionales, territoriales o de género. Un tipo de exclusión refuerza las otras.

De acuerdo con Castel, para comprender la especificidad de este fenómeno tenemos que reconocer que vivimos hoy una conmoción que afecta la condición salarial: desempleo masivo, precarización de las situaciones de trabajo, inadecuación de los sistemas clásicos de protección social contra el desempleo y la precarización del empleo, surgimiento de los llamados “inempleables”. Con tal situación surge una amenaza de fractura que acosa nuestras sociedades de hoy, obligándonos a poner en primer plano los temas de vulnerabilidad y exclusión. Subraya el autor que no es que haya hoy menos asalariados sino que su condición se ha vuelto más precaria debido a la proliferación de contratos atípicos, a tiempo parcial, temporales, amenazados de desempleo, originando como problema mayor *la fragilidad del vínculo social*, la problemática de la integración versus la exclusión de los individuos que no tienen lugar en la estructura social.

Castel subraya que hay tres maneras de estar en sociedad: **integrados**, a través de un trabajo estable que asegura una inserción relacional sólida; **excluidos**, por la ausencia de participación en el trabajo, que ocasiona aislamiento relacional; y **vulnerables**, por la precariedad del trabajo y la fragilidad del vínculo social. Lo que es obvio es que en una sociedad cohesionada, todos se benefician con seguridades básicas, mientras que en una sociedad dual, unos sí y otros no.

En este desarrollo del concepto vemos su resignificación y complementación con el de vulnerabilidad, entendido éste último como la antesala de la exclusión. La *heterogeneidad social* aparece en esta conceptualización de Bourdieu y Castel sintetizada en la distinción entre integrados y excluidos.

El concepto de *vulnerabilidad social* ha sido muy recientemente asumido por la CEPAL (Panorama Social, 1999-2000) para señalar un conjunto de indicadores sociales que ponen de manifiesto dicho fenómeno. En primer lugar la CEPAL afirma que la vulnerabilidad social es uno de los rasgos distintivos de las sociedades latinoamericanas en los inicios del siglo XXI, de acuerdo con las encuestas de opinión pública realizadas a fines de los 90. Las razones que explican esta percepción se refieren a las tendencias del mercado laboral, el repliegue del Estado de ciertas áreas de acción, las nuevas estructuras institucionales para la provisión de los servicios sociales, y la pérdida de vigor de las organizaciones sociales, entre otras. La vulnerabilidad afecta no sólo a la llamada pobreza dura, sino que llega a muchos segmentos de población, incluidos los sectores de las clases medias.

II. SOBRE LOS DISTINTOS HITOS QUE JALONAN EL USO DE LA TRILOGÍA DE CONCEPTOS

La Cumbre Social de Copenhague

Cuando a mediados de los años 90 las Naciones Unidas planteó la iniciativa de celebrar una cumbre mundial para el desarrollo social, el diagnóstico de la situación social a nivel mundial revelaba una serie de hechos dramáticos como los siguientes (United Nations, 2000):

- **Contexto.** Si por una parte la globalización trae consigo nuevas oportunidades económicas a los países en desarrollo, a través del incremento de la movilidad humana, el aumento de las comunicaciones, y la intensificación del comercio y del flujo de capitales, propiciando además el aprendizaje entre países y la fertilización cruzada de ideas, valores y aspiraciones, también es cierto que este rápido proceso de cambio y de ajustes se ha visto acompañado por la intensificación de la pobreza, del desempleo y de la desintegración social.
- **Avances.** El informe reconoce avances pero también problemas agravados. Los avances en ciertas áreas son los siguientes:
 - a. Ha aumentado la riqueza de las naciones: hoy es 7 veces mayor que hace 50 años y el comercio mundial ha crecido aún más dramáticamente.
 - b. En la mayoría de los países, incluso en los países en desarrollo, la esperanza de vida, la alfabetización y educación primaria, la planificación familiar y la tasa de mortalidad infantil han mejorado.
 - c. Así mismo, se han desarrollado las instituciones democráticas, aumentando el pluralismo democrático y las libertades civiles.
- **Nudos críticos.** No obstante los avances anteriores, la humanidad confronta los siguientes problemas básicos:
 - a. Un alto porcentaje de la población mundial, sobre todo mujeres y niños, están sometidos al agobio y a profundas carencias (*stressy deprivation*).
 - b. La pobreza, el desempleo y la desintegración social resultan frecuentemente en aislamiento, marginalización y violencia.

c. La vulnerabilidad de la población afectada por estos problemas se ha intensificado hasta el punto que más de 1 billón de personas vive en pobreza extrema, y una enorme proporción de la población mundial tiene limitado acceso a ingresos, recursos, educación, salud, nutrición.

d. Más de 120 millones de personas están sin empleo, en su mayoría jóvenes.

e. Principalmente las mujeres viven en pobreza absoluta y ellas, junto con los niños, están más afectados que los hombres por los problemas de pobreza, desintegración social, desempleo, efectos de conflictos y guerras, degradación ambiental, etc.

f. Millones de personas son desplazados internos por conflictos armados o son refugiados de guerra.

g. Los discapacitados, diferentes etnias y ancianos son particularmente vulnerables a la exclusión social, la pobreza y la marginalidad.

h. La incidencia creciente de enfermedades “comunicables” (tuberculosis, malaria, SIDA) también causa pobreza y exclusión social.

Lo que es importante de este texto es que en el capítulo 4 sobre “Social Integration” (United Nations, 2000 b), se plantea la necesidad de un desarrollo centrado en las personas y se enfatiza en que el propósito de la integración social es crear “una sociedad para todos”, es decir, una sociedad incluyente basada en el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la diversidad religiosa y cultural, la justicia social y las necesidades especiales de los grupos vulnerables y en desventaja, la participación democrática y el gobierno de la ley. Este planteamiento de construir sociedades incluyentes es reforzado en el texto con distintos argumentos referidos al progreso habido en relación con la profundización de la democracia, la superación del apartheid, el reconocimiento de la necesidad de respetar la dignidad humana, la diversidad cultural y los derechos y libertades fundamentales, los derechos de los pueblos indígenas, la inaceptabilidad de la discriminación, la expansión de oportunidades económicas y educativas, la noción difundida de la responsabilidad de todos por los miembros de la sociedad, etc. También se destaca la persistencia dramática de los problemas siguientes:

- Fragmentación y polarización social
- Aumento de las disparidades y desigualdades de ingresos y riquezas entre y dentro los países
- Desarrollo urbano desordenado y degradación del ambiente

- Marginalización de personas, familias, grupos sociales, comunidades y países enteros
- Aumento de la violencia contra la mujer, niños, tercera edad y discapacitados
- Aumento del crimen organizado (tráfico de drogas, comercio de armas, tráfico de mujeres y niños, conflictos étnicos y religiosos, guerra civil, terrorismo, xenofobia, asesinatos y genocidios por razones políticas)

Como vemos, en los diagnósticos anteriores aparecen los problemas de exclusión (marginalización, desempleo), vulnerabilidad (para referirse a los grupos sociales vulnerables a la pobreza y marginalidad) y heterogeneidad (fragmentación, polarización social).

La situación social en el mundo en el 2001

Un Segundo hito corresponde al Informe sobre la Situación Social Mundial 2001, de Naciones Unidas, que destaca como problemas fundamentales los siguientes (United Nations, 2001):

- Aumento de las disparidades en ingresos y riquezas en muchos países, así como también aumento de la brecha entre países ricos y países pobres.
- Baja cobertura de servicios básicos y aumento del deterioro en la calidad de dichos servicios en muchos países, junto a una cierta incapacidad para responder a las necesidades de la población.
- Aumento de las desigualdades en los países, incrementándose la concentración de los ingresos en muchas naciones de América Latina, Europa del Este, repúblicas bálticas, y los estados independientes del Commonwealth, algunos países del Sudeste asiático y Africa, y en las 2/3 partes de los países de la OCDE.

Sobre las posibles causas de estas desigualdades, en el documento se alude a la diseminación de tecnologías que generan demanda por mano de obra calificada, la concentración de los activos debido a las políticas de privatización, la desregulación de los mercados laborales (que erosionan el salario real) y los límites impuestos a la función redistributiva del Estado (por la eliminación del sistema de transferencias), entre otras.

También se aborda en el informe de Naciones Unidas 2001, el análisis cuidadoso de un conjunto de variables, a saber: población, familia, generaciones, condiciones de vida, trabajo, calidad de vida, protección social, vulnerabilidad social, disrupciones sociales, discriminación, violencia, crimen y corrupción. La conclusión del análisis se centra en las implicaciones éticas y de equidad que

la gravedad de la situación social plantea, y se propone una convocatoria a discusiones informadas para dilucidar acciones apropiadas urgentes.

A continuación presentamos un cuadro que sintetiza las tendencias de las principales variables sociales analizadas:

Cuadro 1. Tendencias de las variables sociales

| Variables Sociales | Tendencias |
|------------------------------------|--|
| Mortalidad y fertilidad | Declinación significativa |
| Familia | Cambios en tamaño y estructura |
| Educación | Los sectores educados consolidarán sus ventajas de mayor acceso a las oportunidades presentadas, distanciándose mucho más de otros sectores de sus comunidades (polarización educativa y social) |
| Empleo | La vasta mayoría de los trabajadores se insertará en la economía informal y otros vivirán de la agricultura. La fuerza de trabajo global es de 3 billones de personas (de 6 billones de habitantes). Entre 750 millones y 1 billón son subempleados en el sector informal y agricultura de subsistencia. La principal característica de tal empleo es su naturaleza precaria, baja productividad, bajos ingresos. |
| Disparidades de ingresos y pobreza | Dispar distribución de ingresos urbano-rurales, mayor incidencia de la pobreza a nivel rural |
| Calidad de vida: | |
| 1. Seguridad alimentaria | Cerca de 800 millones de personas no tienen suficientes alimentos |
| 2. Salud | La brecha en salud entre países desarrollados y en desarrollo es grande, y las condiciones de salud varían enormemente dentro de los países según los ingresos y el género |
| 3. Vivienda | La brecha entre ricos y pobre se amplía: el hacinamiento, baja calidad de la vivienda, falta de agua potable y saneamiento tienden a predominar. Con ello se plantean problemas de salud, seguridad y siniestros ambientales. |
| Protección social | Aumento de la vulnerabilidad social, lo que exige la ampliación de la interpretación de protección social para incluir protección de los grupos vulnerables, ingresos mínimos, asistencia a familias con niños, servicios de salud y de vivienda. |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Naciones Unidas, 2002 : 7

De acuerdo con las variables y datos arriba presentados, resulta evidente que los problemas de heretogeneidad se expresan en la profundización de las brechas de ingreso, educación, salud, hábitat y empleo. El concepto de vulnerabilidad se amplía para incluir no sólo la protección a los grupos vulnerables, sino para considerar otras medidas de protección social. El concepto de exclusión aparece como corolario del análisis, reflejándose en “el ideal de sociedades equitativas” y en el imperativo planteado en el informe “of equitable access and the need to raise the quality of services”. (United Nations, 2001:1)

Algunos textos adicionales que también aportaron

Entre 1995 y 2000 se avanza claramente en la dirección de reconocer “la inclusión” como el mayor desafío de la región. Dos factores ayudan a que eso ocurra, la preparación de informes y estudios para la celebración de la cumbre social en Ginebra (2000) y la entrada al nuevo milenio. En dicho contexto aparecen declaraciones que evidencian la adopción de los nuevos conceptos, como la siguiente de Wolfenshon “our goal must be to reduce disparities across and within countries, to bring more and more people into the economic mainstream, to promote equitable access to the benefits of development, regardless of nationality, race or gender. This -The Challenge of Inclusion- is the key development challenge of our time.” (World Bank, 1998)

El Banco Mundial se comprometió con muchas iniciativas para lograr los objetivos que se establecieron en la cumbre social de Copenhague en 1995, cuya declaración fue adoptada por los gobiernos. En dicho marco se producen dos obras importantes: el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/01 sobre Pobreza y Desarrollo y Nuevas Trayectorias para el Desarrollo Social. En la primera se hace énfasis en la reducción de la pobreza a través de acciones de empoderamiento, género, seguridad y acceso a oportunidades. En la Segunda se valoriza el capital social como una forma de activo que beneficia a sus miembros y potencia el uso de los otros activos.

En el debate y textos de este período aparece un consenso en torno a la idea según la cual “without attention to the social underpinnings of development, it is difficult for economic growth and development to succeed- and virtually impossible for it to be sustained” (Banco Mundial, 1998, Op. Cit.:7).

La situación social actual en América Latina

El diagnóstico social de América Latina está subsumido en el análisis de la situación mundial antes presentado. En los años 90, la brecha social no disminuyó, persistiendo altos niveles de pobreza y desigualdad social, a pesar del crecimiento económico que experimentó la región. Este hecho ha conducido a un replanteo del tema por parte de académicos, agencias gubernamentales y de desarrollo, y OSC (Korzeniewicz y Smith, 2000).

En buena medida, lo que ocurrió en lo 90 en materia social, se debe a la crisis económica de la región durante los 80. Durante dicha década (bautizada como la década perdida), el aumento de la pobreza fue muy extenso, afectando a la mayoría de los países de la región: entre 1982 y 1993 el número de personas en estado de pobreza aumentó de 78 a 150 millones, fenómeno que afectó principalmente a los sectores urbanos, según autores como Londoño, Székely y Duryea (1996) y Altimir (1997); y organismos como la CEPAL (1997). El incremento de la pobreza en los años 80 revirtió la tendencia decreciente del número de pobres que se había logrado en décadas pasadas como resultado del

crecimiento económico rápido y de la migración del campo a la ciudad (ver Birdsall y Londoño; Morley; citados en Korzeniewicz y Smith, 2000: 389; Altimir, 1997).

Los autores antes citados concuerdan en que las crisis económicas de los 80 tuvieron un gran impacto en la desigualdad. De acuerdo a CEPAL (1997), todos los países acusaron mayores niveles de desigualdad social, principalmente México, Argentina, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela.

Durante los 90, América Latina experimenta los niveles de desigualdad más altos del mundo, como bien los analiza el IPES 1998. En dicho informe se identifican como variables claves de la desigualdad las siguientes: educación, edad, género, características sectoriales, factores demográficos, participación de la fuerza de trabajo, las distribuciones de activos y las diferencias geográficas y regionales en las dotaciones de recursos naturales

Veamos algunos indicadores:

• *Aumento de la pobreza y de la concentración del ingreso*

En la primera mitad de los 90, la pobreza disminuye en un conjunto de países, pero vuelve a aumentar en algunos de ellos. Chile y Perú mejoran; Argentina, Costa Rica y México empeoran. Ver cuadro # 2.

Cuadro 2. Incidencia de la pobreza en América Latina

| | 1980 | 1997 |
|--------------------------------|--------------|--------------|
| Personas bajo línea de pobreza | 136 millones | 204 millones |
| Personas indigentes | 62 millones | 90 millones |
| Hogares pobres | 35 % | 36 % |
| Hogares indigentes | 15 % | 15 % |

Fuente: CEPAL, 1997.

Debemos destacar que la pobreza es más aguda en poblaciones indígenas, por lo tanto esa población es la más desprotegida en América Latina, existiendo en la región 40 millones de indígenas, que corresponde al 8% de la población total. Otro sector muy afectado es el de mujeres, niños y jóvenes. En América Latina hay 70 millones de niños en estado de pobreza absoluta, siendo muchos de ellos de origen rural. Se estima que uno de cada dos niños pobres trabaja (entre 7 y 17 años).

• *La tendencia a la concentración del ingreso*

América Latina es la región más desigual del mundo (BID, 1998/99): el 5% más rico concentra el 25% de los ingresos, mientras que en los países desarrollados el 5% más rico concentra el 13%. Pero a la vez es

heterogéneamente desigual: los menos desiguales son Uruguay, Costa Rica y Jamaica; los más desiguales son Brasil y Guatemala, que tienen la mayor brecha de ingresos del mundo: el 10% de la población más rica absorbe el 50% del ingreso nacional mientras que el 50% de la población más pobre concentra el 10%.

Aunque el problema de la desigualdad en la región es de carácter perdurable, en los 70 mejoró ligeramente, empeoró en lo 80 y se estancó en los 90. El coeficiente GINI (participación de los grupos de población en el ingreso total) de la región oscila entre 0.45 y 0.60, mientras que el GINI mundial promedio es de 0.40:

GINI de países desarrollados entre 0.25 y 0.30

GINI de Brasil, Guatemala, Panamá, Ecuador, Paraguay, Honduras, Chile y México. cercano al 0.60

Hemos dicho que la desigualdad se relaciona con los amplios diferenciales salariales que reflejan una desigual distribución del capital humano, diferencias de género, brechas entre empleo formal e informal, y grandes diferencias entre ingresos rurales y urbanos. Ejemplo de ello es que se mantienen las diferencias salariales por género y dichas diferencias se incrementan a medida que aumenta el nivel educativo.

• *Desempleo, subempleo e informalidad*

La pobreza y la equidad están determinadas en buena medida por los cambios que se producen en materia de empleo, que al analizar cuidadosamente el caso de América Latina, vemos lo acontecido con la rapidez, calidad y remuneración de los nuevos empleos generados.

En efecto, en los 80 y 90 el desempleo creció, la calidad de los trabajos se deterioró y los salarios cayeron. Es una situación común a todos los países pero con distintas intensidades. Según Tokman, la tasa de desempleo abierto era del 10% en 1986, situándose en un 8.8% en 1999. Se observa que la mayoría de los nuevos trabajos para los pobres ha sido informal. Los nuevos empleos generados son de baja calidad y productividad. De cada 100 nuevas ocupaciones creadas en el período 1990-1992, 81 fueron generadas en el sector informal y en la pequeña industria. El 57% de la fuerza de trabajo de la región está actualmente en el sector informal.

Habría que decir que las mujeres tienen más empleos precarios que los hombre, y salarios más bajos, a pesar que la brecha educativa entre género ha disminuido de manera importante en los últimos 15 años (principalmente en Venezuela, Brasil, Chile, República Dominicana, México y Perú). Existe una

tasa de desempleo en aumento (7.8% en 1996 y 8.8% en 1999), siendo los jóvenes y las mujeres los más afectados. La informalidad ha crecido en todos los países.

Los principales aumentos en la tasa de desocupación se registran en Argentina, Guatemala, Panamá, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay. Las ligeras mejoras se registran en México, Brasil, Costa Rica y Chile (Tokman, 1998).

• *Rezagos y brechas en educación*

La pobreza limita las oportunidades educativas. En la región se registran brechas educativas importantes y significativas entre ricos y pobres, observándose que a mayor desigualdad de ingreso, mayor brecha educativa y viceversa (IPES, 1998). Por ejemplo:

a. Los jefes de hogar del decil superior de ingresos han aprobado 11.3 años de escolaridad, con lo cual tienen 7 años más de escolaridad que los jefes de hogar del 30% más pobre, que ni siquiera han completado primaria.

b. El 25% de la población con más ingresos en zonas urbanas tiene el doble de escolaridad que el 25% con menos ingresos en las mismas ciudades.

c. Los grupos de menores ingresos tienen menos probabilidad de concluir la educación primaria y secundaria. Sólo los niños de los hogares de mayores ingresos completan la educación primaria en el tiempo esperado e ingresan a la secundaria a la edad prevista.

d. Los niños más pobres de las zonas urbanas y rurales se ven desproporcionadamente afectados por altas tasas de repitencia y deserción. Esos mismos niños tienen sobre-edad con respecto al nivel en que están estudiando (son mayores que la edad esperada para ese nivel).

e. La mayoría de los niños en el 30% más pobre de la población no tiene acceso a educación secundaria.

f. Para el conjunto de la región, la mayoría de los niños que se matriculan en primaria, permanecen 7 años en la escuela y aprueban 4.

g. Factores directamente relacionados con la pobreza explican los bajos niveles educativos de esta población: condiciones precarias de salud y vida, presiones económicas sobre niños (rurales) para trabajar, embarazos de adolescentes, etc.

h. Ha aumentado el acceso educativo para los pobres, pero las brechas educativas según los grupos de ingreso están aumentando.

• *Rezagos y brechas en salud*

La inversión en capital humano se ha incrementado en los últimos años en muchos países de la región (expansión del gasto en salud y educación). Todos los países de la región registran un proceso de envejecimiento de la población, un descenso de las tasas de fecundidad y una rápida urbanización de sus poblaciones.

Particularmente en el campo de la salud observamos las siguientes desigualdades:

a. Las tasas de mortalidad infantil descendieron de 36.9 (1980/85) a 24.8 (1995/2000) por 1000 nacidos vivos en toda la región, pero existe una gran desigualdad en este indicador entre los países de la región: el grupo de mayores ingresos tiene una tasa 8 veces menor que el de ingresos más bajos.

b. En los países con mayor desventaja socioeconómica, las mujeres gestantes tienen un riesgo de muerte durante embarazo, parto y puerperio 5 veces superior al de los países con mejores condiciones socioeconómicas (98 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos).

c. Lo mismo pasa con la esperanza de vida al nacer: las disparidades entre grupos extremos indican una diferencia en la esperanza de vida de 9.5 años. Los más pobres viven casi 10 años menos que los más ricos. Las brechas son aún mayores entre países desarrollados y países en desarrollo.

d. Recrudescimiento de la incidencia del cólera (fenómenos climáticos, acceso al agua potable, precariedad de condiciones de vida), en los Andes y Centroamérica.

e. Reducciones en el bajo peso para la edad y la talla, en las edades infantiles, aunque sigue prevaleciendo un enorme déficit nutricional que afecta en algunos países a casi el 50% de los niños preescolares y escolares.

f. La obesidad crece en la región, sobre todo en mujeres y en los estratos socioeconómicos más bajos y zonas urbanas. Ver cuadro # 3.

Cuadro 3. Brechas en salud

| Países desarrollados Los 20 más ricos | | Países en desarrollo Los 40 más pobres | |
|--|-----|---|-----|
| 1997 | 70 | 1997 | 85 |
| 2005 | 81 | 2005 | 95 |
| Esperanza de vida al nacer (en años) | | | |
| 1997 | 1 | 1997 | 0 |
| 2005 | 2 | 2005 | 0 |
| Esperanza de vida de 60 o más (número de países) | | | |
| 1997 | 1.8 | 1997 | 5.3 |
| 2005 | 1.9 | 2005 | 3.2 |
| Tasa de fertilidad (nacimientos por mujer) | | | |
| 1997 | 8 | 1997 | 79 |
| 2005 | 4 | 2005 | 63 |
| Muertes por debajo de 50 años (porcentaje sobre el total de muertes) | | | |
| 1997 | 8 | 1997 | 144 |
| 2005 | 7 | 2005 | 67 |
| Muertes por debajo de 5 años (por cada mil nacidos vivos) | | | |
| 1997 | 6 | 1997 | 100 |
| 2005 | 5 | 2005 | 50 |
| Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos en el primer año) | | | |

Fuente: OPS, 1998

• *Aumento de la violencia social*

Existe un crecimiento alarmante en la región de los niveles de criminalidad, hecho fuertemente ligado a la situación de pobreza. De Brie la bautiza como la violencia de la exclusión, que medida con indicadores socioeconómicos son los datos que hemos presentado antes, pero medida en términos psicológicos es aislamiento, relegamiento, discriminación y estigmatización. Esa situación engendra delincuencia, vandalismo, narcotráfico, conflictos raciales, formación de *ghettos*, siendo los más jóvenes los actores y las víctimas de esta situación.

Las condiciones de vida de los excluidos son las que generan esta violencia: precariedad, inestabilidad, inseguridad, cambios incesantes de trabajo, de domicilio y escuela, despidos, expulsiones, accidentes.

Así como América Latina es la región más desigual del mundo es también la más violenta. Cinco de los diez países más desiguales del mundo están en la región.

Según el BID, las tasas de homicidio⁴ anuales por cada cien mil habitantes en algunos países de la región son las siguientes :

| | |
|------------------|-----------|
| <i>Argentina</i> | <i>12</i> |
| <i>Brasil</i> | <i>24</i> |
| <i>Colombia</i> | <i>77</i> |
| <i>Ecuador</i> | <i>11</i> |
| <i>Honduras</i> | <i>7</i> |
| <i>México</i> | <i>20</i> |
| <i>Nicaragua</i> | <i>16</i> |
| <i>Paraguay</i> | <i>5</i> |

III. ALGUNAS CAUSALIDADES

¿Cuáles son las causas de este empeoramiento social? Podríamos decir que por un lado es el bajo crecimiento económico y por el otro el deterioro en la distribución del ingreso: “la escasez de trabajo contribuyó a la erosión de los salarios promedio y a una brecha creciente entre trabajadores empleados en las empresas formales e informales, y entre aquellos con mayor y menor educación” (Korzeniewicz y Smith, 2000: 391).

A lo anterior se agrega el deterioro en los niveles de ingreso y los recortes en el gasto social habidos en los 80 (Ver cuadro # 4: Gasto social en 12 países de la región, entre 1980 y 1993). No obstante, el crecimiento de los 90 y los

4 Se estima que un valor aceptable para este indicador es 5 homicidios por cada 100 mil habitantes.

esfuerzos significativos del sector público por fortalecer los programas sociales, con el consiguiente aumento del gasto social, si bien contribuyeron a reducir la pobreza no han logrado disminuirla a los niveles previos a los 80 (CEPAL, 1997). Esta situación plantea nuevos desafíos teóricos y prácticos que están conduciendo a reorientar el debate sobre las políticas sociales en la región.

Cuadro #4. América Latina Gasto Social (promedios)

| Grupos de países | Gasto social/PIB | | | Gasto social per capita | | | Gasto social/total del gasto público | | |
|--|------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|--------------------------------------|-------|-------|
| | 80-81 | 82-89 | 90-93 | 80-81 | 82-89 | 90-93 | 80-81 | 82-89 | 90-93 |
| Alto nivel de gasto (Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile y Brasil) | 14.9 | 14.9 | 15.1 | 304.7 | 276 | 309.1 | 27.4 | 43.9 | 38.1 |
| Nivel moderado de gasto (Venezuela, Colombia, México y Ecuador) | 9.8 | 8.3 | 7.5 | 343.7 | 199 | 171.5 | 34.9 | 29.4 | 26.4 |
| Bajo nivel de gasto (Bolivia, Paraguay y Perú) | 3.1 | 4.1 | 3.5 | 15.3 | 41.3 | 10.3 | 25.8 | 18.5 | 15.1 |
| Promedio regional | 11.2 | 10.6 | 10.2 | 237.2 | 201.7 | 108.2 | 43.5 | 34.2 | 45.0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Alimír (1997: 26).

De acuerdo con el cuadro anterior, el gasto social no se comporta de la misma manera en todos los países de la región. El gasto social en relación al total del gasto público aumenta, en los 90, en todos los países pero principalmente en el grupo de alto nivel de gasto. El gasto social como porcentaje del PIB y el gasto social *per capita* se reduce en todos los países con excepción de aquellos de alto nivel de gasto.

Mucho del debate actual sobre la situación social se centra en el tema de globalización sin exclusión y desarrollo con equidad. En medio de ese debate la noción de exclusión económica y social es reconceptualizada como expresión del aumento (en términos absolutos y relativos) de la población en situación de pobreza y de extrema pobreza, y como expresión de un mundo polarizado, con brechas cada vez mayores entre ricos y pobres y entre naciones desarrolladas y en desarrollo.

De alguna manera este debate gravita en torno a tres consideraciones:

a. Existe una interdependencia y complementariedad entre crecimiento económico y bienestar social (vista principalmente a través de la relación entre inversión en educación y salud y crecimiento económico). Realizar la agenda social exitosamente es entonces fundamental para dar sostenibilidad al crecimiento económico

b. Más aún, se considera que altos niveles de desigualdad son perjudiciales para el crecimiento (la reducción de la desigualdad puede aumentar la tasa de crecimiento económico). Una mayor equidad genera un crecimiento más rápido.

c. El simple crecimiento es insuficiente para garantizar la igualdad y erradicar la pobreza. Combatir la pobreza requiere de acciones para cambiar la distribución de los ingresos.

d. Para que se sostenga el crecimiento con equidad se requieren arreglos institucionales y formas de regulación estatal adecuados

La idea de convergencia en este debate pareciera señalar como causa fundamental del crecimiento sin equidad “la lenta acumulación de capital humano y la forma en que las instituciones políticas y los mercados reproducen la distribución desigual de activos físicos y de acceso a la educación y la salud de alta calidad” (Korzeniewicz y Smith, 2000: 401).

Para crecer con equidad, aún en el marco del actual modelo de desarrollo, será necesario abandonar el enfoque hoy predominante de las políticas sociales como compensatorias de los efectos distributivos indeseables del ajuste, para convertirlas en políticas activas de desarrollo del capital humano y el capital social, articuladas con inversiones productivas y de infraestructura y políticas de desarrollo científico-técnico y empresarial. Es necesario que nos alejemos de entender las políticas sociales como un paliativo de las situaciones de pobreza mediante acciones sectoriales y aisladas, focalizadas y residuales del Estado, para favorecer en su lugar la adopción de un enfoque integral y estratégico de las políticas sociales articuladas con las políticas económicas (Sottoli, 2000; Altimir, 1997). Esta es precisamente la perspectiva que impulsa el INDES a través de la llamada gerencia social, que además propicia un proceso participativo ética de la acción pública comprometida con la equidad.

IV. ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA LOS GERENTES SOCIALES

Para avanzar hacia sociedades eficientes, equitativas y democráticas es preciso revertir las principales tendencias hacia la exclusión, la heterogeneidad y la vulnerabilidad económica y social de América Latina.

Un primer escenario es que la situación actual continúe, sostenida en una alianza de grupos e intereses minoritarios, recayendo los costos de las reformas en los sectores pobres y desorganizados, profundizándose con ello la situación de exclusión, heterogeneidad y vulnerabilidad socioeconómica.

El escenario alternativo describe una situación deseable y posible, caracterizada por una distribución más equitativa del ingreso y las riquezas. Para pasar de la situación actual a la alternativa, es indispensable promover e institucionalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, ampliándose con ello el espacio público de interlocución, deliberación y democratización de las políticas de desarrollo. Este escenario supone que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) asuman

un papel más central en el debate democrático sobre las agendas de desarrollo y en el diseño e implementación de las políticas. Impulsar y desarrollar dicho proceso es el gran desafío de los gerentes sociales latinoamericanos.

La agenda de problemas que los gerentes sociales deben definir y atender exige procesos fundamentales de análisis crítico de la realidad, participación ciudadana, articulación entre sectores y esferas, conceptualización de políticas socialmente innovadoras y su implementación eficiente y eficaz.

Asumir el desafío de la inclusión implica para los gerentes sociales un compromiso ético y político, a través del cual sea posible construir sociedad para todos, esto es, una sociedad sin exclusión.

Referencias bibliográficas

Altimir, Oscar. (1997). “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, *Desarrollo Económico*, vol.37, no.145 (abril-junio): 3-29.

BID. (1998-1999). *América Latina frente a la Desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988-1999*. Washington, IDB.

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1998. “No tradeoff: efficient growth via more capital accumulation”. En Birdsall, Nancy et al (eds.). 1997. *Op. Cit.*

Birdsall, Nancy, et al. 1997. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington DC. BID y Brooking Institution Press.

Bourdieu, Pierre. 1993. *La misere du monde*. Paris, Le Seuil.

Castel, Robert. 1995. *Les metamorphoses de la question sociale*. Paris. Fayard.

CELADE (2002). “América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo”. Capítulo III del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo).

CEPAL. (1997). *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*. Santiago.

IPES-BID. 1998-1999. “América Latina frente a la Desigualdad”. *Progreso Económico y Social de América Latina*. Washington, IDB.

Korzeniewicz, Roberto Patricio y William C. Smith. (2000). “Pobreza, desigualdad y crecimiento en América latina: en búsqueda del camino superior a la globalización”, *Desarrollo económico*, vol.40, no.159: 3-40.

Londoño, Juan Luis; M. Székely, y S. Duryea (1996). “Latin American Poverty and Inequality during the Nineties: What the Numbers Say”. Office of the Chief Economist, BID.

Morley, Samuel. 1997. "Poverty during Recovery and Reform in Latin America 1985-1995". Washington, BID. Diciembre

OPS. (1998). **La Salud en las Américas**. Washington, OPS.

Sottoli, Susana. (2000). "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de Mercado y la democracia". **European Review of Latin American and Caribbean Studies**. No.68: 3-22.

Tokman, Víctor. (1995). **Globalización y empleo: cambios en el empleo en Perú y América Latina, y en la vida laboral de hombres y mujeres**. Lima, Asociación Laboral para el Desarrollo.

United Nations. (2001). **Report on the World Social Situation**.

United Nations. (2000a). **Agreements of the World Summit for Social Development, Copenhagen 1995**. (Part A: Current social situation and reasons for convening the Summit).

United Nations. (2000b). **World Summit for Social Development**. Programme of Action, Chapter 4: Social Integration.

World Bank. (1998). "Social Development Update: Making Development More Inclusive and Effective". Washington DC, Paper # 27.

Innovaciones en la Política Social: el Papel del Capital Social

José R. Molinas²

1. INTRODUCCIÓN

¿Puede el capital social aumentar la efectividad de la política social para mejorar substancialmente los indicadores de condiciones de vida en América Latina? ¿Cuáles son los rasgos esenciales del concepto de capital social? ¿A través de cuáles mecanismos se relaciona el capital social con la educación, la salud y las estrategias de reducción de pobreza? ¿Se expanden nuestras opciones de política social con la utilización del concepto de capital social?

En este trabajo se presentan algunos elementos que contribuyan a responder estas interrogantes. El Capital Social incluye a instituciones, relaciones, actitudes y valores que gobiernan las interacciones entre las personas y pueden contribuir al desarrollo económico y social. El concepto de capital social se ha desempeñado recientemente como un elemento unificador de un área multidisciplinaria. En el presente trabajo se profundiza en el concepto de capital social, los diferentes tipos del mismo, las formas de medirlos, y las estrategias para su acumulación. Se pondrá especial énfasis en las interacciones entre capital social y política social, así como las opciones que esta relación plantea para mejorar las condiciones de vida de la población con más carencias.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se discuten los rasgos principales del concepto de capital social: la clasificación del mismo, sus especificidades, formas de medición, los elementos que favorecen su acumulación, entre otros. En la sección 3 se discute la interrelación entre el capital social y la política social, con especial énfasis en educación, salud y las estrategias de reducción de pobreza. La sección 4 presenta una breve discusión del carácter dinámico del proceso de acumulación del capital social. Finalmente, el trabajo concluye en la sección 5 donde se presentan algunas opciones de políticas derivadas de la discusión precedente.

2. EL CONCEPTO DEL CAPITAL SOCIAL

El concepto de capital social incluye instituciones, relaciones, actitudes y valores que gobiernan las interacciones entre las personas y pueden contribuir

1 Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Construyendo una Nueva Perspectiva de la Gerencia Social INDES BID INTEC, Enero 18 y 19, 2001. Santo Domingo, República Dominicana.

2 Deseo agradecer los valiosos comentarios de Cinthia Fleitas R y los aportes de Eduardo Ramos para darle mayor claridad al trabajo. Los errores y omisiones pertenecen con exclusividad al autor.

al desarrollo económico y social (Grootaert y van Bastelaer, 2001). Algunos sostienen que en última instancia son las actitudes y los valores los que configuran los demás elementos del capital social, como las normas, relaciones e instituciones (Carpenter, en imprenta). Ejemplos de las actitudes y los valores que configuran las normas, relaciones e instituciones son: la generosidad, la confianza, la reciprocidad y la justicia.

La noción que las relaciones sociales, las redes, las normas y los valores son importantes para el funcionamiento y desarrollo de una sociedad ha estado presente por largo tiempo en la literatura económica, sociológica, antropológica y de la ciencia política (Grootaert y van Bastelaer, 2001). No obstante, hace poco más de 10 años, la idea de capital social ha cobrado fuerza como un concepto unificante en una visión multidisciplinaria (Idem). En este concepto unificante se enfatiza el papel de las relaciones sociales, las redes, normas y valores como elementos de una función de producción de bienes y servicios. Esta visión multidisciplinaria ha enriquecido nuestro conocimiento de cómo producir con mayor eficiencia los bienes y servicios que las personas valoran. En este sentido, el capital social es un concepto importante para aumentar la eficiencia y sostenibilidad de la entrega de servicios sociales, objeto de atención de la política social.

2.1 TIPOLOGÍA DEL CAPITAL SOCIAL

Se pueden clasificar los diferentes tipos de capital social, a través de dos clasificaciones complementarias:

i. Según la relación de los involucrados: en capital social aglutinador, de puente y vinculante (Narayan, 1999; Woolcok, en imprenta). El capital social *aglutinador* se refiere a las relaciones entre familiares, amigos y vecinos (Woolcock, en imprenta). El de *puente* se refiere a las conexiones horizontales entre personas con características similares, independientemente de lo bien que se conozcan entre ellas (Idem). Por su parte, el capital social *vinculante* se refiere a la construcción de capacidad de movilizar recursos, ideas e información más allá de la comunidad a través de interacciones con personas en posición de poder (Ibid: 10-11).

ii. Según su forma: en capital social cognitivo, y capital social estructural (Grootaert y van Bastelaer, 2001). El capital social *cognitivo* es un concepto más subjetivo e intangible. Se refiere a las normas, valores, confianza, actitudes y creencias compartidas (Grootaert y van Bastelaer, 2001). El capital social *estructural* se refiere principalmente a organizaciones (formales e informales) y a redes organizacionales y asociativas.

Combinando estas dos clasificaciones complementarias, es posible caracterizar a los diversos elementos que conforman el capital social en seis

categorías, según puede verse en el cuadro 1:

Cuadro 1. Caracterización del Capital Social

| | |
|--|---|
| <p>Estructural/Vinculante Consejos nacionales multisectoriales para el desarrollo conformados por representantes del gobierno y de la sociedad civil. Ejemplos: Consejos de lucha contra la pobreza, Consejos por la integridad y la transparencia en la gestión pública, Consejo por la reforma educativa, Consejo por la reforma en salud, entre otros.</p> | <p>Cognitivo/Vinculante Valores y actitudes de tolerancia, honestidad, gobernabilidad, cohesión social (aptitud colaborativa que produce un clima de cambio), patriotismo, respeto a la ley, confianza en las instituciones.</p> |
| <p>Estructural/De puente Federaciones de productores, Consejos regionales sectoriales (educativos, de salud), redes para el desarrollo regional (gobierno local-sociedad civil).</p> | <p>Cognitivo/De puente Valores y actitudes de tolerancia, honestidad, reciprocidad, coherencia (capacidad de sanción a oportunistas), credibilidad entre actores, cohesión social (aptitud colaborativa que produce un clima de cambio).</p> |
| <p>Estructural/Aglutinador Organizaciones de productores, grupos de padres, grupos juveniles de acción social, equipos de salud comunitaria.</p> | <p>Cognitivo/Aglutinador Valores y actitudes de generosidad, reciprocidad, tolerancia, confianza, honestidad, coherencia (capacidad de sanción a oportunistas), pertenencia, entre otros.</p> |

2.2 EL CAPITAL SOCIAL ¿ES REALMENTE CAPITAL?

Algunos científicos sociales cuestionan la terminología de capital social. Preguntas frecuentemente formuladas incluyen a alguna tales como: ¿por qué llamarlo capital? ¿es realmente un capital? ¿porqué permitir la colonización de la economía sobre las demás disciplinas? Al respecto cabría acotar:

- i.* El nombre de capital confiere énfasis en el impacto productivo (en términos de aumento de eficiencia) que determinados tipos de actitudes, valores, relaciones, e instituciones pueden tener. Con el concepto de capital social no se pretende agotar todas las dimensiones que estos componentes pueden tener. Frecuentemente las actitudes, valores o instituciones tienen una importancia propia y no necesariamente instrumental. Por ejemplo, las relaciones interpersonales entre vecinos pueden ser importantes por sí mismas. Sin embargo, en concepto de capital social se refiere a un conjunto más delimitado de estos componentes: se refiere sólo a su aspecto productivo o instrumental.
- ii.* Al igual que las otras formas de capital producen aumento de la productividad que no serían posibles en su ausencia (Putnam, 1993). Los mismos recursos físicos y humanos, producen más en presencia de mayores y mejores redes de participación ciudadana (Idem). El capital social contribuye al aumento de la productividad facilitando la diseminación de información,

reduciendo costos de transacciones y generando las precondiciones para la producción de bienes comunes o públicos. El capital social comparte el atributo principal del concepto de capital: el hecho de constituirse en un stock acumulado del cual se deriva un flujo de beneficios (Grootaert y van Bastelaer, 2001). Comparte igualmente ciertos atributos claves con las otras formas de capital: el hecho de que su producción requiera de inversión (en tiempo, esfuerzo, y frecuentemente en dinero) (Ibid).

- iii. No existe forma de dirimir la controversia entre quién colonizó a quién: ¿fue la economía a las otras disciplinas por la utilización del término capital? o ¿fueron las otras disciplinas a la economía por la incorporación más sistemática de los aspectos cognitivos y estructurales que conforman el capital social? De cualquier manera, es mucho más efectivo considerar este acuerdo conceptual entre vastos sectores multidisciplinarios como un importante logro en compartir instrumentos y metodologías de análisis enriquecedoras de las disciplinas individuales que tratar de identificar y condenar al culpable del acto de colonización académica. Si esta colonización (cualquiera fuera su dirección) nos permite obtener mejores políticas económicas y sociales que aumenten el bienestar de tan sea una sola persona sin perjudicar a ninguna otra (aumento de eficiencia), bienvenida sea la colonización! Como veremos más adelante, este concepto puede ayudarnos a delinear mejores políticas de desarrollo que beneficien a vastos segmentos de la población más necesitada.

2.3 ESPECIFICIDADES DEL CAPITAL SOCIAL

Cabe destacar, sin embargo, algunas especificidades del capital social con relación a otros tipos de capital, así como algunas limitaciones del capital social para mejorar las condiciones de vida de las personas. Entre las características peculiares del capital social, podemos citar: (i) a diferencia del capital físico que se deprecia con el uso, el capital social se acrecienta con su uso y se deprecia sólo si no se lo usa (Putnam, 1993), (ii) a diferencia de inversiones en capital humano (y en muchos casos de los físicos), los resultados en el aumento de productividad del capital social pueden verse en un plazo muy corto, (iii) el capital social no es la propiedad privada de ninguna de las personas que se benefician de él (Idem), y (iv) el capital social no puede ser prestado internacionalmente: se lo debe producir localmente (Stiglitz, 1998).

Como todo capital, la posesión del mismo beneficia a quienes lo detentan pero no garantiza que este beneficio privado sea socialmente deseable. Por ejemplo, el capital social de un grupo determinado puede ser utilizado para excluir de potenciales beneficios a otros grupos. Una organización mafiosa

puede estar caracterizada por altos niveles de capital social entre sus miembros que lo utilizan en detrimento del resto de la ciudadanía. Situaciones como estas no son particulares del capital social; también se aplican para los otros tipos de capital. Por ejemplo, el procesamiento de drogas ilegales y perjudiciales para la salud requieren de una buena dosis de capital físico y humano para realizarlo. Este tipo de actividades, si bien puede ser productivo para el grupo criminal, es perjudicial socialmente. El concepto de capital, cualquiera sea, no implica que su utilización se realizará de acuerdo al óptimo social. A modo de ejemplo, Colletta y Cullen (2000) nos recuerdan que el genocidio de Rwanda, por parte de un grupo a otro, señala el impacto ambiguo que puede tener el capital social aglutinador en situaciones de alta tensión social.

2.4 MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

Al igual que el capital humano, el capital social es difícil medirlo directamente: se requieren aproximaciones (Grootaert y van Bastelaer, 2001). No existe aún un consenso de cuál es el mejor indicador para medir el capital social, como lo hay en relación con el capital humano: años de educación y experiencia (Idem). Se pueden, no obstante, identificar tres tipos de indicadores principales (Ibid): i. Membresía en asociaciones locales y redes: es un indicador de capital social estructural; ii. Indicadores de acción colectiva: indicador de cohesión social que se ven reflejados en la medida en que se obtiene la provisión de servicios con base en la acción colectiva de un grupo de individuos (Ibid), y (iii) indicadores de confianza y adherencia a normas: indicadores de capital social cognitivo. Para obtener indicadores de esta última categoría, se requiere de encuestas o juegos de la economía experimental (una disciplina relativamente nueva dentro de la economía) que registre las percepciones y comportamientos hacia los demás en relación a la confianza y la adherencia a normas. Algunos ejemplos de preguntas en encuestas de capital social, incluyen a las siguientes:

- En su trato con extraños, ¿estaría uno mejor siendo cauto, antes de confiar en ellos?
- ¿Cuán frecuentemente usted presta sus pertenencias a amigos?
- ¿Generalmente hablando, usted diría que podemos confiar en la mayor parte de la gente, o que siempre tenemos que tener cuidado al tratar con la gente?

Además de preguntas en encuestas, los indicadores de confianza y adherencia a normas pueden ser sistematizados con la ayuda de algunos juegos de la economía experimental. Existe un número de experimentos económicos que pueden generar indicadores de confianza y adherencia a normas. Estos juegos, que fueron originalmente diseñados para probar los postulados de la teoría de juegos, aportan evidencias empíricas interesantes que pueden ser utilizados como indicadores de generosidad (como en los juegos del dictador y el de bienes públicos), de confianza (como en el juego de confianza y el de bienes

públicos), de reciprocidad (como en el juego de confianza) y el sentido de justicia (como en el juego del ultimátum) (Carpenter, en imprenta).³ Las técnicas experimentales para medir confianza y adherencia a normas son complementarias a las técnicas de encuestas. Dado el estado incipiente del arte en cuanto a técnicas de medición del capital social, es preferible en lo posible utilizar varios criterios alternativos de medición y ver el grado de consistencia de los resultados obtenidos con mediciones alternativas.

2.5 LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

En años recientes se han explorado las condiciones para una cooperación exitosa entre individuos en forma teórica, experimental y en estudios de campo.⁴ La cooperación entre individuos es la piedra angular del capital social estructural. La teoría de juegos repetidos ha incrementado considerablemente nuestro conocimiento actual sobre cooperación. En esta área, el “Teorema *Folk*” establece que la cooperación es sostenible si hay una alta probabilidad de que las interacciones se repetirán, los jugadores son capaces de identificar y castigar a los oportunistas, las ganancias esperadas de la cooperación son positivas y el retorno al oportunismo no es muy elevado, y los jugadores no descuentan muy pesadamente las futuras retribuciones (Bardhan, 1993; Axelrod and Hamilton, 1981; Fudenberg and Maskin, 1986)

Hechter (1990) desarrolla una teoría de elección racional de la solidaridad de grupo. Sostiene que el grado de cooperación (solidaridad) está determinado por dos elementos: a) la extensión de obligaciones de los miembros (jugadores) y b) el grado de conformidad de los miembros con esas obligaciones.

La extensión de obligaciones del grupo depende positivamente de: a) del costo de producción de bienes conjuntos⁵; y b) el grado de interdependencia de los miembros.

El grado de conformidad de los miembros con estas obligaciones depende positivamente del grado de monitoreo y sanción del grupo. Hechter enfatiza el hecho que el costo de monitoreo y sanción pueden ser considerablemente altos; consecuentemente el grado del éxito cooperativo dependerá de los mecanismos que el grupo adopte para economizar dichos costos. Sostiene que las formas de reducir los costos de monitoreo son incrementar la visibilidad, el chisme y disminuir los errores de interpretación (puntos focales). Las economías en las sanciones pueden surgir en sanciones simbólicas, sanciones públicas, y aumento de los costos de salida.

3 Para una presentación de los juegos de la economía experimental del dictador, el juego de la confianza, la provisión a bienes públicos, y el ultimátum ver en Kagel y Roth (1995).

4 Esta revisión se basa en Molinas (1997 y 1998).

5 Las ganancias de la cooperación son definidas por los bienes específicos producidos conjuntamente que no podrían ser proveídos (por lo menos en forma eficiente) por una acción individual.

Otros trabajos teóricos señalan que la cooperación podría ser aumentada mediante la creencia compartida más allá de aquellos relacionados a sus problemas de acción colectiva (Singleton and Taylor, 1992), y un mayor grado de confianza (de que el otro agente va a cooperar) y reciprocidad entre miembros (Putnam, 1993; 1996; Seabright, 1996).

Folbre (1994), al revisar las bases de la racionalidad económica, señala que los conceptos de maximización de los beneficios individuales pueden estar basados en comportamientos de género, en parte como un producto derivado de la organización social de maternidad, el proceso de socialización, y la formación de roles de géneros. “Las mujeres podrían tener un concepto menos definido de ellas mismas que los hombres, una gran propensión por utilidades interdependientes, incluso el altruismo” (p. 26). Esta diferencia de comportamiento puede ocasionar diferentes tipos de propensiones hacia la cooperación por género. Chodorow (1978), Gilligan (1982) y Ferguson (1989) analizan el comportamiento cooperativo por género desde un enfoque no económico. Chodorow argumenta que el proceso de individualización podría causar que los hombres sean más separatistas y que las mujeres sean más conectadas; Gilligan sostiene que en la moral de la toma de decisiones, las mujeres siguen la moralidad de la responsabilidad y buscan soluciones que beneficien a todos mientras que los hombres siguen una moral de derechos, enfatizando la justicia individual. Ferguson observa que la responsabilidad más grande de las mujeres por trabajos de cuidados personales estimula a las mujeres a identificarse con el interés de otros.

Cuando los agentes locales descentralizados están atrapados en un tipo de falla de coordinación del *Dilema del Prisionero* (DP), en el que acciones racionales por parte de cada agente conduce a un resultado sub-óptimo, algún tipo de jerarquías no locales pueden ayudar a sobreponer esta falla (Taylor, 1995). Esto puede suceder de varias formas, tales como:

- a) Cambiando la estructura del juego proveyendo incentivos económicos a la cooperación;
- b) Asistiendo en la detección y sanción de los no cooperantes;
- c) Realizando campañas educativas para hacer a los agentes locales más conscientes de su mutua dependencia;
- d) Proveyendo un entrenamiento organizativo que mejore los sistemas de control mutuo.

Se pueden obtener algunas lecciones importantes sobre las determinantes de la cooperación, en la literatura en economía experimental. En una revisión de experimentos de bienes públicos con mecanismos de contribución voluntaria, Ledyard (1995) observa que los experimentos han mostrado fuertes y replicables efectos en el porcentaje de contribución a los bienes públicos por el retorno marginal per capita [MPCR] (+)⁶, comunicación relevante entre los ejecutores

6 Los signos entre paréntesis indican los tipos de relación entre las variables dependientes e independiente.

(+) y la repetición del experimento (-). El MPCR se refiere al producto de la tasa marginal de sustitución entre los bienes públicos y privados y la tasa marginal de transformación de contribuciones individuales al bien público.

Los efectos de la comunicación relevante en la contribución puede dividirse en dos categorías: a) aumenta directamente la contribución ; y b) parece producir que la repetición de los experimentos aumenta la tasa de contribución antes que disminuirla.

Ledyard (1995) también examinó dos experimentos tratando de analizar el efecto de identidad de grupo. En uno de esos estudios, las contribuciones fueron casi el doble de elevada cuando los sujetos fueron informados que sus contribuciones podrían proveer un bien público en sus espacios, en oposición a otros lugares, aun con pagos idénticos en ambos casos. Un similar hallazgo es reportado por Kollock (1996). Este autor argumenta que la identidad de grupo tiene un efecto importante en transformar subjetivamente el juego del Dilema del Prisionero (DP) a un juego *assurance* por parte de los jugadores. En el juego *assurance* existen dos equilibrios, uno sub-óptimo como en el caso del DP y el otro óptimo social. La transformación del juego del DP que presume maximizar su propio bienestar sin considerar al bienestar de los otros jugadores, consiste en asignar ponderaciones a sus pagos y al de los otros. Estas ponderaciones son consistentes con las funciones objetivas de jugadores alternativos; por ejemplo, maximizando las ganancias de los otros (altruismo), las ganancias comunes (cooperación) y ganancias relativas (competencia). Kollock reporta que en escenarios en los que los participantes no tienen información de su compañero, sus sujetos (miembros de una fraternidad en UCLA) clasificaron, a través de un cuestionario, a la cooperación mutua como la más deseable aún cuando ellos hubiesen estado mejor no cooperando. Esta transformación fue incluso más aguda cuando los sujetos supieron que ellos estaban jugando contra compañeros de su fraternidad, y la tendencia de esta transformación era mínima o no existente donde los sujetos supieron que estaban jugando contra miembros de una fraternidad rival o contra un oficial de policía del campus.

Eckel y Grossman (1996) llevaron a cabo un experimento doblemente ciego del juego del dictador donde los sujetos se dividieron 10 dólares en un ambiente doblemente anónimo. Su resultado nos muestra que las mujeres donaron aproximadamente más del doble que los hombres a un compañero/a anónimo/a.

Si en general, las mujeres son más altruistas que los hombres, los resultados cooperativos son más probables que ocurran en grupos con mayor participación de mujeres. Es decir, un juego entre jugadores altruistas no producirá un equilibrio sub-óptimo de Pareto como en el juego del DP, sino más bien un equilibrio cooperativo superior de Pareto. Esta situación añade una perspectiva adicional al argumento de “el desarrollo necesita mujeres” basados en el campo de la eficiencia. De acuerdo a este argumento, negar incentivos a la mujer debilita el desempeño del proyecto (Rogers, 1980; Kabeer, 1994).

Basados en estudios de campo, investigadores han señalado que las oportunidades de éxito a nivel local son aumentadas por: a) límites más claros del grupo (Ostrom, 1990); b) tamaño más pequeño del grupo y mejores mecanismos para la discusión de problemas comunes (Wade, 1987); y c) mayor nivel de conciencia de los agentes de su mutua dependencia (Ostrom and Gardner, 1993).

3. EL CAPITAL SOCIAL Y LA POLÍTICA SOCIAL

La relación entre el capital social y la política social es sinérgica y mutuamente determinante. Como veremos más abajo al analizar la interacción entre el capital social y la educación, la salud y la formulación de estrategias de reducción de pobreza, los impactos de la interacción entre el capital social y la política social son de ida y vuelta. Por un lado, el capital social es un activo que puede eventualmente mejorar la entrega de servicios sociales, y por otro lado, los mecanismos utilizados para la entrega de los servicios sociales pueden eventualmente favorecer la acumulación de capital social.

3.1 CAPITAL SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL: EDUCACIÓN

En cuanto al impacto del capital social sobre la educación cabe destacar que el rendimiento educativo está relacionado con el stock de capital social en la unidad donde los estudiantes reciben su instrucción (Coleman 1988). El capital social de la unidad educativa se refiere al sentido de pertenencia que la institución crea, al ambiente de tolerancia y cooperación, y a las redes de participación de los estamentos involucrados en el entorno escolar. En este sentido, medidas que aliviaren las percepciones de diferencias económicas entre los estudiantes -como la utilización de uniformes, por ejemplo-, podrían afectar positivamente el sentido de pertenencia al entorno escolar y por ende aumentar el rendimiento educativo (Idem).

Los recursos destinados a la educación aumentan y se optimizan con la participación ciudadana. Por ejemplo, el control comunitario (por parte de los padres de alumnos y vecinos de las escuelas) de la asistencia de los maestros y de las horas que enseñan, puede resultar particularmente efectivo para aumentar el tiempo de enseñanza en los establecimientos educativos. Esto puede ser particularmente importante en áreas rurales donde el ausentismo de los docentes y las escasas horas de clases se convierte en una de las causas más frecuentes del bajo rendimiento escolar de los estudiantes. Resulta igualmente importante, el control comunitario (por parte de las Universidades, los centros de investigación, y las asociaciones de padres) de la eficiencia con la cual las Secretarías de Estado de Educación administran los recursos destinados a educar a la población. Un manejo eficiente implicaría un menor costo administrativo de la unidad central ministerial, en términos del número de funcionarios en el ministerio por maestros.

Para que este tipo de contribución comunitaria a la educación pueda darse, se requieren mecanismos de presupuestos claros y por productos. Igualmente, las comunidades tienen recursos significativos que ofrecer para mejorar la educación. Estos recursos incluyen: a) conocimiento formal e informal, y b) normas de confianza y cooperación (Durston 2001). Existen experiencias exitosas de co-administración comunitaria de escuelas. En este sentido, algunas evidencias importantes del impacto de involucrar a la comunidad en el proceso educativo puede encontrarse en México (PARE), El Salvador (EDUCO), Guatemala (PRONADE), Colombia (Nueva Escuela), Honduras (PROHECO), Brasil (SECON) y en Estados Unidos (Accelerated Learning Schools) (Idem).

El impacto de la educación en el proceso de acumulación del capital social puede ser de singular importancia. Como señala Durston (2001:28), en un proceso participativo de administración de la escuela, es decir en el proceso de entregar servicios de educación, tanto maestros como vecinos aprenden y se benefician del fortalecimiento del capital social aplicado a la educación de los niños, pero los beneficios no se limitan a la educación. Es un proceso de aprendizaje de ambas partes de las habilidades sociales requeridas para el trabajo en equipo, para un liderazgo responsable, para la construcción de una comunidad con demandas y responsabilidades para con el Estado (Idem). Además, una comunidad que se involucra en la co-administración de la escuela se siente apreciada como grupo humano, y se da cuenta que puede participar efectivamente en la administración de recursos (Ibid).

La educación es en muchos casos una condición necesaria para la acumulación de capital social. Los que no saben leer ni escribir, por ejemplo, no pueden conectarse efectivamente con sus comunidades e instituciones (Robinson, Schmid, y Siles, 2001). Por lo tanto, la educación de adultos en una inversión tanto de capital humano como de capital social.

Finalmente, debemos señalar que las formas de financiamiento a la educación pueden afectar la acumulación del capital social. Si el financiamiento a las escuelas refleja la asignación de prioridades por parte de los padres, se aumentan los incentivos para fortalecer las asociaciones de padres, un componente del capital social estructural del entorno escolar.

3.2 CAPITAL SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL: SALUD

Muchos de los logros en salud en las últimas décadas no han alcanzado a los más pobres entre los pobres (Stiglitz 1999a). ¿Cómo podríamos elevar el nivel de salud de los más pobres en nuestros países? Ciertamente esta pregunta no tiene una respuesta fácil. Los mercados suelen fallar en la entrega de servicios de salud que el pobre necesita desesperadamente, pero también falla el gobierno. Los doctores pagados por el gobierno a veces no entregan servicio alguno o

entregan sólo a quienes pueden pagar, obstaculizando que los más pobres entre los pobres reciban una atención médica adecuada (Stiglitz, 1999a:3).

Las fallas de mercados son más frecuentes en el sector salud que en otros sectores. Como nos explica Stiglitz (1999a), los individuos van al doctor para obtener información sobre su estado de salud y lo que pueden hacer sobre ello; en este sentido, los pacientes están comprando información. Sin embargo, mecanismos de reputación asociados a compras de información que funcionan en el sector financiero no funcionarían adecuadamente para el mercado de salud (Idem). Por ejemplo, la mayoría de los individuos no están en el mercado de una misma enfermedad grave repetidamente, y puede que ellos no conozcan a nadie que haya padecido la misma enfermedad grave (Ibid).

En circunstancias donde el mercado y el gobierno fallan frecuentemente, ¿cuál sería el papel de la comunidad en la búsqueda de alternativas para que los más pobres accedan a los servicios de salud? El papel del capital social está muy relacionado al papel que la comunidad pueda cumplir, y este papel puede llegar a ser de extrema importancia. Algunos aspectos importantes de enfatizar al evaluar el papel del capital social (de la comunidad) en la entrega de servicios de salud a los más pobres son:

- (i) El monitoreo comunitario de los servicios de salud dirigidos a los más pobres sería más efectivo que el realizado centralmente, debido a que este monitoreo local puede hacerse como un producto asociado a otras actividades (Ibid). Por ejemplo, cuando los vecinos se encuentran informalmente y comentan las situaciones padecidas por individuos en pobreza a los que ellos conocen, se está recolectando información clave para el monitoreo de la entrega de servicios de salud a estos segmentos. En contraste, un monitoreo central implica una visita especial al campo con menor información en la selección de las personas a quienes entrevistar para realizar el monitoreo.
- (ii) En comunidades pobres, los servicios de salud proveídos por los miembros de la comunidad serían más efectivos debido a la mayor identificación de estas personas con la comunidad. Esta mayor identificación con la comunidad aumenta substancialmente la efectividad de las sanciones sociales a los proveedores de servicios de salud en presencia de una falta adecuada de compromiso con la prestación del servicio (Ibid).
- (iii) En proyectos de provisión de agua potable, la participación comunitaria aumenta la eficiencia y sostenibilidad de los proyectos (Narayan 1994; Isham y Kahkonen, 1999). El acceso a agua potable es vital para el mejoramiento de la salud de los pobres.
 - (iv) Los programas especiales de vacunación con participación comunitaria, serían más efectivos que la provisión de vacunas a través de clínicas multipropósitos (Stiglitz 1999a). La vacunación

de los niños es un mecanismo de bajo costo para mejorar el estado de salud de este segmento etario.

- (v) La participación comunitaria en programas educacionales dirigido a los más pobres, que los informa sobre mecanismos sanitarios y sobre estrategias de prevención de enfermedades, puede resultar muy efectivo para mejorar la salud de los que sufren más carencia..

El proceso de provisión de servicios de salud puede contribuir a incrementar el stock de capital social en la comunidad. Si la entrega de los servicios de salud en general, y la administración de clínicas y hospitales en particular, involucran a las organizaciones comunitarias, se estaría consolidando el capital social estructural de la comunidad. Esto sería así dado que el capital social se incrementa con su uso y se deprecia si no se lo utiliza.

3.3 CAPITAL SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL: ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE POBREZA

El capital social cumple un papel fundamental en la implementación de estrategias efectivas de reducción de la pobreza. Una estrategia efectiva y sostenible de reducción de la pobreza, debe incluir a los pobres como parte activa del proceso de crecimiento económico. Para que los pobres puedan participar activamente del crecimiento, necesitan estar organizados. Es decir, requieren fortalecer su stock de capital social estructural. Para ilustrar este elemento, reflexionemos sobre el papel que cumple la organización de productores en dos áreas centrales en la mayor parte de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina: las microempresas y el desarrollo rural.

Para una política exitosa de apoyo a las microempresas se requieren organizaciones efectivas que faciliten el acceso a crédito a las microempresas a través de garantías grupales, de esquemas flexibles y de bajo costo en el monitoreo de la utilización de los préstamos, de la organización de fondos rotativos de créditos, entre otros. Igualmente, para reducir los costos de transacciones en la implementación de esquemas de encadenamientos productivos, para organizar sistemas de información sobre precios y sobre oportunidades de negocios, así como para implementar sistemas de subcontratación, la organización de los productores es de primordial importancia.

En el área rural, la organización de los productores facilita la diseminación de nuevas tecnologías, así como la asistencia técnica más efectiva. La organización de los productores, frecuentemente reduce costos de transacciones en la comercialización de la producción rural, facilita la implementación de mecanismos de control de calidad y mejora el acceso al crédito.

La organización de productores contribuye frecuentemente a la generación de gobiernos locales más inclusivos y creíbles (Bebbington y Carroll 2000). La mayor credibilidad de las instituciones, que se genera a menudo en un proceso de co-producción de servicios entre organizaciones comunitarias e instituciones públicas, es muy importante en el proceso de la implementación de un conjunto de reformas necesarias en una estrategia de reducción de pobreza efectiva. El capital social en la forma de confianza en las instituciones es esencial para implementar las reformas. Los ciudadanos deben, muchas veces, confiar en el gobierno respecto a que las pérdidas de corto plazo que se generaría por las reformas serían más que compensadas por los beneficios a largo plazo (Ritzen, Easterly, y Woolcock, s/f).

El diseño y la implementación participativa de una estrategia de reducción de pobreza puede ser una forma efectiva de acrecentar el capital social de una comunidad. La participación puede contribuir a fortalecer los lazos entre los miembros de una comunidad (capital social aglutinador) y a generar relaciones entre actores heterogéneos (capital social vinculante). La participación es necesaria si existiera propiedad de la gente en la estrategia (Stiglitz, 1999b). Si las reformas intentan transformar a sociedades completas, deben involucrar a sociedades completas (Ibid).

El proceso de generar una visión compartida de país en donde la reducción de pobreza sea el eje central de las acciones de los agentes de desarrollo, fortalece el compromiso cívico de la población y los niveles de patriotismo, que son componentes del capital social cognitivo. Compartir una visión de país es una tarea prioritaria en el proceso de diseño e implementación de una estrategia nacional de reducción de pobreza.

Finalmente, el proceso para lograr consenso en acciones de corto, mediano y largo plazo para reducir la pobreza entre el gobierno y la sociedad civil, al tiempo de articular esquemas consensuados de implementación y monitoreo de la estrategia, fortalece el capital social. Toda estrategia nacional de reducción de pobreza efectiva, enfatiza la generación de consensos nacionales en el diseño, la implementación y el monitoreo de la estrategia. Esto conlleva la generación de instancias de participación plural que fortalece el capital social estructural en su dimensión vinculante.

4. EL PROCESO DINÁMICO DE LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

Como señala Durston (2001:28), el capital social original de la comunidad fortalecido con la práctica participativa en la entrega de servicios sociales, puede ser transferido a otras áreas distintas a la utilizada originalmente. Por ejemplo, la participación comunitaria en la administración de la escuela es importante igualmente para programas tales como: viviendas, salud, agua potable, electrificación, transferencia tecnológica y el desarrollo de empresas asociativas.

En este proceso dinámico, la escuela sería utilizada por otros proyectos, no sólo como espacio físico, sino como expresión de la comunidad (Idem).

En un análisis empírico de las dimensiones aglutinadora, de puente y vinculante que utiliza datos recolectados a nivel de hogares, de comunidades y a nivel regional en áreas rurales de Paraguay, se observa que existen importantes interacciones que tienen lugar entre las diferentes dimensiones del capital social de acuerdo al tipo de relación de los involucrados (Molinas, en imprenta). En el mencionado trabajo, a la dimensión aglutinadora del capital social se la trata empíricamente como a la decisión individual de asociarse o no a sus vecinos en una organización campesina. A la dimensión de puente del capital social se la trata empíricamente como el nivel de desempeño del instrumento de puente: los comités de campesinos locales. Es a través del comité local que campesinos de una comunidad interactúan con campesinos de otras comunidades dentro de una federación campesina.⁷ Finalmente, a la dimensión vinculante del capital social se la trata empíricamente como la característica principal de la estrategia negociadora de la federación campesina (Idem). Las federaciones campesinas incluidas en ese estudio son de dos tipos: *cooperativas* u *organizaciones autónomas*. Mientras que las cooperativas están más económicamente orientadas y son supervisadas por el gobierno, las organizaciones autónomas están orientadas tanto económica como políticamente, y son independientes del gobierno (Ibid).

Específicamente, existen dos interacciones importantes entre las diferentes dimensiones del capital social identificadas en el Paraguay rural (Ibid). Primero, se observa un efecto de interacción entre las dimensiones del capital social de puente y aglutinadora. Mientras que el nivel de desempeño de los comités campesinos (el instrumento de puente) es un factor determinante importante en la decisión del campesino de asociarse a sus vecinos en un comité campesino local (capital social aglutinador), una red densa de interacciones entre los miembros de una comunidad (un indicador de altos niveles de capital social aglutinador) es un determinante importante del nivel de desempeño del comité campesino. Segundo, se nota igualmente una relación interactiva entre las dimensiones vinculante y aglutinadora del capital social. Por una parte, el tipo de estrategia vinculante de las federaciones campesinas afectan las decisiones de los campesinos de una comunidad de asociarse o no al comité campesino. Este impacto se da mediado a través del nivel de desempeño del comité, el cual depende parcialmente del tipo de estrategia vinculante. Por otra parte, un mayor número de campesinos organizados en cada comunidad (capital social aglutinador) aumentaría los recursos disponibles para hacer más sostenibles las actividades vinculantes. Todos estos resultados se obtienen principalmente a través de dos modelos económicos: uno de ellos explica los determinantes del nivel de desempeño de los comités campesinos, mientras que el otro describe los determinantes de la decisión individual del campesino de asociarse o no al comité campesino de su comunidad.

7 La federación campesina es la organización que conecta varios comités campesinos locales.

Las relaciones señaladas en Molinas (en imprenta) se resumen en un diagrama, presentado en dicho trabajo, que sintetiza las relaciones causales mutuas, y nos indican la posibilidad de catalizar potenciales círculos virtuosos de reducción de pobreza rural, impulsados por la acumulación del capital social. La posibilidad de generación de círculos virtuosos o viciosos de reducción de pobreza rural impulsado por el capital social es una derivación del carácter dinámico del proceso de acumulación del capital social.

5. OPCIONES DE POLÍTICAS PARA MEJORAR LOS INDICADORES SOCIALES A TRAVÉS DE UNA POLÍTICA DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

Considerando la potencialidad del capital social para aumentar la eficiencia de la política social, cabría preguntarse ¿cuáles son las opciones de política que maximizarían la eficiencia y sostenibilidad de la política social? Como respuesta a este interrogante podríamos señalar tres líneas de acción: (i) utilizar el capital social existente tanto como sea posible, (ii) mejorar el diseño institucional de las organizaciones que conforman el stock de capital social estructural, y (iii) utilizar efectivamente los instrumentos claves de la gerencia social.

Se debe utilizar al máximo posible el capital social existente. El capital social se acrecienta con el uso y se deprecia si no se lo usa. Por lo tanto se debería incluir a las organizaciones ciudadanas en el accionar de todos los niveles de gobierno. Al nivel de Secretarías de Estado, que la Secretaría de Agricultura haga uso de las organizaciones de productores autónomas en la entrega de extensión agraria, que la política de crédito al sector campesino trabaje a través de las organizaciones de productores. La Secretaría ligada a la producción industrial que promueva el intercambio de información entre asociaciones de consumidores y de productores. La Secretaría técnica del gobierno que elabore los planes regionales con la participación de las organizaciones sociales.

De acuerdo a la revisión de los determinantes de la cooperación presentada arriba, se deben establecer políticas de fortalecimiento del capital social estructural. Específicamente, se deben implementar políticas de mejoramiento del diseño institucional de las organizaciones que conforman el stock de capital social estructural a través de mejorar los sistemas de control, los sistemas de sanción a los oportunistas, el fortalecimiento de los canales de comunicación entre los miembros y la clarificación de los límites de los grupos. También se debería fomentar la participación de la mujeres, quienes tendrían una mayor inclinación a cooperar, incentivar las relaciones informales en la comunidad, disminuir las relaciones clientelistas y promover incentivos adicionales a los existentes para promover la cooperación.

Se debe igualmente utilizar efectivamente los instrumentos claves de la gerencia social. Por ejemplo, la utilización de técnicas de análisis de los involucrados en el diseño de políticas, programas y proyectos sociales, nos

permitirá mapear el capital social existente en el área de influencia del emprendimiento. Con esto estaríamos más conscientes de los recursos de capital social disponibles para la gestión efectiva de la política (o proyecto) social. Los ejercicios de planificación estratégica participativa, que inicia un proceso de diseño y gestión sobre la base de una visión compartida, estaría reforzando el sentido de identidad en el grupo de trabajo, fortaleciendo de esta manera algunas dimensiones del capital social cognitivo. Mecanismos de monitoreo y evaluación que utilicen efectivamente el capital social en el área del proyecto, programa o política social, estarían promoviendo instancias de utilización del capital social existente, y por lo tanto contribuirían a su acumulación. Las audiencias públicas periódicas de los proyectos serían claros ejemplos de este tipo de mecanismos. Un sistema efectivo de gerenciamiento de redes, fortalecería el capital social estructural ligado al proyecto o política social. Igualmente, la utilización de estrategias de negociación cooperativa (ganar-ganar) en la resolución de conflictos, fortalece la confianza, reciprocidad, y compañerismo entre los miembros de un equipo de trabajo, los cuales son elementos importantes del capital social cognitivo.

A modo de conclusión podemos señalar que dos desafíos importantes para la gerencia social en los próximos años son: (i) utilizar el capital social existente tanto en el diseño como en la implementación de la política social para poder obtener mejores resultados, y (ii) utilizar efectivamente las herramientas de la gerencia social para acumular localmente un mayor stock de capital social.

Referencias bibliográficas

Axelrod, R. y W. Hamilton (1981). "The Evolution of Cooperation". *Science*, 211, pp. 1390-1396.

Bardhan, P.(1993). "Analytics of the Institutions of Informal Cooperation in Rural Development". *World Development*, 21:4, pp. 633-639.

Bebbington, A. y T. Caroll (2000), "Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor", Social Capital Initiative, Working Paper 19, The World Bank, Washington DC.

Carpenter, J. (en imprenta), "Measuring Social Capital: Adding Field Experimental Methods to the Analytical Toolbox". En Isham, J., T. Kelly and S. Ramaswamy (Eds.), *Social Capital and Development Economics*, Elgar Press, Londres, Inglaterra y Northampton, MA, (en imprenta).

Chodorow, N. (1978). *The Reproduction of Mothering* Berkeley: University of California Press.

Coleman, J. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology* 94 (Suplemento): S95:S120.

Colletta, N. y M. Cullen (2000), "The Nexus between Violent Conflict, Social Capital and Social Cohesión: Case Studies from Cambodia and Rwanda", Social Capital Initiative, Working Paper 23, The World Bank, Washington DC.

Durston, J. (2001), "Social Capital: Part of the Solution, Part of the Problem" Trabajo presentado en la Conferencia "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm", CEPAL, Santiago de Chile, 24-26 Setiembre 2001.

Eckel, C. y P. Grossman (1996), "Are Women Less Selfish than Men? Evidence from Dictator Experiments". Virginia Polytechnic Institute and State University. Mimeo.

Ferguson, A. (1989), *Blood at the Root. Motherhood, Sexuality, and Male Dominance*. London: Pandora Press.

Folbre, N. (1994). *Who Pays for the Kids: Gender and the Structures of Constraint* New York: Routledge

Fudenberg, D. y E. Maskin (1986). "The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information". *Econometrica*, 54, pp.533-554.

Gilligan, C. (1982). *In a Different Voice*. Cambridge: Harvard University Press.

Grootaert, C. y T. van Bastelaer (2001), "Understanding and Measuring Social Capital: A Sintesis of Findings and Recomendations from the Social Capital Initiative", Social Capital Initiative, Working Paper 24, The World Bank, Washington DC.

Hechter, M. (1990). "The Attainment of Solidarity in Intentional Communities". *Rationality and Society*, 2:2, pp.142-155.

Ishan, J. y S. Kahkonen, 1999, "GAT Determines the Effectiveness of Community Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia on Demand responsiveness, Service Rules, and Social Capital, Social Capital Initiative, Working Paper 14, The World Bank, Washington DC.

Kabeer, N. (1994). *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. Verso, London.

Kagel, J. y A. Roth (1995), *The Handbook of Experimental Economics*, Princeton University Press: Princeton.

Kollock, P. (1996). "Tranforming Social Dilemmas: Group Identity and Cooperation". In P. Danielson (ed.). *Modeling Rational and Moral Agents* Oxford University Press, Oxford.

Ledyard, J. (1995). "Public Goods: A Survey of Experimental Research". In J. H. Kagel and A. E. Roth (eds.). *The Handbook of Experimental Economics* Princeton University Press, New Jersey.

Molinas, J. R. (1997). "Rethinking Rural Development: Making Peasant Organizations Work. The Case of Paraguay". Ph.D. Dissertation. University of Massachusetts, Amherst.

Molinas, J. R. (1998), 'The impact of inequality, external assistance, gender, and social capital on local-level cooperation', *World Development*, 26 (March), (3), pp413-431.

Molinas, J. R. (en imprenta), "The Bonding, Bridging and Linking Dimensions of Social Capital: Evidence from Rural Paraguay" en Isham, J., T. Kelly and S. Ramaswamy (Eds.), *Social Capital and Development Economics*, Elgar Press, Londres, Inglaterra y Northampton, MA, (en imprenta)..

Narayan, D. (1994), 'The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects'. Environmentally Sustainable Development. Occasional Paper Series No. 1. The World Bank, Washington.

Narayan, D. (1999), "Bonds and bridges: social capital and poverty", Policy Research Working Paper 2167, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division. Washington, DC.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1996), "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development". *World Development*, 24:6, pp. 1073-1087.

Ostrom, E. y R. Gardner (1993). "Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work". *Journal of Economic Perspectives*, 7:4, pp. 93-112.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

Ritzen, J., W. Easterly, y M. Woolcock, (s/f), "On Good Politicians and Bad Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth", The World Bank, mimeo.

Robinson, L., A. Schmid, y M. Siles (2001), "Is Social Capital Really a Capital?", Trabajo presentado en la Conferencia "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm", CEPAL, Santiago de Chile, 24-26 Setiembre 2001.

Rogers, B. (1980). *The Domestication of Women: Discrimination in Developing Societies*, Kogan Page, London.

Seabright, P. (1996), "Is Cooperation Habit-Forming" in P. Dasgupta and K-G Maler (eds): *The Environment and Emerging Development Issues*, Oxford, Clarendon Press.

Singleton S. y M. Taylor (1992), "Common Property, Collective Action, and Community", *Journal of Theoretical Politics*, 4:3, pp.309-324.

Stiglitz, J. (1998), "Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms", Trabajo presentado en la Conferencia "Asset Distribution, Poverty, and Economic Growth", Ministerior de Reforma Agraria y Banco Mundial, Brasilia, 14 Julio.

Stiglitz, J. (1999a), "Incentives and Institutions in the Provision of Health Care in Developing Countries: Toward an Efficient and Equitable Health Care Strategy", IHEA Meetings, Rotterdam, 7 de Junio.

Stiglitz, J. (1999b), "Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm", mimeo.

Taylor, M. (1995), "Good Government", University of Washington, Seattle. Mimeo.

Wade, R. (1987). "The management of common property resources: collective action as an alternative to privatization or state regulation". *Cambridge Journal of Economics*, 11, pp. 95-106.

Woolcock, M. (En imprenta), "Social capital in theory and practice: where do we stand? Chapter 2, en Isham, J., T. Kelly and S. Ramaswamy (Eds.), *Social Capital and Development Economics*, Elgar Press, Londres, Inglaterra y Northampton, MA, (en imprenta).

La Gestión de Programas y Proyectos Sociales en América Latina en la Búsqueda de un Nuevo Paradigma

Alejandro Medina Giopp¹

Síntesis

En América Latina durante las últimas décadas, la gestión tradicional en el campo de lo social ha logrado resultados dispares. Por una parte logros destacados en salud (aumento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil) y educación (reducción tasa de analfabetismo). Sin embargo, la pobreza continúa aumentando en términos relativos y absolutos en comparación con el inicio de los años 80. La distribución del ingreso es la peor del mundo y crece la vulnerabilidad que alcanza a grandes capas de la población. La inseguridad ciudadana y la violencia registran aumentos alarmantes. En conclusión hay problemas que no han podido ser resueltos con el enfoque tradicional. La evidencia es contundente. Se requiere entonces de un nuevo enfoque de gerenciar lo social. Este artículo sugiere algunos elementos conceptuales y experiencias prácticas de reformas sociales en la región que caracterizan la emergencia de un nuevo enfoque (o paradigma). Su pertinencia y efectividad deberán ser juzgadas por la medida en que resuelvan los problemas planteados.

1. LA GERENCIA SOCIAL COMO CAMPO DE CONOCIMIENTO

¿Constituye la gerencia social un nuevo paradigma?

Desde hace varias décadas se ha insistido en la necesidad de contar con un marco conceptual, analítico e instrumentos de gestión que se constituyan en nuevas visiones para enfrentar “la incertidumbre²” que caracteriza la gerencia de lo social.

- 1 El presente documento es de responsabilidad exclusiva de su autor y sus conclusiones pueden no coincidir con los de la organización donde se desempeña.
- 2 Esta se expresa en dos dimensiones: inestabilidad alta (o baja) en función de la naturaleza y ritmo del cambio y complejidad en referencia al número de variables y actores y de las relaciones de interdependencia entre éstos constituyendo “sistemas de final abierto”. Para ver un caso en el sector social de cómo gerenciar incertidumbre Cfr. Rondinelli, D., J. Middleton y A. Vesper “La planeación de las reformas en la educación para los países en desarrollo: el modelo de contingencia”, manuscrito INDES-BID, Washington. La teoría de la contingencia puede analizarse de manera sintética en Morgan, Gareth (1990) Imágenes de la Organización. RAMA y la teoría de sistemas aplicada a la gerencia organizacional en la obra de Peter Senge.

Hoy en día la amalgama de ideas en evolución en torno de la gerencia social comienza, afortunadamente, a definirse como un campo de conocimiento que articula principios, valores, supuestos propios, prácticas y técnicas que le permiten diferenciarse como un cuerpo independiente del pensamiento administrativo. Es decir constituir una nueva forma de comprender la dinámica de social y de enfrentar los problemas que ésta contiene, dado el reconocimiento de que otras formas de aproximación a la comprensión de lo social no han logrado resolverlos.

Bajo esta lógica, existe un cambio en la forma de mirar lo social y en consecuencia en cómo enfrentar la incertidumbre que le caracteriza y resolver sus problemas. La pregunta es si está surgiendo (o no) un nuevo paradigma.

El concepto de paradigma, popularizado por Thomas Khun (1962³), ha sido objeto de variadas interpretaciones. Esto es explicado, en parte, porque el mismo Khun usa el concepto de paradigma en no menos de veintuna maneras diferentes (Masterman:1970⁴)⁵. Sin embargo, es posible identificar tres amplios sentidos del término (Morgan Gareth:1980⁶): (1) como una visión completa de la realidad o manera de mirarla, (2) como relativa a la organización de la ciencia en términos de escuelas de pensamiento conectadas con clases particulares de logros científicos y (3) como un uso específico de herramientas para el proceso de resolver los problemas científicos.

Para Khun, el rol fundamental de un paradigma es el de coordinar y dirigir la actividad de resolver los problemas que efectúan los científicos que trabajan dentro de él. De ahí la asociación tan recurrida de paradigma como “comunidad científica”.

Se puede resumir la imagen que tiene Khun (1962) de cómo progresa una ciencia mediante el siguiente esquema abierto:

Preciencia- ciencia normal-crisis-revolución- nueva ciencia normal-nueva crisis

Bajo dicho esquema un paradigma entra en crisis cuando pierde la capacidad de interpretación y explicación de la realidad y especialmente la capacidad de resolución de los problemas o anomalías que se presentan en ésta y que afectan a los propios fundamentos del paradigma.

- 3 Khun, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- 4 Masterman, Margaret (1970) “The nature of Paradigm” en Imre Lakatos y Alan Musgrave (eds.). *Criticism and the Growth of Knowledge*: 59-89. Cambridge: Cambridge University Press.
- 5 Es importante señalar, como lo hace Alan Chalmers, que desde la primera redacción de *The structure of scientific revolution*, Khun ha admitido que en un principio utilizó el término paradigma en un sentido ambiguo. En la posdata a la edición de 1970 distingue un sentido general del término, al que ahora se refiere como Matriz disciplinar ejemplar. Cfr. Chalmers, Alan (1991) *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?*. Duodécima edición en español. S. XXI.
- 6 Morgan, Gareth (1980) “Paradigm, Metaphors, And Puzzle Solving in Organization Theory”. 126-143 *Administrative Science Quarterly*.

La gerencia de lo social puede ser considerada como un campo de conocimiento científico que intenta superar su crisis. Se han establecido las condiciones de una “revolución científica” existiendo una crisis de las ciencias de la gestión, particularmente en el campo de la gestión social que se expresa en su incapacidad para explicar y resolver los problemas de este campo del conocimiento. La paradoja entre el incremento del gasto social destinado a programas y proyectos y los escasos, nulos e incluso resultados negativos en la mitigación de la pobreza lo demuestran tangiblemente de manera cruda. Es posible identificar, entonces, un fuerte debilitamiento de las reglas y supuestos del cómo gestionar programas sociales cuestionando las bases fundamentales del paradigma tradicional, o bien su núcleo de hipótesis centrales y auxiliares que lo debiesen proteger del “falsacionismo” popperiano ⁷.

Si bien es cierto que la literatura sobre ciencia política, administración y economía ha orientado su actividad de investigación al campo de la gestión social, y la reflexión en este campo ha cobrado recientemente cierta vitalidad ⁸, muchas recomendaciones quedan en un plano de generalidad y de abstracción que difícilmente se traducen en cambios que impulsen a la acción. Es decir se plantean principios de gestión pero no bajo qué supuestos éstos podrían operar. Por otra parte existe una tendencia –denominada gerencialismo– que fomenta la aplicación de técnicas de gestión empresarial a la gestión social sin considerar o reflexionar críticamente sobre los requerimientos para su adaptación.

Bajo esta lógica, cobra sentido que uno de los rasgos constitutivos de cualquier paradigma es, precisamente, la definición precisa no solo de principios, sino también de los supuestos que favorecen su operación, así como también de las prácticas y técnicas que los materializan, para enfrentar problemas específicos.

7 Hipótesis tales como que:

- el incremento de recursos al sector social incrementa su impacto en la población objetivo, dado el nivel de eficiencia, transparencia y legalidad del aparato burocrático que los ejecuta y dada la formulación, sobre la base de la equidad, que realizan los políticos marcados por los mandatos legislativos.
- siempre que se invierte en un programa o proyecto social algo positivo queda, bajo el supuesto de que la intervención estatal es más recomendable que la pasividad y la no intervención. Resulta más rentable, en cualquier circunstancia, hacer que dejar de hacer.
- el modelo burocrático es el modelo a seguir para cualquier programa social, el que debe ser, entonces, diseñado y gestionado sobre la base de dichos principios sin distinción de su naturaleza y entorno en el que éste se desarrolla. Bajo esta lógica, resulta indistinto gestionar un programa masivo de vacunación que un Fondo de Inversión Social o un programa de capacitación laboral.

8 En el denominado nuevo consenso de Washington, John Williamson insiste en la necesidad de reinversión del gasto público en programas sociales “bien elaborados”, es decir bien gestionados. Cfr. Williamson, John (1998) “Revisión del Consenso de Washington” en Emmerij Louis y Núñez del Arco José (Compiladores). **El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales del s.XXI**.

1.2 LA GERENCIA SOCIAL COMO PARADIGMA

La gerencia social como un paradigma, entonces, debe permitir una nueva forma de mirar y comprender la realidad, de entender la dinámica de construcción de lo social, ordenar las escuelas de pensamiento conectadas a logros particulares en este campo (reducción de la pobreza, la mejora en distribución del ingreso, la equidad –en acceso, capacidades y resultados-, etc.) y precisar las herramientas gerenciales más apropiadas.

Bajo esta perspectiva, la gerencia social como paradigma debe guiar, coordinar y dirigir el trabajo de los “gerentes sociales” (la comunidad científica) hacia la resolución de los problemas ⁹ característicos del área social.

Sin embargo, una nueva forma de “mirar” lo social, no es algo sencillo de lograr. El uso de metáforas como elemento de diagnóstico que permita identificar cuál es la percepción y “marco mental” o si se quiere manera de “mirar” la realidad, de personas vinculadas con una institución, una problemática o actividad específica es una útil herramienta y ha dado interesantes resultados¹⁰. La premisa fundamental al utilizarla es que a través de ellas es posible comprender cosas nuevas. En su libro de la retórica Aristóteles señala que “las palabras concretas comunican solo lo que ya sabemos, solamente por medio de las metáforas podemos obtener algo nuevo”¹¹. En este sentido Marcel Proust señaló “el verdadero descubrimiento no consiste en buscar nuevas tierras, sino en mirar con ojos nuevos”¹². Una experiencia para indagar percepciones en torno de la gerencia social puede verse en el cuadro 1.

Bajo la lógica anterior, para comprender a la gerencia social como un nuevo campo de conocimiento se requiere precisar cuáles son los problemas principales que éste paradigma enfrenta, así como el conjunto articulado de: i) principios y valores que nos permiten mirar de una manera diferente a lo social –y las diversas escuelas de pensamiento–; ii) los supuestos a través de los que dichos valores pueden ser viables de implementación y iii) las herramientas gerenciales que permiten coordinar la actividad de “resolver problemas”.

1.2.1 LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA GERENCIA SOCIAL

Los problemas que enfrenta la gestión de las políticas, programas y proyectos sociales son numerosos y de diversa índole. Su carácter y magnitud dependen de las características de las organizaciones participantes en su formulación,

9 Una ciencia es madura cuando está regida por un solo paradigma. Aunque es posible que coexistan diversos paradigmas en ciertos periodos, tal como ocurre en la física. Cfr. Chalmer, Alan. **Op.Cit.**

10 Cfr. Los trabajos relacionados por Gareth Morgan en **Imaginization** (1993), Sage. Así como los de Eduard Bonet (1994) ESADE, **De la Realitat a la Metàfora, Introducció a l'anàlisi i la creació de llenguatge**. Barcelona y Lakoff, George y Johnson Mark (1980). **Metàforas de la vida cotidiana**. Ed. Catedra. España

11 Cita tomada de Lakoff, George y Johnson Mark (1980). **Metàforas de la vida cotidiana**. Ed. Catedra. España.

12 Tomado de Osborne David y Ted Gaebler (1994). **La reinvencción del gobierno**. Paidós.

ejecución y evaluación, de la naturaleza del proceso productivo y del contexto social, económico, político e institucional en que debe realizarse la prestación del servicio. A pesar de esta diversidad, es posible identificar algunos problemas de ocurrencia recurrentes¹³ en este campo. La gerencia social como “paradigma” debe coordinar la actividad de su resolución:

“Los gerentes sociales enfrentan problemas de hace muchos años, los proyectan al menos a cinco años hacia adelante y los enfrentan con herramientas atrasadas, con recursos para dos años, con personal contratado para el primer año y con el desconocimiento de la comunidad, contando siempre con el respaldo político que les posicionó en el cargo”

Cuadro 1. *Uso de metáforas de la gerencia social*

Inicialmente, con un sentido más lúdico que académico se ha pedido a más de 500 funcionarios de alto nivel participantes en los cursos de gerencia social del INDES en República Dominicana que asocien libremente a la gerencia social con la metáfora que consideren la refleja de la manera más fiel.

Podemos agrupar los resultados de nuestro ejercicio en diversos grupos, dada la naturaleza y respetando el significado otorgado por los participantes a las metáforas utilizadas.

Metáforas mecánicas. En éstas, se asocia la gerencia social a través de la analogía de una máquina. Se evoca, entonces, el talante instrumental de la gerencia social y su racionalidad de optimización de recursos escasos. También se infiere la dificultad del cambio y la innovación. Existe una asociación directa al modelo burocrático de organización y gestión (y de manera implícita a sus patologías). Ejemplos son: La gerencia social es como un radar; un sonar; automóvil de tracción delantera; vehículo de cambios y equipo de meteorología, un sistema baroreceptor del control de la presión arterial, un sensor, entre otros como el diagnóstico de un *papanicolau*, “por ser un proceso largo y complejo que requiere muchos expertos y cumplir diversos procedimientos”.

Metáforas orgánicas. Éstas, abandonan la visión mecanicista e introducen la capacidad de adaptación a las demandas del contexto. Una célula, una colmena, un apiario, un hormiguero, una hormiga, el cuerpo humano, un pulpo o un árbol, tiene en común la capacidad –en mayor o menor grado - de adaptarse a las presiones del contexto en que se insertan. Aunque claramente, según el significado explícito de los participantes, las metáforas que vinculan insectos gregarios (apiario o colmena y hormiguero) se evoca además el trabajo organizado y la redistribución del producto elaborado globalmente.

Metáforas orientacionales. Vuelo de gansos y vuelo de gaviotas, el vuelo de un águila y una cometa, son metáforas recurridas, evocan en su significado al liderazgo y la conducción requerida por los programas y proyectos sociales.

Metáforas de cambio. Heráclito, el filósofo griego observó quinientos años a.C. que “nadie puede bañarse dos veces en el mismo río, pues las aguas están fluyendo constantemente”¹⁴. La gerencia social así entendida por los participantes es un proceso de cambio permanente. El agua y un río son metáforas recurridas por los funcionarios vinculadas al cambio continuo. “Un parto con dolor” otra metáfora cuyo significado es el dolor de la renovación y de crear algo nuevo.

Personificación: En ellas se evocan los atributos de un personaje arquetípico en la gerencia social. Se han registrado Robin Hood armado con una Lap Top; una madre; una madre lactando; y un administrador de una finca familiar.

Fuente: Medina Alejandro (2000). “Analogías de la gerencia social”. INDES-República Dominicana. Material mimeografiado.

13 Tomado de Cohen, Ernesto y Alejandro Medina (1997) *Notas para el estudio del procesos de gestión pública en el campo de las políticas sociales*. LC/R.1742, Junio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas.

14 Tomado de Gareth Morgan (1990) . *Imágenes de la Organización*. RAMA. España.

Esta descripción promedio construida sobre la caracterización de los directivos sociales hecha por funcionarios de diversos países resume adecuadamente algunos de los problemas centrales de la gerencia en este campo.

- Los programas y proyectos no siempre están bien definidos, no responden a enunciados explícitos de políticas, tienen horizontes de realización irreales, carecen de una orientación hacia el logro de resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, con escasa focalización y la persistencia de subsidios encubiertos de los sectores pobres a los de mayores ingresos.
- Las competencias del sector social están fragmentadas en diversas dependencias u organismos, programas e instituciones, con capacidad insuficiente para dar soluciones integrales, exigiendo una continua coordinación y colaboración entre ellas.
- Existen escasas experiencias de descentralización, pues la gestión de la política ha seguido la tendencia general del aparato público hacia la centralización en las sedes de los ministerios e institutos de lo social.
- Las técnicas de gestión y las formas de organización del trabajo no son adecuadas ni consistentes con la naturaleza de las tareas de los programas y proyectos.
- La burocracia es excesiva, tiene resistencias al cambio y a la innovación, tiene fragmentación de tareas, numerosas capas jerárquicas, funciones departamentales aisladas e incoordinación entre los decisores y los operadores¹⁵.
- Son escasos los sistemas de información fiables que permiten monitorear y evaluar la implementación e impacto de las políticas sociales.
- Hay escasez de expertos en políticas sociales, con capacidad técnica para el análisis de programas y proyectos.
- Son insuficientes los incentivos para el mejoramiento de la gestión, al igual que los sistemas de promoción y recompensa de los funcionarios, basados predominantemente en la antigüedad laboral e ignorando el desempeño (no hay meritocracia).

15 En tal sentido, Crozier (1964) señala: “la organización burocrática es aquella que no consigue aprender de sus errores”.

- Son predominantes los funcionarios desmotivados, con bajos salarios e insuficiente actualización y capacitación.
- La participación social de los grupos prioritarios de la política social, los más pobres, es restringida dado que carecen de información, influencia y organización, están dispersos y no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de las redes sociales que permitan influenciar las decisiones de la burocracia.
- Existe escaso conocimiento sobre los alcances, requerimientos y limitaciones de los mecanismos de mercado utilizados en los programas sociales.
- Los organismos internacionales de financiamiento han prestado, tradicionalmente, poca atención al análisis de la realidad institucional de los países, elaborando propuestas que ignoran su complejidad y diferenciación.
- Los objetivos prioritarios de las políticas sociales: equidad, eficiencia y sostenibilidad, son muy generales en los estudios y muy específicos o limitados en la práctica cotidiana. Lo que impide precisión en la monitoría y evaluación del gasto social.
- Las políticas, programas y proyectos sociales funcionan como redes entre agentes diversos: organismos gubernamentales, la sociedad civil y organismos de cooperación internacional. Existen escasas experiencias exitosas de gerencia de redes.

1.2.2 LOS PRINCIPIOS DE LA GERENCIA SOCIAL

La gerencia social puede ser definida como el conjunto articulado de principios, supuestos, prácticas y técnicas que permiten producir cambios significativos en al menos una condición de bienestar en la población-objeto de los programas y proyectos con un uso racional de recursos.

Sus principios son la equidad; la eficiencia y la sostenibilidad¹⁶.

16 Un excelente trabajo, que distingue las diversas aproximaciones e implicaciones en el diseño de políticas sociales de los conceptos de eficiencia y equidad es el de Magnoli, Alessandro (1999) *Efficiency and Equity in Social Services Delivery, Do concepts matters?. On the importance of being clear in policy design*. Tesis Doctoral ESADE. Otro trabajo enmarcado en la actividad del INDES, es el de Mokate, Karen (1998) "Convirtiendo el monstruo en Aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social". (manuscrito sin publicar) INDES. Washington. Un estudio sobre las relaciones de eficiencia en producción, asignación y fiscal respecto de la descentralización se encuentra en Gersnberg, Ian (1998) *Descentralización y recentralización, Lecciones de los sectores sociales en México y Nicaragua*. BID RE2/S02.

Estos principios se constituyen en los ejes orientadores de prácticamente cualquier política social y su expresión operativa en programas y proyectos. Sin embargo, como señala Alessandro Magnoli, los estudios –tanto descriptivos como analíticos– sobre políticas sociales tratan los temas de eficiencia y equidad en una manera bastante general, mientras en la práctica se refieren a conceptos específicos y limitados.

Magnoli distingue tres conceptos de **eficiencia**: i) en producción¹⁷; ii) en coordinación¹⁸ y iii) en asignación¹⁹ y tres de **equidad**: i) en acceso²⁰; ii) en capacidades²¹ y iii) resultados²². El resultado es una matriz que posibilita nueve posibles combinaciones.

La gerencia social debe plantear los alcances y limitaciones de las diversas posibilidades al trabajar con dichos conceptos, ya que no plantea los mismos desafíos y requerimientos, siguiendo al autor una reforma que plantea "eficiencia en producción y equidad en acceso" que otra que se orienta por la "eficiencia en asignación y equidad en resultados". Tampoco estas alternativas se sustentan en las mismos valores respecto de la libertad, la sociedad y el mercado.

La gerencia social debe presentar las ventajas y desventajas o si se quiere las "luces y sombras" de cada interrelación de conceptos a efectos de dar criterios precisos de actuación a los tomadores de decisión <<policy-makers>>.

La sostenibilidad en programas y proyectos sociales, además de considerar la visión macro referida a los modelos de consumo, desarrollo y crecimiento de la sociedad, refiere también a una visión más específica que adopta un carácter multidimensional. Hay cuatro dimensiones que la expresan operacionalmente: i) la entrega continuada de bienes y servicios; ii) el mantenimiento de la infraestructura física; iii) la capacidad institucional de largo plazo y iv) el nivel de apoyo de los actores clave <<stakeholders>>²³.

Sin duda, la eficiencia y equidad, resultan criterios prioritarios, ya que una reforma inequitativa e ineficiente resultaría, en el tiempo, por supuesto: "insostenible".

17 Referida al análisis de metas, tiempos y costos unitarios programados para la producción y entrega de bienes y/o servicios frente a sus resultados alcanzados, estableciendo índices.

18 Refiere a la reducción de costos económicos de transacción derivada de simetría de información, competencia, etc.

19 Refiere al óptimo de Pareto. Implica el ajuste de los bienes y/o servicios que entrega el programa o proyecto con las preferencias y necesidades de la población que los recibe.

20 Refiere a la garantías mínimas o "libertad negativa" (ley y orden).

21 Reconoce que los diversos demandantes poseen condiciones diversas que afectan su capacidad y condición para poder responder o reaccionar a una oferta u oportunidad. Se plantea igualar las condiciones, desarrollando las "capacidades".

22 Significa que una cantidad igual de servicios sociales ha sido recibida por cada participante en el proceso de distribución, porque ellos tienen el mérito para su consumo. Magnoli, *Op. Cit.*

23 Sobre la base de Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994) *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. Economic Development Institute of The World Bank.

1.2.3 LOS SUPUESTOS, VIABILIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS

La mera enunciación de principios y sugerencias de su adopción para mejorar la gestión de programas y proyectos sociales (por más novedosos y pertinentes que éstos parezcan) es insuficiente y puede conducir al descubrimiento de que éstos son inaplicables, y por tanto inútiles al no existir una clara identificación de los supuestos básicos a través de los cuales éstos puedan realmente operar. Muchos fracasos podrían evitarse al prevenir respecto al hecho de que los principios de gestión exigen de ciertas condiciones organizacionales e institucionales para poder operar.

Los principios para poder operacionalizarse, requieren entonces de una serie de condiciones, supuestos o premisas que de no existir dificultarán de manera importante su consecución. El Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), plantea una serie de “premisas” que se constituyen en las condiciones requeridas sobre las que existen mayor probabilidad de lograr eficiencia, equidad y sostenibilidad.

La reforma económica, social e institucional; la participación ciudadana; la gerencia de redes; el proceso de formación integral –diseño y gestión– y pluralista de políticas sociales, el fortalecimiento institucional; la mejora continua en las formas de entregar bienes y servicios sociales –con especial énfasis en su financiación– y especialmente la articulación entre la política económica y social entre algunos otros, se constituyen en premisas clave para apoyar el logro de los principios²⁴ señalados y constituyen el corazón de la capacitación que ofrece el Instituto.

1.2.4 LAS HERRAMIENTAS DE LA GERENCIA SOCIAL²⁵

Una vez delimitados los principios de la gestión social y los supuestos o condiciones que les otorgan viabilidad para su aplicación, éstos deben ser apoyados por un conjunto de prácticas y técnicas de gestión para obtener, a través de éstas, los resultados buscados.

Bajo esta lógica, la introducción de aproximaciones administrativas, prácticas y de técnicas de gestión que de éstas se derivan, no constituye una tarea menor, ni mecánica o rutinaria. Por el contrario en ocasiones, especialmente cuando se busca el traslado de técnicas y prácticas del mundo empresarial, se requiere de un análisis profundo de los requerimientos de adaptación e innovación para resultar de utilidad a la gestión social. Debe olvidarse la idea de la imitación y adoptar la innovación como principio.

24 La descripción más a detalle se encuentra en INDES (1998) *Promoviendo el Desarrollo Social en América Latina*. Documento de Difusión. Washington

25 Un excelente trabajo sobre los instrumentos de la gerencia social es Licha, Isabel (1999). “Los instrumentos de la gerencia social”. INDES, Washington (notas de clase).

En buena medida, la literatura de gestión en la región se insiste en el paso del administrador, funcionario o burócrata social al gerente público o gerente social, así como en la transformación de los programas sociales en unidades de alto rendimiento operando como centros de costos y compitiendo con el sector privado o incorporando fuerzas de mercado. Todo ello se logra, argumenta, en parte, la literatura, por la adopción de las técnicas de la gestión empresarial.

Esta excesiva confianza en la gestión empresarial y su posibilidad de traslado casi mecánico al sector público ha dado origen a un movimiento denominado “gerencialismo” o “managerialismo”, movimiento que presenta grandes potencialidades, pero también las siguientes debilidades sobre las que hay que prevenir para evitar su mal uso.

La primera, su énfasis o visión reduccionista al concebir el cambio gerencial como un cambio solamente instrumental, ignorando la importancia de la negociación, el liderazgo y la conducción política en los resultados de la gestión, entre otros factores.

La segunda, por no prever los requerimientos de adaptación que exigen las técnicas de gestión empresarial para ser aplicadas al sector público, ya que las primeras son concebidas para operar en entornos competitivos, en situaciones de mercado y se orientan, por lo tanto, a la maximización de utilidades, mientras el sector público busca maximizar el valor creado²⁶ en los ciudadanos, el impacto de su actuación en variables de bienestar es más relevante que los incrementos de eficiencia (productiva) o rentabilidad por sí mismos.

La tercera, la concepción empresarial del cambio deposita en la alta dirección la capacidad de diseño; la conducción y la evaluación de las estrategias de cambio, lo que en el ámbito de la gestión pública implica una alta centralización y un déficit democrático.

La elección de aproximaciones administrativas para la gerencia social

Las aproximaciones administrativas (incluyendo sus prácticas y técnicas) con capacidad de adaptación a la gestión social son muchas y muy diversas. Sin embargo, las potencialidades derivadas de su introducción en programas sociales, pasan, la mayoría de las veces, desapercibidas. A efectos de conformar un criterio básico que permita guiar su elección (sobre la base de su utilidad), se desarrolla a continuación, un ordenamiento tentativo de sus principales aportes, grado de adaptación que requieren y prácticas y técnicas que contienen.

El primer criterio que debe guiar la elección de una (o varias) aproximaciones administrativas es, sin duda, su utilidad, es decir su grado de contribución al

26 El concepto de valor público esta tomado de Moore, Mark H. (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Paidós.

logro de uno o de varios principios y supuestos de la gerencia social anteriormente expuestos. Una forma de verificarlo es analizarlas en función de tres pruebas:

1. Identificar si realiza algún aporte sustantivo a la gestión del programa o proyecto, es decir si contribuye a incrementar su eficiencia, pero especialmente su contribución a la generación de valor o impacto neto, modificando de manera positiva las variables de bienestar de la población-objetivo.
2. Verificar si no existen fuertes resistencias a su introducción y si los miembros del programa poseen las destrezas y habilidades políticas necesarias para su puesta en marcha y aplicación cotidiana. No debe olvidarse que la introducción de técnicas gerenciales genera resistencias en la medida que están asociadas frecuentemente, con recortes de personal. Asimismo existe en los niveles operativos y mandos medios el temor a descubrirse como ineficientes pues los cargos que ocupan son, la mayoría de las veces, función de lealtades políticas más que de la capacidad técnica.
3. Identificar su viabilidad operativa y administrativa dentro del programa, es decir si existen los medios técnicos para su implementación (apoyo en tecnología de información, insumos adecuados, registros de información, etc.).

Un segundo criterio se refiere a la problemática específica que puede ser abordada con cada aproximación administrativa o técnica de gestión, lográndose sobre esta base una clasificación básica de las de uso más frecuente. Es decir, una vez identificadas como útiles, la clasificación descansa en la identificación precisa de los aspectos del programa que permiten mejorar. Una primera aproximación, se constituye a través de tres grandes dimensiones que establecen sus ámbitos de intervención y sus propósitos ²⁷:

1. Aproximaciones administrativas, prácticas y técnicas de dirección global de la organización o programa social.
2. Aproximaciones administrativas, prácticas y técnicas de apoyo al ciclo de gestión (POSCOORDB ²⁸) de las organizaciones o de los programas sociales (DÓPEME ²⁹).
3. Aproximaciones administrativas, prácticas y técnicas de desarrollo de habilidades directivas (negociación, liderazgo y promoción política).

27 Adaptado de Xavier Mendoza Mayordomo (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España", en *Revista Documentación Administrativa* #223, (283-285). Julio-Septiembre. Madrid.

28 Planeación; Organización; Coordinación, Control; Dirección y Presupuestación sobre la base de la propuesta de Luther Gullick respecto de las funciones clásicas del proceso administrativo en la organización, el acrónimo deriva de Planning; Organizing; Coordinating; Reporting; Directing & Budgeting.

29 Acrónimo acuñado por la CEPAL sobre la base de la investigación, las principales funciones que lleva a cabo un programa social son: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoría y Evaluación de impacto.

El primer ámbito incluye aproximaciones administrativas que favorecen el análisis de la organización o programa en su conjunto (perspectiva global) distinguiendo dos vertientes. Una relacionada con el establecimiento de criterios e indicadores tendientes a identificar y medir el rendimiento global de la organización o programa y, otra de carácter prospectivo, que apunta a fortalecer la capacidad de anticipación y adaptación del programa a las presiones y demandas del entorno. Entre las principales aproximaciones administrativas incluidas en este ámbito se distinguen a manera de ejemplos: planificación estratégica; análisis de prospectiva; dirección o administración por objetivos; análisis de redes; análisis de políticas públicas y cambio organizacional.

El segundo ámbito comprende aproximaciones orientadas al análisis y desarrollo de la eficiencia de los ciclos de gestión de los programas sociales, contempla dos vertientes: a) evaluación ex-ante (formulación y diseño) y b) operación que incluye aproximaciones y técnicas orientadas a la monitoría y evaluación ex post.

a) En la evaluación ex-ante, el enfoque costo/impacto aparece como el más apropiado de los métodos para la toma de decisiones. Favorece una asignación eficiente de recursos para los programas sociales al vincular la eficiencia (costo mínimo) con la magnitud del impacto alcanzado. Es decir, realizar una estimación sobre la potencial contribución al mejoramiento del problema que da origen al programa social, permite estimar el costo marginal para obtener una unidad más de impacto.

El análisis costo-beneficio y el análisis costo-mínimo presentan serias limitaciones para su aplicación en programas sociales, particularmente por los problemas de valorización que presentan los beneficios (directos e indirectos) y el sesgo que introduce en relación a los costos, en la medida que establece que siempre es más caro apoyar programas orientados a los sectores más vulnerables (las versiones más modernas de evaluación social de programas incluye ponderadores para evitar los problemas de exclusión a los grupos con más carencias).

Ante la diversidad de actores que podrían vincularse en la etapa de diseño o formulación de programas sociales los métodos de análisis multicriterio cobran importancia al incorporar y reconocer dicha pluralidad de actores intervinientes y la imperfección de la información disponible. Por lo tanto contribuyen a la toma de decisiones con base en distintos escenarios posibles de distinta viabilidad técnica y política. Entre los más comunes se encuentran el Método Electra, Método de Jerarquización Analítica y Análisis de Involucrados.

Una vez elegida la alternativa. El marco lógico, elaborado por la USAID, o la versión ZOPP de la agencia alemana de cooperación GTZ, se constituyen en herramientas indispensables. En esta etapa el uso de prácticas de programación es muy alto, aunque no siempre se utilizan las técnicas más

adecuadas. La Carta Gantt; el Critical Path Method o CPM; el PERT, entre otras, son de gran utilidad en los programas sociales.

b) A nivel de operación existen dos momentos analíticos: la monitoría y la evaluación de impacto. La primera establece circuitos entre la ejecución y la programación (destaca el análisis de aspectos como eficiencia y monitoría) y la segunda va más allá, establece los resultados netos provocados por el programa, lo que posibilita el cuestionamiento de los estándares programáticos e incluso de la estrategia del programa.

En el tercer ámbito (desarrollo de habilidades directivas) se incluyen aproximaciones administrativas prácticas y técnicas de gestión orientadas al desarrollo organizacional (DO). A través del DO se intentan potenciar habilidades en la toma de decisiones, negociación, estrategias de resolución y gestión del conflicto, comunicación, trabajo en equipo, liderazgo e innovación.

Adaptación de las técnicas

Las posibilidades de aplicar aproximaciones gerenciales en el sector social son innumerables. Desde las teorías clásicas, como la racionalización del trabajo, organización y métodos, administración por objetivos, hasta otras más recientes (denominadas neotayloristas) como calidad, reingeniería de procesos, el marketing social o la introducción de tecnología de información.

El éxito de introducir y adaptar estas aproximaciones en lo social descansa, como ya se comentó, en el reconocimiento de la especificidad gerencial de éste sector y al grado de adaptación que requiera cada una de ellas.

El análisis de las técnicas y prácticas utilizadas para la gestión de programas sociales hacia el impacto (o creación de valor) requiere, entonces, prestar atención a la idoneidad de éstas, en la medida que su aplicación automática y directa muchas veces no da cuenta de las complejidades que involucra la gestión de políticas y programas sociales.

En esta perspectiva, el esfuerzo de su adaptación pasa a constituir un actividad crítica. La adaptación resulta necesaria incluso en el mundo empresarial. Por ejemplo, la aplicación mecánica de la técnica de planificación estratégica, de acuerdo con Henry Mintzberg puede constituir un mero ejercicio de programación que no necesariamente involucra la internalización de un pensamiento estratégico. Lo mismo sucede con aproximaciones como administración de la calidad total, reingeniería de procesos, etcétera. El problema, resulta evidente, se agrava aún más cuando se introducen al sector público sin precaución, ya que pueden derivar en simples ejercicios que consumen tiempo, generan expectativas que no se cumplen y no logra generar ningún resultado positivo provocando un “trauma organizacional” y potenciando al “burócrata anti-empresedor”.

Esto plantea el reconocimiento de los requerimientos de adaptación como una condición ineludible para el uso de técnicas de gestión. Uno de los requisitos más evidentes es el involucramiento de los distintos actores vinculados (directa e indirectamente) con la intervención estatal, tanto tomadores de decisiones (condición básica para la viabilidad política), como de expertos y académicos incorporando propuestas de instrumentos (adaptados) adecuados a la cultura organizacional y al entorno institucional en que ésta se inserta, pero especialmente de los mandos medios y operativos, ya que en ellos recae la responsabilidad más grande y son ellos quienes determinan, en gran medida, la calidad de la actuación administrativa.

El siguiente cuadro (Cuadro 2) sintetiza los supuestos a través de los que deberían adoptarse las técnicas gerenciales en el campo de lo social, los riesgos de que dichos supuestos no se cumplan, así como los efectos adversos que se derivan de su no cumplimiento:³⁰

Cuadro 2. Introducción a las técnicas de gestión

| Supuestos de Operación | Riesgos en que se incurre por violación de supuestos | Efectos adversos |
|---|---|--|
| Identificación del grado de adaptación requerido de cada técnica: aplicación directa; adaptación o reconceptualización innovadora | Aplicación inadecuada | No se producen mejoras en eficiencia y/o impacto. Rentabilidad cero de la inversión. |
| Involucración de los funcionarios en el proceso de cambio | Resistencias de diversos tipos; aparición de burócratas anti-empresedores | Bloqueo al proceso de cambio, costos de negociación y no ocurrencia de mejoras en la gestión y/o impacto |
| Combinación adecuada de diversas técnicas de gestión | Mezcla irracional de técnicas gerenciales | Alta inversión y escasos o nulos resultados |
| Recursos humanos capacitados en el manejo de nuevas técnicas | Incompetencia | Costos derivados de la incompetencia |

30 Tomado de Medina Giopp, Alejandro (1998). “Mecanismos de Mercado y Nueva Gestión Pública en Programas Sociales. Riesgos y Potencialidades”. *Revista Paraguaya de Sociología*. Año 35, No. 101 (Enero-Abril) pp. 183/194.

2. LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA GERENCIA SOCIAL Y LA EXPERIENCIA DE LA REGIÓN

2.1 EVALUACIÓN Y PROGRAMAS SOCIALES

Uno de los problemas más comunes que enfrentan las políticas sociales regionales es la ausencia de mecanismos eficaces y sistemáticos para medir el rendimiento de su gestión y evaluar los resultados netos de su intervención, es decir, la magnitud del valor público creado. Las razones son diversas. Van desde la naturaleza propia de algunas actividades gubernamentales que dificultan el uso de medidas e indicadores directos, y la estandarización dado el nivel de discrecionalidad con que cuenta burócratas de primer nivel (como médicos o docentes) hasta la falta de un profundo y continuado interés por parte de políticos y burócratas de alto nivel, en medir el rendimiento y evaluar la efectividad de sus resultados.

La gerencia social se orienta al desarrollo de sistemas de evaluación de resultados que generen evidencia del “valor público creado” derivado de los bienes y/o servicios que entregan los programas a su población objetivo.

Las presiones para evaluar son diversas: i) al enfrentar correcciones fiscales los gobiernos tienen que evaluar dónde recortar y dónde mantener recursos. La evaluación permite establecer criterios de asignación de recursos; ii) ante el fracaso evidente de políticas, programas y proyectos no se puede permanecer pasivo sin asumir los costos políticos de dicho fracaso, así como también iii) ante la presión ciudadana por rendición de cuentas <<accountability>> en la que los contribuyentes exigen “valor por dinero”. La evaluación ante estas (y otras) presiones se ha constituido, tal vez, en uno de los rasgos más característicos de la gerencia social.

En los sectores sociales existen, tradicionalmente, dos tipos de evaluación: i) estrategias de evaluación de programas y ii) evaluación de estrategias para enfrentar la pobreza. La primera asume una lógica de evaluación individual de programas. Existen variantes. Si existen gerentes sociales capacitados y el gobierno cuenta con una estructura adecuada puede asumir la coordinación y realización de la evaluación. Si no es así, los evaluadores son profesionales contratados mediante licitación. Si bien este tipo de evaluación resulta de utilidad, es insuficiente, primero porque, normalmente, no permiten evaluar todos los programas – y surge la duda sobre cómo seleccionar de la mejor manera aquellos “potencialmente” más relevantes-; segundo porque no establecen la interacción entre programas ni el impacto que se genera por la sinergia entre éstos. Adicionalmente, se requiere precisar una metodología que garantice que los diversos profesionales y/o centros de investigación poseen el mismo marco analítico y conceptual³¹.

31 Alianza para el Campo, un programa nacional en México, utiliza guías técnicas para garantizar que los profesionales y centros que se contratan para la evaluación posean un marco conceptual mínimo común. Cfr. www.evalalianza.net

Por otra parte, una evaluación de carácter más amplio involucra necesariamente coordinar los diversos centros e instituciones que elaboran, procesan y analizan las encuestas de ingreso/gasto, censos, registros administrativos y otras fuentes de información para montar líneas de base y comparación que permitan la aplicación de modelos experimentales o cuasi-experimentales de evaluación de impacto por líneas o áreas de intervención. Asimismo se requiere diseñar modelos específicos para evaluar los rasgos gerenciales específicos de las diversas estrategias, por ejemplo los Fondos de Inversión Social.

Resulta obvio que la claridad conceptual respecto de criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad, es el punto de partida para que el proceso de evaluación tenga sentido.

El arsenal técnico es amplio y comprende herramientas tanto cuantitativas como cuantitativas. El análisis costo-beneficio; el análisis del costo mínimo; el análisis costo-efectividad o costo-impacto, así como la investigación-acción, entre otras, forman parte del instrumental.

El aspecto más importante de la evaluación de programas y proyectos sociales es que permite desmitificar dos grandes premisas que muchas autoridades del área social han aplicado (y aplican) provocando además de desequilibrios fiscales, poco (o nulo) impacto en decrementos en la pobreza y/o en la mejora de la distribución del ingreso: i) todo incremento del gasto social se traduce, invariablemente, en mejoras en “lo social”, ii) toda intervención en lo social “algo positivo deja”, y es preferible, en cualquier manera, a la no intervención. Los resultados obtenidos por la evaluación, demuestran que esto, desafortunadamente es poco probable.

La evaluación de un programa bajo el modelo experimental de evaluación de impacto, ha permitido demostrar que hay programas y proyectos que pueden tener impacto nulo, o lo que es peor negativo. Es decir, la situación de quienes reciben bienes o servicios del programa (beneficiarios) no mejora o empeora con respecto de quienes no lo reciben. Los trabajos de Ernesto Cohen y Rolando Franco³² de la CEPAL han demostrado que programas de apoyo nutricional en diversos países del cono sur, empeoraban las condiciones, al no contemplar variables de consumo intrafamiliar y por errores en la focalización.

El cuadro no. 3 presenta un ejemplo ocurrido en El Salvador de un programa cuyo impacto positivo no resulta del todo evidente.

Resulta obvio, entonces, que no existe una relación unívoca entre incremento del gasto en lo social y reducción de pobreza e inequidad. Normalmente,

32 Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. S.XXI.

se parte del supuesto que la mera asignación de recursos provoca el impacto buscado por las políticas sociales. Los hechos constatados en la región advierten que se puede gastar mucho y mal, por lo que el incremento de gasto social no se traduce invariablemente en un decremento de la magnitud de la pobreza o mejoras en la equidad.

El gasto público social regional con relación al gasto público total tiene una participación creciente alcanzando como promedio casi el 47.2% en el periodo 1996-1997 (CEPAL: **Panorama Social 1998**). Pero, la proporción del gasto social que efectivamente alcanza a los segmentos más vulnerables, es mínima, como lo muestra el estudio de Haindl, Budinich e Irarrázabal (1989)³³ sobre el efecto redistributivo del gasto público social en Chile durante 1987. Se concluye que los recursos que efectivamente llegan al 30% más pobre representan solo el 13% del gasto social total.

Cuadro 3. El Salvador. Uso de modelos de evaluación de impacto

Uno de los principales objetivos del programa de apoyo a la vivienda en El Salvador a mediados de los 70's fue incrementar el ingreso de los participantes. Para medir el impacto, una muestra de 196 familias fue seleccionada aleatoriamente entre todos los participantes que cumplían con todos los requisitos; y un grupo de control de 300 familias fue seleccionado a través de una muestra estratificada de familias de bajo nivel de ingresos (equivalente a los aplicantes). Ambos grupos fueron medidos en 1976, pocos meses después de que el programa había comenzado obteniendo una línea de base sobre las características demográficas y socioeconómicas de las familias. Las familias fueron otras vez medidas en 1978 cuando las familias del programa se habían mudado a su nueva casa y después en 1980 cuando el programa estaba totalmente establecido.

Para evaluar el impacto del programa sobre el ingreso y el empleo de las familias se computaron los resultados de las mediciones obteniendo los siguientes resultados. En 1976 los futuros poseedores de vivienda propia tenían un ingreso mensual de 355 colones comparados con 258.3 del grupo de control. Entre 1976 y 1980 el ingreso de las familias en el programa se había incrementado en 234.5 colones (70 por ciento), mientras el ingreso de las familias en el grupo de control se había incrementado en 172.7 colones (74.6 por ciento).

| | 1980 | 1997 |
|--------------------------------|--------------|--------------|
| Personas bajo línea de pobreza | 136 millones | 204 millones |
| Personas indigentes | 62 millones | 90 millones |
| Hogares pobres | 26 % | 26 % |
| Hogares indigentes | 15 % | 15 % |

Fuente: CEPAL, 1997.

Este ejemplo claramente demuestra la importancia del grupo de control. Si sólo se hubiese estudiado el programa, como normalmente sucede, se podría haber asumido que el programa producía un impacto significativo sobre el ingreso de las familias, incrementándose en 70 por ciento en un periodo de cuatro años. Una vez que se conoce que el ingreso de las familias en el grupo de control se incrementó en 74.6 por ciento en el mismo periodo, es claro que el proyecto no tiene un claro impacto positivo sobre los ingresos, y que de hecho puede tener un ligero efecto negativo sobre los mismos.

Fuente: Valadez Joseph y Michael Bamberger (1994) **Monitoring and evaluating social programs in developing countries**. Economic Development Institute of the World Bank.

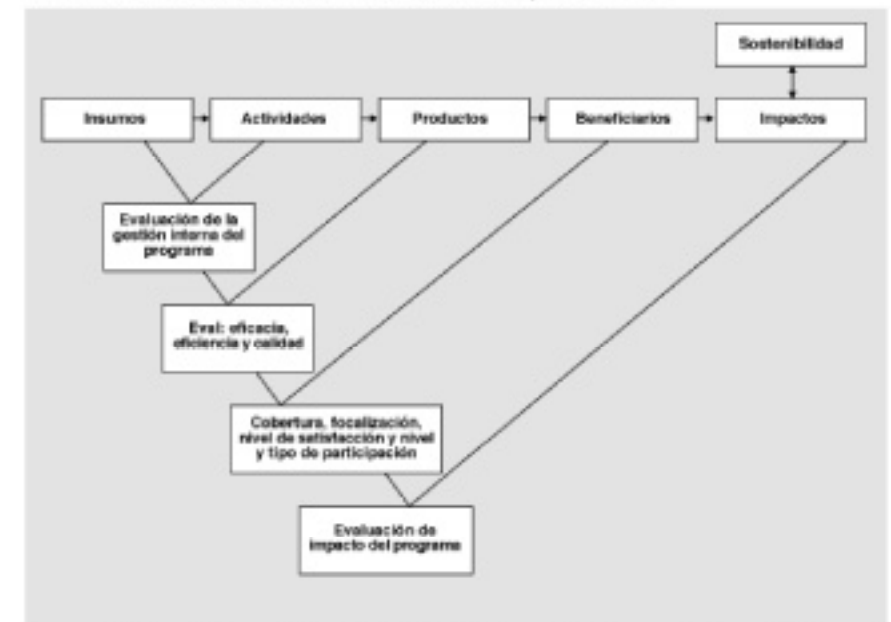
33 Haindl, E., Budinich, E. e Irarrázabal, I. (1989). **El gasto social efectivo. Un instrumento para superar la pobreza**. Oficina de Planificación y Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Finalmente, es importante mencionar que la evaluación no se circunscribe a la evaluación ex-ante o a la evaluación ex-post, sino que debe de adquirir un carácter continuo e involucrar múltiples aspectos de la gestión tales como insumos, actividades, productos, estructura, y otros. El alcance de esta recomendación se aprecia en el cuadro 3.

Esquema general de monitoría y evaluación

La gestión interna del programa evalúa los diversos insumos (recursos humanos, materiales y financieros) y realiza un análisis de procesos. La eficacia y eficiencia se plantean en términos productivos. Los beneficiarios son evaluados sobre la base de la cobertura, el índice de focalización por atributos (que complementa los mapas de pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas) calculando el error de inclusión y el de exclusión, así como los niveles de satisfacción ciudadana y de participación. Finalmente se plantean modelos de evaluación de impacto y sostenibilidad (Cuadro 4). Este esquema sirvió como base para el diseño del esquema de evaluación den un programa agrícola en México, razón por la que los modelos de evaluación de impacto son del tipo farmod.

Cuadro 4. Alcance de los sistemas de monitoría y evaluación



Fuente: Medina Giopp, Alejandro (1999), Informe técnico para el diseño del sistema de monitoría y evaluación del Programa Alianza para el Campo de México, FAO, Naciones Unidas.

2.2 FOCALIZACIÓN Y PROGRAMAS SOCIALES

La focalización constituye un rasgo de las actuales reformas en lo social. El concepto es entendido fundamentalmente en dos sentidos³⁴: i) como un instrumento técnico de asignación estratégica de recursos en sectores específicos (por ejemplo salud preventiva frente a curativa, educación primaria frente a terciaria); ii) en el sentido de la creación de programas específicos de intervención dirigidos a grupos particulares o “vulnerables” (por ejemplo programas de alivio a la pobreza, programas de apoyo a la generación de ingresos, etc.). Véase el cuadro 5 para su ejemplificación.

La focalización, como otros aspectos de la gerencia social, es sin duda un aspecto controversial. De una parte, el enfoque más liberal lo ha visto como una alternativa a los programas universales, los que han sido caracterizados como ineficientes e inoperantes en un contexto de recurrentes limitaciones fiscales. También bajo esta perspectiva se le asocia un carácter temporal como estrategia para enfrentar la pobreza en fases de ajuste para lograr el crecimiento, el que por “derrame” ayudará a resolver la pobreza.

En contraste, los críticos de la postura neoliberal, asumen que la focalización es un instrumento insuficiente (e inútil) para enfrentar la pobreza, bajo el supuesto de que los programas de ajuste para alcanzar crecimiento y con ello mejorar la igualdad, no tienen evidencia empírica. Algunos detractores van más allá y se preguntan: ¿que sentido tiene la focalización cuando hay países en la región en que los que los niveles de pobreza son el 60% u 80% de la población?

Más allá del debate, un hecho cotidiano en la política social, es la necesidad de racionalizar el gasto social. La focalización, sin duda, puede contribuir en gran medida a lograr este objetivo. A través de la focalización puede lograrse que los programas lleguen a los sectores que han sido priorizados por sus necesidades y evitar que se desvíen a otros grupos de mayor nivel socio-económico o que no formen parte del grupo meta. Con ello se logra mejorar el diseño de los programas y proyectos y favorecer una mejor relación entre el costo y el impacto de los mismos.

A través de la focalización, se logran precisar los criterios de asignación de recursos. Como herramienta de monitoría y evaluación permite conocer los segmentos de la población que se han beneficiado con los bienes o servicios de los programas o proyectos, y permite calcular la efectividad de los mismos en el sentido de calcular dos tipos de errores: de inclusión, es decir haber otorgado beneficios a quienes no tenían el mérito o atributos de la población objetivo definida y de exclusión al no haber entregado beneficios a quienes cumplían con los atributos y el mérito de la población meta.

Hay que considerar, sin embargo, restricciones de la focalización, así como los requerimientos para su financiación, puesta en marcha, mantenimiento y evaluación.

34 Para ver ejemplos de dicha distinción en la práctica Cfr. Morales-Gomez, Daniel y Jennifer L. Moher (1999) *Reforming Social Policy*. IDRC.

Un programa focalizado exige una depuración periódica de su padrón de beneficiarios, ya que algunos de éstos podrían cambiar su situación socioeconómica y dejar de ameritar seguir recibiendo los bienes y/o servicios que entrega el programa. Por otra parte la focalización debe mantenerse en una relación funcional respecto de los objetivos del programa, una focalización muy elaborada y precisa podría consumir una cantidad tal de recursos que los bienes o servicios que entrega el programa sean muy bien dirigidos pero pocos o escasos y que no logren impactos significativos.

El éxito de la estrategia de focalización depende, entonces, sin duda de la cantidad de recursos de que se disponga y del tamaño de la población que posee una necesidad insatisfecha. Una focalización a ultranza, podría presentar la situación en que una familia sea descartada de recibir un beneficio con respecto de otra, en una situación muy similar, por el hecho de que ésta última no contaba con un electrodoméstico, o consumía huevo una vez menos por semana que la otra, atendiendo más a pautas de consumo que a carencias. No reflejando en realidad las verdaderas disparidades. Para enfrentar éstos problemas se ha involucrado a la comunidad a apoyar la toma de decisión con respecto de la selección definitiva.

Los fondos de inversión social que existen en prácticamente todos los países de la región, constituyen un buen ejemplo de programas focalizados. Una de las cuestiones no resueltas en éstos, según Sthal (1996)³⁵ es sobre la mejor manera de financiarlos y evaluarlos. Los fondos son, normalmente financiados externamente, lo que los hace vulnerables ante los recortes y ajustes, y tienen énfasis en resultados de corto más que de largo plazo, aspectos que, siguiendo al autor, tienden a desalentar los compromisos internos hacia la política social.

Cuadro 5. Focalización en Chile 1973-1990

| Sector Social | Reformas y políticas implementadas |
|---------------------------|--|
| Educación | Transferencia de gastos de la universidad a educación pre-escolar y básica. Focalización de programas específicos dentro del sistema educativo (por ejemplo programas de almuerzo escolar). Revocación del subsidio a la universidad gratuita. |
| Salud | Concentración de gastos en el nivel básico y niños (por debajo de los seis años). Programas de salud y nutrición. Revocación de salud gratuita en establecimientos públicos (excepto para niños y mujeres embarazadas). Introducción de reglas de co-pago, de acuerdo al nivel de ingreso. |
| Redes de seguridad social | Diseño de una red de seguridad social. Diseño de instrumentos nacionales para monitorear la población pobre e identificar los beneficiarios de los programas sociales. |

Fuente: Raczynsky, D. (1995). “Focalización de programas sociales. Lecciones de la experiencia Chilena”. En Pizarro C. *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, Inter-American Development Bank, Santiago de Chile.

35 Sthal, K (1996) Anti-poverty programs: making structural adjustments more palatable. Reports on social policy. *NACLA reports of the americas*.

2.3 MERCADO Y PROGRAMAS SOCIALES

La introducción de mecanismos de mercado para la entrega de bienes o servicios sociales se ha constituido en una práctica recurrida. Los defensores argumentan que éstos permiten satisfacer, de manera más eficiente, las necesidades colectivas. Desde la década pasada los gobiernos de las democracias avanzadas de occidente, más recientemente los de América Latina, han venido recurriendo progresivamente a su utilización como estrategias para hacer frente a las ineficiencias derivadas del modelo tradicional de organización burocrática.

Entre las ventajas de la utilización de mecanismos de mercado, por sobre los administrativos, se encuentran los incentivos a la innovación y a la reducción de costos que genera la competencia por sobre la oferta monopólica, o cuasi-monopólica, de una prestación directa, así como el otorgamiento a los consumidores de la capacidad de elección.

“Los mecanismos de mercado tienen muchas ventajas sobre los mecanismos administrativos: los mercados están descentralizados; son (por regla general) competitivos; dan responsabilidad a los consumidores sobre sus elecciones; y vinculan directamente los recursos con los resultados. Los mercados también responden con rapidez a los cambios rápidos” (Osborne & Gaebler, 1994:10:388).³⁶

A pesar del enorme atractivo que éstos representan (mecanismos de mercado) no debe olvidarse que la estructuración de mercados es consecuencia de la interacción eficaz (o ineficaz) entre diversos agentes económicos y políticos y de un marco conceptual que facilita (o dificulta) las reglas del juego sean (o no) socialmente aceptadas. Para que un mercado funcione, deben existir ciertas condiciones de lo contrario, se generan mercados defectuosos. Cuando un número reducido de proveedores domina un mercado, la competencia real desaparece y por ende las consecuencias derivadas de ella; cuando los consumidores o beneficiarios de un bien o servicio no cuentan con información adecuada, se abusa de ellos; cuando el comportamiento de los proveedores no está adecuadamente regulado, se permite el desarrollo de conductas oportunistas. Las situaciones se multiplican.

Los mercados competitivos y eficientes, entonces, no existen, por sí solos. Muy por el contrario éstos deben ser creados, desarrollados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las “reglas del juego” que permiten realizar transacciones y garantizar los derechos de propiedad.

En este sentido cobran especial relevancia las reflexiones de Michel Crozier³⁷:

“El mercado no es en efecto, un estado de la naturaleza al que vendrían a perturbar de vez en cuando intervenciones exteriores abusivas; es una construcción humana muy delicada que para surgir, afirmarse y desarrollarse exige enormes esfuerzos colectivos. No hay ningún gran mercado abstracto que corresponda la visión útil, pero no realista, de los teóricos de la economía clásica, sino mercados concretos, muy numerosos, muy diversos, muy complejos en sus interrelaciones. Al lado de los mecanismos automáticos que los fundan, esos mercados siempre implican otras regulaciones garantizadas por reglas escritas y no escritas, algunas decretadas por el poder público, otras consuetudinarias, otras apenas conscientes”. (Crozier; 1987:108)

Si se está considerando la introducción de mecanismos de mercado se debe constatar la existencia de ciertos prerequisites. Cuando éstos no se dan, se debe reestructurar el mercado para proporcionar los que hacen falta. Si esto no se lograra, se deben continuar utilizando los mecanismos administrativos. Los requisitos básicos son:

Oferta. Debe existir una oferta suficiente de proveedores para asegurar la competencia.

Demanda. Los consumidores (o beneficiarios) deben tener suficiente poder adquisitivo para comprar el producto o servicio (vía subsidios o bonos) y deben desear ejercitar este poder.

Accesibilidad. Los proveedores deben ser fácilmente accesibles para los compradores.

Información. Cuando los consumidores no tienen información adecuada sobre el precio, calidad y riesgos de un producto, sus decisiones pueden ser erradas. Acabarán pagando demasiado por un bien o servicio de baja calidad.

Normativas. Directrices y regulaciones que establece la Administración para viabilizar las condiciones anteriores.

Política. La Administración se establece como árbitro y garante de los derechos de los agentes económicos y los ciudadanos.³⁸

Los críticos del enfoque neoliberal señalan, que estos aspectos no son siempre considerados:

“La teoría neoliberal asume que el mercado producirá los resultados más eficientes y equitativos; asume que cualquiera tiene acceso a información y minimiza el rol de la organización social y las instituciones en la formación de resultados económicos y en el balance de poder entre ganadores y perdedores” (UNRISD:1995:43)³⁹

36 David Osborne y Ted Gaebler (1994). *La Reinención del Gobierno*. Ed. Paidós.

37 Crozier, Michael (1987) *Etat Modest, Etat Moderne. Stratégies pour un autre changement*. Ed. Fayard.

38 Adaptado de David Osborne y Ted Gaebler. *Op. Cit.*

39 UNRISD (1995) *States of disarray: the social effects of globalization*, Geneva, Switzerland.

2.3.1 TIPOS DE MECANISMOS

Los mecanismos de mercado son de diversos tipos, que pueden ser diferenciados por el lado de la Oferta y la Demanda.

La provisión de servicios públicos presenta modalidades que van desde la privada, en la que el consumidor decide lo que quiere, lo que compra y el proveedor que desea, hasta la pública, en la que es una autoridad política la que decide que se va a proveer, quien va a producirlo y como se lo financiará. En la realidad se dan combinaciones de responsabilidades públicas y privadas que se acercan más o menos a dichos extremos.

La aplicación de tasas o precios públicos por la prestación de servicios; la contratación externa de la provisión de bienes o servicios y la promoción de estructuras de cuasimercado⁴⁰, son tres alternativas de orientación a la oferta⁴¹.

Por el lado de la demanda, la transferencia del poder de compra a los consumidores y la introducción del sistema de bonos o vouchers son las alternativas más recurridas.

Los sistemas de bonos y la contratación al exterior son dos de los mecanismos más recurridos. En el cuadro No. 7 se puede apreciar su aplicación en la región.

2.3.2 LOS SISTEMAS DE BONOS

A través del sistema de bonos los beneficiarios reciben un voucher que les permite comprar el bien o servicio de uno de los proveedores, que satisfacen los criterios establecidos por las autoridades. También existen los denominados cuasi-vouchers o financiación por capitación a través de los que el programa paga por atención prestada, ración servida de alimentos escolares; consultas prestadas en un centro de salud; niños atendidos en centro nutricional; trabajadores capacitados, etcétera., pero donde los beneficiarios no tiene la capacidad de elegir.

Se busca a través del sistema de bonos, reducir el gasto público, dadas las mejoras que éste permite generar en las condiciones de asignación y control presupuestal. El sistema de bonos requiere para su buen funcionamiento, diversas

40 Para ver experiencias en América Latina y en el sector salud. Cfr. CEPAL (1997) **La Brecha de la Equidad**, y Sojo, Ana (1998) *Hacia unas nuevas reglas del juego: Los Compromisos de Gestión en Salud de Costa Rica desde una Perspectiva Comparativa*. **Serie Políticas Sociales** 27.

41 Para ver con mayor detalle las características de estas modalidades, Cfr. Cohen, Ernesto y Alejandro Medina CEPAL (1997) *Notas para el estudio del proceso de gestión pública en el campo de las políticas sociales*. LC/R.1742

condiciones institucionales y organizativas. Competencia suficiente entre oferentes del servicio; intransferibilidad del beneficio; suficiente información por parte de los beneficiarios para realizar su elección de manera adecuada, y otros. La violación de uno, o más, supuestos generan efectos adversos a la gestión y a los resultados finales del programa (cuadro 6).

Cuadro 6. Sistema de Bonos

| Supuestos de operación | Riesgos por violación de supuestos | Efectos adversos |
|---|--|--|
| Libertad de elección | Asignación irracional de recursos | Entrega inadecuada de productos, insatisfacción de beneficiarios ante su incapacidad de elección |
| Intransferibilidad | Aparición de mercados negros y de beneficiarios ilegítimos | Disminución del impacto del programa por exclusión de beneficiarios |
| Competencia entre oferentes | Colusión | Aumento de precios, fraccionamiento del mercado y disminución de la competencia |
| Información suficiente de los beneficiarios para elegir | Elección irracional por asimetrías de información | Disminución del impacto del programa |

Fuente: Medina, Giopp Alejandro (1998) *Op. Cit.*

2.3.3 LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE LA PROVISIÓN DE PRODUCTOS⁴²

La contratación al exterior ha irrumpido fuertemente en los programas sociales: nutricionales, de salud, de capacitación, de apoyo crediticio a microempresarios, de prevención y atención al consumo de drogas, etcétera.

Cuadro No. 7 Algunos mecanismos de mercado en programas sociales en América Latina

Cuasimercados

Las recientes reformas de salud en Chile, inspiradas en cierta medida en la experiencia del Sistema de Salud Británico, pretenden también la creación de "cuasimercados". Para tal fin estas reformas han profundizado en la separación de funciones entre el Ministerio de Salud (MINSAL), el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los servicios de salud. Distinguiendo claramente la función financiera y compradora, la proveedora y productora y la de regulación, vigilancia y actualización del marco normativo.

Además de Chile, la creación de cuasimercados en salud ha despertado gran entusiasmo en la región. Es iniciativa ensayada en Argentina, Colombia, Costa Rica y Brasil y medida anunciada en muchos otros países.

Bonos

Algunas de las áreas de mayor utilización de los bonos son: educación (Chile, Guatemala y Caribe Inglés) y vivienda (subsidio habitacional de Costa Rica y Colombia), aunque también se ha experimentado con éxito en otros servicios, por ejemplo estampillas de comida <<food stamps>> en Jamaica y Honduras o los Bonos de Salud en Colombia, entre otros.

Fuente: Medina, Giopp Alejandro (1997). "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: La gestión de la Política social", **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**. No. 35, Julio-Septiembre. México.

42 La contratación externa de servicios no elimina la responsabilidad que tiene la Administración en su prestación. Sigue estando a cargo de la planeación, el financiamiento y la supervisión de la calidad del servicio, salvo en casos en que se traspase íntegramente la provisión del servicio.

Los principales hallazgos en la aplicación de este mecanismo de mercado en los programas sociales⁴³ señalan la existencia de beneficios, pero también la generación de costos de transacción derivados de su inadecuada implementación, de la ausencia (o insuficiencia) de marcos reguladores o bien del desconocimiento de la realidad institucional en la que éste se aplica.

- **Alcances de la externalización.** Su utilización es muy amplia en los programas sociales. Más allá de la mera contratación de la producción y/o distribución de productos, (complementación alimentaria, apoyo crediticio, capacitación o servicios de atención en salud), la contratación al exterior incluye otras dimensiones de la gestión, tales como la selección de beneficiarios del programa, la evaluación ex ante y ex post de proyectos, así como la supervisión y la contratación de servicios especiales (desarrollo informático, estudios de costos, etcétera).
- **Modalidades de externalización.** Las modalidades de relacionamiento de los programas sociales con los agentes particulares (con o sin fines de lucro) se da a través de contratos o convenios. Los procedimientos de licitación abierta (nacional o internacional) y de concurso público son las opciones más utilizadas. Las de carácter internacional resultan más adecuadas, si lo que se busca es establecer un número mayor de potenciales competidores cuando los proveedores locales son relativamente escasos.
- La externalización es también un proceso que establece **pautas de relacionamiento** del comportamiento de los agentes privados frente a la Administración. Esto resulta especialmente significativo en gobiernos en los que este mecanismo de mercado resulte poco extendido. En tal sentido una mala regulación que permita conductas oportunistas de los proveedores y que además no las sancione adecuadamente, envía al mercado de proveedores señales concretas sobre las reglas del juego existentes.
- Debilidad en la creación de escenarios de mercado. Para que la externalización opere adecuadamente deben generarse escenarios que permitan operar las leyes de mercado.

Las debilidades más frecuentes en la práctica son:

Oferta insuficiente de proveedores. En el diseño de los programas se asume, normalmente, la existencia de un mercado de oferentes (ONG's, empresas,

⁴³ Cohen, Ernesto, Medina Alejandro y otros (1999) "Gestión de Programas Sociales en América Latina". División de Desarrollo Social, CEPAL, material mimeografiado.

etc.) suficientemente amplio y competitivo como para garantizar una calificada oferta de servicios.

Este supuesto mercado, en realidad, suele ser muy pequeño o simplemente inexistente. En este contexto la elevación de precios, fraccionamiento del mercado y reducción del número de competidores son sus efectos habituales.

Incapacidad técnica de los proveedores. Las causas por las que se contratan proveedores de baja calidad son la ausencia de un catastro fiable de los mismos errores de efectividad (al dejar entrar malos proveedores) y costos de oportunidad (al dejar fuera buenos proveedores) por no contar con procesos de selección adecuados.

La vulnerabilidad financiera es otra limitante de los proveedores. Una gran parte de ellos no cuenta con capital suficiente que les permita competir y subsistir de manera autónoma, volviéndose dependientes de la bolsa de recursos de los programas para los que trabajan. Por eso no logran generar estrategias de intervención integrales y de largo plazo, sino solo aquellas que persiguen solucionar sus propios problemas económicos por sobre los de la población objetivo.

Fallas de la regulación de los mercados. La generación de condiciones de mercado necesarias para la externalización, no garantiza la obtención automática de beneficios. La gestión y regulación del mercado, es tan o más importante que las condiciones para su operación, tales como:

a) Déficit de regulación al externalizar la selección de beneficiarios. Entre las razones identificadas de la selección adversa de beneficiarios se encuentran la incapacidad técnica de los proveedores para realizar diagnósticos que conduzcan a una selección adecuada y las conductas oportunistas (cuando el proveedor actúa en su propio interés y en contra del acordado contractualmente).

b) Déficit en las relaciones contractuales. La definición imprecisa de estándares de volumen, calidad y precio del programa a los proveedores, genera condiciones para que éstos desarrollen comportamientos "oportunistas". Una adecuada relación contractual siempre incluye, dos tipos de costos: a) los derivados de medir los atributos físicos y legales intercambiados, como vigilar y garantizar el cumplimiento del contrato; y b) los de la incertidumbre (riesgos) reflejados en el grado de imperfección de la medición y garantía de los términos del intercambio.

c) Inadecuados sistemas de monitoría y evaluación. Dichos sistemas deben cumplir con dos funciones: a) asegurar que los productos que entregan los proveedores cumplan con los requerimientos contractuales y propiciar la corrección de divergencias; y b) evaluar la contribución de la contratación al exterior en la eficiencia e impacto del programa.

d) Déficit en garantizar el acceso al servicio en todas las áreas geográficas que incluye el programa. Los proveedores guiados por el criterio de rentabilidad, limitan el acceso a beneficiarios a los que les cuesta más llegar, provocando situaciones de inequidad.

e) Déficit en la protección de los intereses de los usuarios, atención de consultas y resolución de reclamos. Los programas no establecen, por regla general, mecanismos para solucionar controversias, informar y atender consultas de los beneficiarios frente a los proveedores.

Sobre la base de estos hallazgos, es posible identificar un conjunto de supuestos que permiten llevar adelante la contratación al exterior en los programas sociales, así como también los riesgos en que se incurre con su violación (Cuadro 8).

Cuadro 8. Supuestos para llevar adelante la externalización, así como los riesgos y efectos adversos que se producen por su violación

| Supuestos de la externalización | Riesgos en que se incurre por la violación de los supuestos | Efectos adversos por la violación de los supuestos |
|--|---|---|
| Mercado eficiente con competencia "suficiente" entre proveedores | Colusión | Elevación de precios, focalización del mercado, reducción del número de competidores |
| Compromiso de los proveedores | Oportunismo | Baja calidad, incumplimiento de las metas |
| Capacidad técnica y financiera de los proveedores | Incompetencia, cesación de actividad | Incumplimiento de metas de producción, baja calidad, aparición de costos de transacción para cubrir ineficiencias |
| Selección de Beneficiarios: Realización de estudios de demanda Selección de beneficiarios sobre la base de objetivos de impacto del programa Compromiso del proveedor | Selección adversa de beneficiarios | Errores de inclusión e inclusión en la focalización Bajos niveles de impacto |
| Relación contractual: Definición previa de estándares, mecanismos de arbitraje y conciliación, esquemas de incentivos para prevenir contingencias | Oportunismo ante la ambigüedad en la definición de estándares, la no existencia de mecanismos claros de solución de controversias y la ocurrencia de situaciones no previstas | Aparición de costos de transacción no previstos, elevación de precios, incumplimiento de metas |
| Acceso al servicio de todas las áreas geográficas que abarca el programa | Selección adversa de beneficiarios | Errores de inclusión y exclusión |
| Protección de los intereses de los usuarios, atención de consultas y resolución de reclamos | Abuso y oportunismo | Inatención de usuarios |
| Personal con las habilidades requeridas para la gestión de los contratos | Oportunismo | Costos de transacción |
| Monitoreo y revisión del rendimiento para asegurar que el producto entregado cumple con los requerimientos contractuales y fomentar la corrección de divergencias | Ineficiencia | Imposibilidad de evaluar la utilidad de la externalización |
| Instancias específicas de conciliación y arbitraje | Negociación sin instancia superior específica | Aparición de costos de transacción, cesación de actividad |
| Entrega de un patrón eficiente de relacionamiento de los agentes privados y el programa | Relación ineficiente entre proveedores y el programa | Entrega de señales negativas al mercado de proveedores por mala regulación, aparición de conductas oportunistas. |
| Políticas orientadas al fortalecimiento de los proveedores | Ausencia de externalidades positivas, estímulos e incentivos de mejora | Institución progresiva de los productos (distorsión del impacto) |

Entre las recomendaciones derivadas de lo expuesto anteriormente resaltan las siguientes:

- Identificar al mercado de los productos (bienes y/o servicios) a externalizar. Oferta de proveedores, capacidad técnica y nivel de competencia.
- Elaborar contratos con especificaciones claras y medidas objetivas del volumen, precio y calidad
- Definir procedimientos claros de resolución de conflictos y sistemas de arbitraje
- Desarrollar sistemas integrados de formulación, evaluación y monitoría que permitan regular el rendimiento del proveedor y favorecer el aprendizaje organizacional
- Capacitar al personal requerido para la gestión contractual
- Elaborar medidas para evitar problemas durante la sustitución de un proveedor por otro (tales como documentación, información, etc.)
- Evaluar resultados en función del impacto y la eficiencia

¿Qué contratar al exterior y con quien en los programas sociales?

Deben distinguirse situaciones sobre quienes hacen mejor las cosas. El programa, las empresas privadas y aquellas que los organismos no gubernamentales las hacen mejor que ambos (programa y empresas privadas).

Las empresas privadas tienden a ser más eficientes en servicios como el desarrollo informático, la realización de estudios técnicos y el análisis de costos, el desarrollo de manuales de procedimientos e introducción y desarrollo de tecnologías de información. El gobierno debe de llevar adelante la regulación, la gestión política y la selección de los beneficiarios de los programas (si bien ésta es una actividad delegable, los costos de transacción derivados de su control pueden ser tan grandes como para incentivar el que ésta permanezca en el programa). Por su parte las ONG's poseen, tradicionalmente, un alto nivel de convocatoria con los beneficiarios lo que es adecuado para el desarrollo de seminarios y talleres de capacitación y la realización de docencia. Las ONG's resultan también eficientes en el desarrollo de infraestructura a pequeña escala (gallinero, aulas educativas, templetas, etc.) pero cuando el desarrollo de infraestructura requiere acciones de mayor envergadura no poseen condiciones para lograr economías de escala.

De lo expuesto se deriva que la formulación de los programas sociales (que responde a las preguntas sobre a quiénes beneficiar y a través de que tipo de intervenciones), así como la regulación de la presencia de los mecanismos de mercado (capaz de evitar la selección adversa de beneficiarios y garantizar la accesibilidad de los productos a todos los beneficiarios) y la gestión de carácter político, son actividades a realizar por los programas. Por su parte los organismos

particulares (con y sin fines de lucro) pueden realizar el resto de las tareas, en la medida de que se cumplan con los supuestos anteriormente establecidos (ver Cuadro 9).

Cuadro 9. ¿Qué y con quién externalizar en programas sociales?

| Tareas | Programa | Empresas Privadas | ONGs ⁴⁴ |
|----------------------------------|---|---|---|
| Producción de bienes y servicios | | Concentran la prestación de bienes con algún nivel de estandarización que exige economías de escala (acción alimentaria) y limita su participación a servicios donde existe una clara competencia técnica y de infraestructura (prótesis microempresas). No atienden en regiones apartadas o grupos tan vulnerables que requieren trabajo de gran intensidad | Privilegia la prestación de servicios educativos y desarrollo social (asesoría, asistencia técnica, educación sexual, actividades preventivas, capacitación y formación, educación nutricional), involucrando equipos multidisciplinarios de profesionales. En el caso de bienes asociados a infraestructura social, presentan limitaciones si la actividad exige una cobertura masiva por no contar con los recursos necesarios para economías de escala. |
| Normativa y regulación | Principal tarea que realizan los programas para operar en la externalización. Cuando se necesitan desarrollos técnicos especializados (p.ej. tecnología) se recurre a la contratación de empresas privadas y eventualmente ONGs | Apoyo técnico para estudios específicos sobre regulación (manuales de procedimientos, etc.) | |
| Selección de beneficiarios | Establece criterios o marco general pero su ejecución se delega a empresas u ONGs | Se presentan cuando los programas son autofinanciados | En la medida que existen estructuras complejas o la focalización es más fina la presencia de ONGs es dominante. Anulan la participación social a través de la formación (p.ej. de comités). |
| Supervisión de proyectos | Subcontratación a consultores | Servicios prestados por consultores independientes | |
| Evaluación ex-ante | Licitaciones privadas o equipo profesional | Servicios prestados por consultores independientes | |
| Evaluación de impacto | Se realiza su ejecución | La gran mayoría de las evaluaciones de programas son realizadas por entidades privadas. Principalmente universidades, organismos internacionales. ONGs donde también participan consultores (profesionales independientes) | |
| Estudios complementarios | Se la contraparte técnica | Principalmente en áreas de contabilidad, economía, jurídica y construcción (específicamente estudios de costos, auditorías, planes, etc.) | En temas tales como focalización, gestión, diseño organizacional, estrategias de regulación, sistemas de seguimiento. |
| Desarrollo de informática | | Subcontratación vía licitación de empresas para desarrollo y mantenimiento de softwares | Desarrollo de softwares |
| Capacitación y docencia | | Se recurre a todo tipo de instituciones desde organismos internacionales, ONGs locales, universidades y empresas privadas | |
| Aporte comunitario | En la medida que constituye una política explícita del programa, introducen mecanismos para su operación | | Agente catalizador y promotor de la participación social |
| Gestión política | Lobby dentro del sistema público para promover la estabilidad político-institucional del programa y garantizar el cumplimiento de su ciclo de gestión | | |

44 La columna de ONG's en la tabla no se limita a la consideración exclusiva de este tipo de instituciones, sino incluye también un abanico mucho más amplio, entre las que se distinguen universidades, organizaciones filantrópicas, centros de capacitación, corporaciones de desarrollo, cooperativas, etc. Sin embargo las ONG's han sido las que han cobrado (y continúan haciéndolo) un rol protagónico.

2.4 CIENCIAS EMPRESARIALES Y PROGRAMAS SOCIALES

Los ejemplos de cambios importantes logrados en el rendimiento de programas sociales gracias a la introducción de las denominadas nuevas técnicas gerenciales o "neo-tayloristas" son un rasgo de la gerencia social. Su introducción requiere tomar todas las precauciones antes señaladas (apartado 1.2.4). A continuación se presentan algunos casos relevantes de introducción de nuevas aproximaciones administrativas al campo de las políticas sociales. Se relatan experiencias sobre la administración de la calidad total; la reingeniería de procesos de negocio y el uso de tecnología de información.

Uno de los cuatro aspectos más relevantes del modelo de administración de la calidad total o TQM por sus siglas en inglés <<total quality management>> es la certificación de la práctica de la gestión de calidad (los otros son la orientación a clientes, la mejora de procesos y el trabajo en equipo). Esta es aplicable a programas sociales los que pueden también certificar el cumplimiento de normas de calidad, o hacer que organizaciones que les sirven como proveedores certifiquen su cumplimiento. Esto favorece la mejora de su rendimiento.

Un caso interesante es el programa sobre la seguridad alimentaria que desarrolla la Organización para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO) en siete países africanos.

Si los estándares de higiene en el manejo y procesamiento de alimentos deja que desear, esto no solo afecta la salud y la confianza de los consumidores, sino también afecta el comercio internacional de esos productos.

El programa de UNIDO, se centra en cuatro grupos de alimentos, particularmente sensibles a la contaminación. Carnes y productos cárnicos, pescado, leche y productos lácteos y huevos.

UNIDO elegirá, en cada país, a más de 20 empresas que puedan beneficiarse de los sistemas de calidad, y por lo tanto lograr beneficios para los consumidores, ofreciéndoles productos alimenticios, no contaminados o con riesgos para la salud. Para ello fortalecerá la capacidad de pequeñas y medianas empresas para introducir el TQM (total quality management) y monitorear el procesamiento de los alimentos. Los beneficios esperados son múltiples: salud y confianza de los consumidores, así como favorecer la exportación de dichos alimentos.

También los programas sociales han sido transformados por la reingeniería. Según relata el conocido consultor Ariel Halamachi, el estado norteamericano de Tennessee a través de un sistema experto de información, procesa las solicitudes de beneficios y asistencia pública, obtiene la información y verifica instantáneamente la elegibilidad de los postulantes a diversos tipos de asistencia pública. Este sistema ahorra en salarios y espacio de oficina, ha reducido su tasa de error y los tiempos de espera.

La determinación de incapacidad en la Seguridad Social en Estados Unidos es otro ejemplo. Este proceso era altamente fragmentado y con un alto grado de especialización en sus tareas. Era un proceso de alta mediación, prolongado y confuso. Utilizando la reingeniería se rediseñó el proceso que ha comenzado a operar con menos fases y tareas, disminuyendo el tiempo, reduciendo costos e incrementando la calidad del servicio.

La tecnología de información ha irrumpido también en el campo de las políticas sociales. En el pago de pensiones de la seguridad social en países tan diferentes como Namibia y Finlandia, los beneficiarios cobran insertando una tarjeta emitida por el gobierno en cajero automático.

Transferir electrónicamente dinero del gobierno a los beneficiarios, denominado genéricamente como (EBT) <<electronic benefit transfer>>, podría eliminar los pagos a través de cheques o documentos. El EBT disminuye la posibilidad de errores y fraudes. En Francia, una de las más grandes compañías europeas del mercado del «chip-card», opera tarjetas inteligentes desde hace quince años sin conocer de un solo caso de fraude.

En el norte de Italia y en tres provincias de Sud Africa han comenzado a operar programas para el pago de pensiones, a través de la transferencia electrónica de beneficios. En México se está experimentado actualmente con un programa que monitorea la entrega de subsidios a la leche y a las tortillas para dos millones de familias pobres. Otro fue el PASE destinado a la salud, seguridad y asistencia social que dió origen al actual PROGESA Programa de Educación, Salud y Alimentación.

El gobierno británico, planea desembolsar electrónicamente casi todos los 90 billones de libras destinadas al gasto social en el año 2000. Con la aplicación de este sistema, se estima una reducción entre 150 y 200 millones de libras por año (**The Economist**: Enero 25:1997).

La reforma del sistema de protección social en Estados Unidos, estableció, el año pasado, que todos los estados de la Unión Americana deberían tener mecanismos de transferencia electrónica de pagos para el programa de estampillas por comida <<food stamps>>.

Uno de los avances más notables en la transferencia electrónica de pagos, ha sido desarrollado en España en el TASS. Este programa utiliza tarjetas inteligentes, usan un microchip que reemplaza a la habitual banda magnética. Los beneficios sociales son depositados directamente en cuentas bancarias. Los españoles pueden usar también la tarjeta en kioskos designados para hablar telefónicamente, sin costo a agencias que prestan de los servicios de salud. Ellos, además, pueden verificar el estado de cuenta de su pensiones y beneficios de desempleo, preguntar sobre cursos de capacitación, su seguro médico o incluso hacer una cita en una clínica (**The Economist** :Enero 25,1997).

El uso masivo de las tarjetas inteligentes provoca grandes preguntas respecto del control de la transferibilidad y utilización de los beneficios a los beneficiarios. Algunas de estas cuestiones han comenzado a ser enfrentadas de manera exitosa. Este es el caso del programa de estampillas alimentarias. Utilizando una tarjeta denominada «Lone Star Card» el gobierno de Texas entrega los beneficios del programa. Esta puede ser utilizada en tiendas de alimentos a través de un número de identificación personal. El costo de la compra es deducido automáticamente de la cuenta del titular y añadido a la cuenta del comerciante. La tarjeta reconoce el código de barras de artículos prohibidos, tales como alcohol y cigarrillos. De esta manera las agencias de seguridad social del Estado de Texas, se aseguran de que el consumo no se realice en rubros prohibidos.

Los cambios generados por la prestación electrónica de servicios van mucho más allá de lograr un mejor rendimiento de los mismos:

«La entrega electrónica de servicios puede conseguir no solamente mejoras en la prestación de los servicios, sino que ofrece nuevas formas de concebir y organizar los programas gubernamentales y los mecanismos de prestación de servicios» (Us Office of Technology Assessment :1993, en OCDE:PUMA:1995:62 **Governance in Transition**).

El debate entre centralización y descentralización en la prestación de servicios, puede adquirir nuevos matices. La introducción de la tecnología de información permite combinar las ventajas de la centralización, en términos de autoridad, control y coordinación, con las ventajas de la descentralización territorial. Estas transformaciones deben ser evaluadas para prever los impactos globales que dichos cambios producen en la gestión de programas sociales.

Estos, constituyen ejemplos de aplicación de aproximaciones administrativas no convencionales al sector social. Vale la pena recordar, sin embargo, que muchas experiencias de aplicación también han sido rotundos fracasos, no solo en el sector público, sino también el mundo empresarial, el *habitat* natural de dichas aproximaciones. Razón por la que, como se insistió habrá de evitarse la imitación y potenciar la innovación.

2.5 INSTITUCIONES, GRUPOS DE INTERÉS Y PROGRAMAS SOCIALES

El Estado interviene en la implementación de las políticas públicas para garantizar su eficiencia, enfrentar las fallas del mercado, y direccionarlas hacia la justicia y equidad. Pero las deficiencias de numerosos programas públicos, indujeron a reflexionar sobre las condiciones en que no funciona bien el Estado, esto es, analizar cuáles son las *fallas del Estado*.⁴⁵ Se distinguen, en general,

⁴⁵ Para ver con más detalle ejemplos de fallas del Estado Cfr. Joseph E. Stiglitz (1988), **La Economía del Sector Público**, Antoni Bosch.

cuatro tipos. Información limitada, control limitado de las empresas privadas, control limitado de la burocracia y limitaciones impuestas por los procesos políticos.

2.5.1 INSTITUCIONALIDAD Y PROGRAMAS SOCIALES

El debate sobre la intervención del Estado ha cambiado en los últimos tiempos. Ha pasado del análisis de las áreas de inversión hacia cómo lograr mayores niveles de eficiencia y equidad con dichas intervenciones. Esto ha otorgado un renovado interés al estudio de las instituciones, estructuras y procedimientos que permiten el accionar del aparato público.

La institucionalidad de los programas sociales influye, de manera determinante, en el impacto y la eficiencia que éstos pueden alcanzar.

Existen dos vertientes para el análisis de la realidad institucional de los programas sociales. La primera es organizacional, centrada en la configuración y estructuración de la red de organismos públicos que constituyen al sector en que se ubica al programa, sus niveles de coordinación, articulación y autoridad. En este nivel es posible descubrir y valorar las diversas dimensiones de la estructura, procesos, estrategia, cultura y entorno que explican el comportamiento de las organizaciones del sector.⁴⁶

La segunda, es institucional, focalizada en el estudio del sustrato societal sobre el que funcionan las organizaciones, y define a las instituciones como el conjunto de normas o reglas formales (e informales) que facilitan (o dificultan) el accionar público. Entre las formales están las constituciones, leyes, regulaciones, contratos, etc. Muestras de las informales son la confianza, la cooperación, la participación social, los preceptos religiosos, etc., (éstas últimas son abordadas con el concepto de capital social). Éstas son, determinantes en el rendimiento de los programas sociales⁴⁷ ya que suponen (o no) los costos económicos de transacción.

Para Douglas North las instituciones son *las reglas del juego* o restricciones, convencionalmente construidas, para enmarcar la interacción humana de una sociedad determinada. Su importancia estriba en la conexión entre éstas y el desarrollo económico y social.

Bajo esta lógica, recientes estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indican que las grandes disparidades existentes en los ingresos entre las

46 La fuente para el análisis es la teoría de la organización (TO). Sus escuelas se ordenan en torno a visiones macro y micro (y más recientemente meso), así como en la capacidad de influir en el destino de la organización (voluntaristas o deterministas) Cfr. Astley, W.G. y Van de Venn A. H. (1983) "Central Perspectives and Debates in Organizational Theory", *Administrative Science Quarterly*, Vol 28 (245-273).

47 La base teórica de esta perspectiva es el neoinstitucionalismo en sus perspectivas económica, sociológica, antropológica y política. Para verla en detalle, cfr. Pasquero, Jean (1991), "Institutional Economics and SIM Research: New Avenues and a Synthesis", en *Research Workshop SIM Division*, Academy of Management Meeting, Florida.

democracias avanzadas y los países en desarrollo descansan en la "calidad de sus instituciones", es decir variables como corrupción; la práctica del Estado de Derecho; la capacidad regulatoria y la eficiencia de su gestión explican las enormes diferencias entre estos grupos de países (Informe IPES 2000).

2.5.2 DESARROLLO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL EN PROGRAMAS SOCIALES

Con la lógica del desarrollo organizacional, la configuración y estructura de los organismos públicos del sector social se expresa de diversas maneras. A través de Ministerios de "lo Social" que diseñan e implementan la política pública social, Fondos de Inversión Social (FIS), que en su mayoría han abandonado su *status* temporal adquiriendo permanencia; y Comités Interministeriales, entre otras figuras que presentan avances en el diseño (o rediseño) organizacional.

Con independencia de los diseños utilizados, es una constante la fragmentación de tareas, capas jerárquicas y funciones departamentales aisladas, que demandan complicados procesos administrativos para integrarlas.

La fragmentación institucional del aparato público en el que se insertan los programas sociales, contribuye a una ineficiente asignación de recursos, por la falta de coordinación entre los distintos organismos que atienden una misma problemática y generan duplicidades, incapacidad de generar información integral y resistencia a la innovación y aprendizaje organizacional. Esta situación se agrava al considerar la descoordinación entre los niveles: local o municipal, estadual, provincial o regional y central o federal.

En ocasiones, los organismos multilaterales han elaborado diseños organizacionales *ad hoc* para los programas que financian con la finalidad de "aislarlos" de los efectos perversos de una Administración pública congestionada y con buropatologías⁴⁸. Pero, el éxito de tales diseños, ha sido relativo, ya que la desconsideración de las realidades "institucionales" pueden anular los efectos positivos de un buen diseño organizativo.

Según el Banco Mundial, una de las principales debilidades del Consenso de Washington fue la no consideración del análisis institucional en el diseño e implementación de las políticas que recomienda.

Las reglas de juego (instituciones) determinan, en gran medida, los costos de hacer transacciones o intercambios en una sociedad determinada. Coase (1960) estableció la conexión crucial entre instituciones, costos de transacción

48 Robert K. Merton, originalmente y Gerald Caiden más recientemente han destacado las ineficiencias derivadas de la adopción incompleta del modelo burocrático, conformando modelos pre-burocráticos, en los que destacan déficit de legalidad, corrupción, ausencia de un servicio civil de carrera, etc.

y teoría neoclásica. Los mercados son eficientes, cuando el intercambio no implica costos, lo que sólo ocurre en el razonamiento teórico. De aquí la importancia del análisis de las instituciones.

Los Fondos de Inversión Social, que son un buen ejemplo de novedosos diseños organizacionales, pueden no ser exitosos si se aplican con un modelo estándar de organización y gestión sin considerar la realidad institucional

Este ha sido el riesgo en que se ha incurrido al plantear diseños estandarizados para realidades diversas. En América Latina, existe una debilidad generalizada de las instituciones, tanto en las organizaciones (tribunales, agencias regulatorias, policía, etc.) como en el establecimiento de las "reglas del juego" (legislación laboral, reglas de defensa de la competencia y otras). Estos hechos deben ser considerados para el diseño, implementación, desarrollo y evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales.

2.5.3 ESCALA Y PROGRAMAS SOCIALES

Una de las fallas del Estado es la limitación que imponen los procesos políticos a los programas públicos por parte de los procesos políticos. Aún en el caso que el gobierno estuviese informado de todas las consecuencias de las medidas posibles para hacer frente a un problema, su elección vía el proceso político plantearía dificultades.

El proceso burocrático de toma de decisiones no está solamente basado, en la lógica racional, sino que está también influenciado por la búsqueda de consensos, que persiguen dar mayor viabilidad a su puesta en marcha.

Los funcionarios son incapaces, la mayoría de las veces, de considerar y evaluar la multiplicidad de hechos y valores que les permitan seguir un razonamiento racional y deductivo. Más bien las decisiones burocráticas son el producto de la acumulación de pequeños ajustes marginales <<muddling through>> porque el corazón de la decisión administrativa es mantener un mínimo de consenso entre actores con intereses contradictorios. Esta es la base del modelo incremental de toma de decisiones.

Los programas, son influenciados por grupos de interés y para crearlos se requieren, muchas veces, coaliciones entre ellos. Por consiguiente, existe una presión constante para que el programa satisfaga todos los intereses involucrados. Esto lleva a que puedan perderse sus fines originales y, en ocasiones, incorporar otros, generando ambigüedad en su combinación y dificultando su evaluación.

En ocasiones, para conseguir que se promulgue un programa, los políticos aceptan asignaciones de recursos (financieros, humanos y materiales) que, de antemano, saben resultan insuficientes para atender el problema social que le da origen.

En buena medida, muchos programas sociales, en mayor o menor grado, operan sobre la base de escalas insuficientes. Ello implica que aun operando a su máximo nivel de impacto y eficiencia, no solucionarían el problema que pretenden resolver, más aún en muchos casos su impacto resulta marginal.

Es imprescindible destacar que no existe una relación unívoca entre impacto y escala. Se pueden tener programas de amplia cobertura pero con impacto reducido (debido, por ejemplo, a una mala focalización o un diseño insuficiente) o, alternativamente, otros de pequeña envergadura, pero de gran impacto por unidad de inversión. Pero debe, sin duda, buscarse el equilibrio entre los medios asignados al programa, y los fines que persigue. Cuestionar el impacto marginal de los programas o proyectos de hecho implica el cuestionamiento de esfuerzos insuficientes al nivel de la política pública que los incluye.

2.5.4 CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS

Cuando no se evalúa el impacto de los programas sociales y se considera sólo su cobertura o eficiencia, puede admitirse que éstos difícilmente desaparecerán. Salvo en el caso de profundas crisis fiscales. La continuidad de los programas no debe estar basada en el volumen de bienes y/o servicios que entregan, sino en el valor público creado por éstos, ello es lo que debe determinar su terminación, reformulación o continuidad.

Por otra parte, los programas sociales, requieren de una continuidad mínima que les permita completar su ciclo de formulación, ejecución, y evaluación, para evitar el riesgo de convertirse en esfuerzos estériles y valorar de manera correcta sus logros, fracasos o potencialidades.

2.6 DISEÑO ORGANIZACIONAL Y PROGRAMAS SOCIALES

Tradicionalmente, la organización y gestión de los programas sociales ha sido concebida bajo un enfoque tradicional que ha enfatizado la preocupación por el cumplimiento de las normas y los procedimientos, así como por el control de insumos y la gestión financiera por sobre los resultados netos, impacto o valor creado por el programa en los beneficiarios. En general, bajo esta concepción, los programas operan tratando de lograr la mayor eficiencia en la generación y entrega de productos, asumiendo la equidad y sostenibilidad como un dato.

Bajo esta enfoque tradicional se ha adoptado en general, para cualquier programa social con independencia de su naturaleza, un mismo modelo de organización y de gestión sin distinguir de la naturaleza del trabajo requerido, entorno en que éste se realiza o habilidades necesarias para su conducción adecuada, se exige del modelo amplia capacidad para el cumplimiento de normas

y regulaciones, maximizar el volumen de producción, la cobertura y la eficiencia en el manejo de recursos, pero no la capacidad de innovación o el logro de resultados, en ocasiones existen diseños organizativos novedosos, pero al solo exigirlos sobre los aspectos señalados, su potencialidad queda desaprovechada.

Este enfoque tradicional de la gestión de programas sociales posee las siguientes debilidades:

1) Plantea, generalmente, un modelo monolítico de organización y gestión para cualquier programa social sin distinguir de su naturaleza, entorno y habilidades requeridas para su conducción; se enfatiza su capacidad para maximizar la producción y contar con un manejo eficiente de recursos y no el logro de resultados netos. Dicho énfasis desaprovecha, dado el caso, el potencial de diseños organizativos novedosos.

2) Su criterio para monitorear y evaluar el rendimiento de los programas está basado simplemente en el uso de medidas, tales como: a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto. Esta situación impide juzgar a los programas como un éxito o fracaso en términos de su impacto (o resultado neto) en la población objetivo a la que éstos se dirigen.

3) Posee, en mayor o menor grado, burocratopatologías congénitas, derivadas de las formas *pre-burocráticas* que caracterizan al sector público en los aparatos públicos de la región. Esto significa que al estructurar programas bajo formas burocráticas, éstas no se desarrollan a plenitud por problemas de diverso tipo, como: corrupción, hiperregulación, ausencia de un servicio civil de carrera, etc.. Ello impide (o dificulta en gran medida) la adopción de diseños organizativos del tipo posburocrático de creciente adopción hoy en día.

Bajo esta lógica, el enfoque innovador de la gerencia social, se plantea hacer frente a dichas debilidades al identificar a la eficiencia, equidad, y sostenibilidad como la orientación básica de su actuación. Ello implica:

- 1) Asumir que programas sociales distintos requieren, para lograr impacto, modelos de organización y gestión diferentes sobre la base de la consideración de diversos tipos de productos que entrega (estandarizados y no estandarizados) y variables de pertinencia de la población objetivo a la que se dirige (homogénea o no homogénea). Esta situación establece requerimientos específicos para la conducción de cada modelo de organización y gestión hacia la consecución de impacto.
- 2) El criterio fundamental para monitorear y evaluar el rendimiento de los programas, bajo este enfoque innovador, está basado en la contribución de éste al impacto, es decir a

lograr cambios observables (magnitudes cuantitativas) en la población objetivo como resultado de la entrega de sus productos a la misma.

- 3) La concepción innovadora otorga gran importancia al análisis de la institucionalidad en la que operan los programas y de la que depende su impacto, tales como el tipo de redes de reciprocidad y confianza que caracterizan al sector social y que favorecen (o limitan) la implementación de los programas, su gestión y por ende su impacto. Atiende también a otros aspectos que influyen en éste, tales como la excesiva normatividad o la no observación de las normas, déficit de competencia funcional, etc.

2.6.1 DIVERSOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Los programas y proyectos sociales son variados, abarcan una infinidad de productos y prestaciones *de naturaleza diferente*, con distintos procesos tecnológicos y *diversos requerimientos de gestión*. *Programas y proyectos diferentes exigen modelos de organización y gestión diferentes que atiendan a sus especificidades*.

Es necesario tomar en cuenta, asimismo, las tendencias más recientes en la gestión de los programas sociales (la externalización, descentralización y los procesos de participación ciudadana) que presionan sobre los modelos de organización.

Sin minimizar la influencia de las variables mencionadas, es necesario destacar que la organización y gestión de los programas sociales está básicamente determinada por los grados de estandarización de los bienes o servicios a entregar, y la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados.

i) *el grado de estandarización del producto*. Un producto es estandarizado cuando es el resultado de un proceso de producción y/o distribución (interno o externo) que responde a patrones normatizados de funcionamiento, generando bienes o servicios de igual calidad. Las raciones alimentarias de un Programa nutricional son un ejemplo de producto estandarizado, en tanto tengan la misma cantidad de kilocalorías y proteínas. En cambio, los tratamientos recetados en un centro de salud son productos no estandarizados por la *discrecionalidad inherente en la prestación de los servicios*.

ii) *el grado de homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo*. Es función del nivel de semejanza en las “variables pertinentes” que afectan a los objetivos de impacto del Programa. La población de niños entre 4 y 6 años en un programa de vacunación es un ejemplo de población homogénea, *lo único*

que identifica al destinatario es el tramo de edad en el que se requiere la vacunación. Los beneficiarios de un programa de capacitación laboral, por ejemplo, tienen distinta formación profesional y especialidad, lo que los hace diferenciarse en relación con sus requerimientos de capacitación.

Sobre la base de estas variables, es posible construir una matriz de la que se derivan “tipos ideales” weberianos. Estos son:

i) *Modelo Burocrático*. Los programas (y proyectos) que atienden a una población homogénea suministrando productos estandarizados requieren de una forma de organización burocrática tradicional, con alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y control, lo que implica organizar el trabajo a través de tareas diferenciadas. Sobre la base de una estructura jerárquica se definen objetivos genéricos, los que a su vez se subdividen en otros más acotados y con mayor nivel de detalle para cada unidad administrativa, donde se establecen procedimientos, normas y reglas para alcanzarlos. El trabajo del núcleo operativo es de carácter rutinario y repetitivo. El criterio básico de desempeño es la eficacia y la eficiencia. Su mecanismo dominante de coordinación es la estandarización de procesos y tareas y la supervisión directa, por lo que predominan los sistemas de control jerárquicos sobre la base de líneas de autoridad. El control se ejerce desde el centro, configurando una cultura de poder, en la que el liderazgo consiste, fundamentalmente, en dar órdenes a los funcionarios de niveles inferiores.

MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

| | | PRODUCTOS | |
|--------------------|-------------|----------------|-------------------|
| | | ESTANDARIZADOS | NO ESTANDARIZADOS |
| POBLACIÓN OBJETIVO | HOMOGENEA | BUROCRÁTICO | |
| | HETEROGENEA | CLIENTELAR | ADHOCRÁTICO |

El componente clave es su tecnoestructura, o personal de apoyo técnico, encargado de establecer las normas, reglas y procedimientos a las que deberá ajustarse el quehacer del personal del núcleo operativo. Los criterios técnicos con los que opera suponen que las normas se cumplen en toda su extensión dado que existe una alta programabilidad de las tareas.

Si se trata de productos estandarizados (p.ej. ración alimenticia), dirigidos a una población homogénea, en principio, el modelo de organización de burocracia mecánica (estandarización de procesos) constituye una respuesta adecuada a los requerimientos de la gestión.

Las técnicas clásicas del estudio de la producción (teoría de la firma) y el arsenal de las aproximaciones *administrativas* como organización y métodos y racionalización del trabajo pueden resultar de suma utilidad.

ii) *Modelo Adhocrático*. Este modelo de organización resulta adecuado cuando existe una población heterogénea que recibe productos no estandarizados. Aquí se requiere una forma flexible de gestión y de organización del trabajo para adaptarse a las diferentes situaciones. La gestión descentralizada y participativa es una de sus expresiones típicas.

El modelo favorece el trabajo en equipo y el ajuste mutuo como *principal* mecanismo de coordinación, ya que los procesos de trabajo exigen información y colaboración continua de todos los miembros de la organización involucrados en el proceso. El gestor, en este tipo de programas, debe actuar, más como un facilitador (que como un supervisor) que transforma a los subordinados en compañeros de equipo.

La idea fuerza es el aprendizaje continuo, ya que las tareas de orientación en una situación de baja programabilidad exigen una constante adaptación a un contexto normalmente incierto. El trabajo se basa en la experimentación y en el aprendizaje. Los componentes clave son la dirección estratégica y el núcleo operativo.

Son útiles las técnicas *de gestión* que se orientan a la satisfacción del destinatario así como las que privilegian el intercambio constante con el contexto (planificación estratégica), las de gestión participativa (desarrollo organizacional) y *gestión de redes*.

iii) *Modelo Clientelar o de Gestión Profesional*. Es aplicable a la combinación de población heterogénea y productos estandarizados. Se caracteriza por la prestación personalizada de los productos (bienes o servicios) que entrega el programa. El beneficiario adquiere un rol protagónico en la evaluación de la pertinencia y calidad de los bienes o servicios recibidos. La satisfacción del beneficiario es el principal mecanismo de control y aprendizaje del programa. La organización del trabajo está estructurada con base en la demanda de los beneficiarios.

La burocracia profesional es una respuesta adecuada para *los requerimientos de este modelo*. El componente clave es el personal que participa directamente en la entrega del bien o servicio, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de las destrezas. Por ejemplo, las prestaciones de salud requieren

de especialistas altamente capacitados (estandarización de destrezas), que se agrupan y operan como agentes de burocracias profesionales.

3. A MANERA DE CONCLUSIÓN

- a) El incremento de recursos a programas y proyectos en el sector social no incrementa *per-se* el impacto en la población meta. Los recursos pueden ser mal asignados, es decir a áreas que no representen la mejor tasa de rentabilidad social, y además una vez asignados los recursos, éstos pueden ejecutarse de manera ineficiente como lo demuestra, en parte, la experiencia regional.

Por ello la asignación de recursos en el sector debe realizarse sobre la base de un sistema de inversión que valore el costo-beneficio y el costo-efectividad de proyectos, así como en función de un análisis de los resultados netos o valor creado de los programas y proyectos y juzgar su éxito (o fracaso) en función de la modificación de variables de bienestar y no de indicadores globales de actividad o de productos entregados.

- b) La evaluación del impacto o resultados netos de los programas y proyectos, así como el montaje de sistemas de monitoría que analizan la eficacia, eficiencia y calidad de los productos que entregan, así como la focalización se convierten en requisitos indispensables para la oportuna toma de decisiones correctiva y preventiva. Estos deben acompañarse de sistema de evaluación global de la estrategia de lucha contra la pobreza.
- c) Se debe lograr precisión en el diseño de programas y proyectos, ya que la experiencia ha demostrado que no siempre cualquier intervención en los social es mejor que la no intervención; no siempre algo positivo queda, según demuestran diversas evaluaciones de impacto realizadas en la región. Clarificar en el diseño los alcances de conceptos como equidad, eficiencia y sostenibilidad, resulta indispensable ya que de su clara delimitación se posibilita su correcta evaluación. Existen una pluralidad de significados de conceptos como equidad, eficiencia y sostenibilidad, lo que obliga a su explicitación: equidad (acceso, capacidades y resultados), eficiencia (producción, coordinación y asignación) y sostenibilidad (macro y a nivel de programa y proyecto).
- d) Ante presiones fiscales, la racionalización del gasto social se convierte en una necesidad. La focalización es una herramienta de gran utilidad. Ello no implica, en lo absoluto, abandonar las políticas universales, sino atender a los grupos de mayor vulnerabilidad y usar eficientemente los recursos, teniendo

criterios claros de asignación y herramientas para saber a qué segmento de la población se está beneficiando, es decir, saber si los productos llegan en realidad a los más carenciados y la magnitud de los errores de inclusión y exclusión en que se ha incurrido.

- e) En síntesis de lo anterior, se puede señalar que existen programas y proyectos que no deberían nacer (y nacen) y programas y proyectos que deberían morir (y no mueren). Esto significa que por diseños incompletos, de baja calidad técnica o por interferencia política nacen programas y proyectos que no resultan la mejor alternativa para la solución o atención de un problema. Por otra parte, si los programas y proyectos son evaluados por su volumen de actividad y no por sus resultados netos, difícilmente van a desaparecer aunque exista la impresión generalizada de que aportan poco o nada.
- f) Regulación. La introducción de mecanismos de mercado no surge del mero repliegue estatal, por el contrario su introducción exige del cumplimiento de una serie de requisitos que garanticen que éstos cumplan su propósito (Oferta, Demanda, Accesibilidad, Normativas y Política). Hay una diversidad de mecanismos de mercado: El uso de bonos o *vouchers*, financiación por capitación (quasi-*vouchers*) la contratación al exterior de bienes o servicios, y la conformación de cuasi-mercados -mayoritariamente en el sector salud- son los mecanismos más recurridos y sobre los que hay que prestar atención respecto de las ventajas (o no) de su introducción y de los requerimientos y costos de su diseño, implementación y mantenimiento.
- g) La introducción de herramientas gerenciales requiere en primer lugar identificar si éstas realizan algún aporte sustantivo a la gestión del programa o proyecto en términos de eficiencia e impacto. Evaluar las resistencias a su introducción y su viabilidad de aplicación. Si cumple favorablemente estos aspectos, hay que identificar, entonces, su grado de adaptación requerido (aplicación directa, adaptación o reconceptualización innovadora); involucrar a los funcionarios en los procesos de cambio; combinar de manera adecuada las diversas técnicas de gestión y capacitar a los funcionarios en el manejo de las nuevas técnicas.
- h) Rediseñar la estructura organizacional y los modelos de organización y gestión de los programas sociales de acuerdo a la naturaleza de la producción y entrega de bienes y/o servicios que los caracterizan. No tienen los mismos requerimientos de organización y gestión programas de entrega de beca escolar; programas para atender a enfermos de SIDA, programas de

capacitación a microempresarios; programas de almuerzos escolares o de subsidios a la vivienda. El documento presenta modelos burocrático, clientelar y adhocático como alternativas a explorar. Reconocer las limitaciones que imponen los grupos de interés y potenciar los procesos de liderazgo, negociación y gestión política. Los gerentes sociales tienen que asumir la tarea de traducir mandatos ambiguos que se derivan de los grupos políticos a objetivos gerenciales y "evaluables". La introducción de la tecnología de información en la prestación de servicios sociales ofrece además nuevas formas de concebir y organizar los programas sociales y los mecanismos de prestación y entrega de servicios.

- i) La organización del sector social está caracterizada por una alta fragmentación de tareas, numerosas capas jerárquicas y funciones departamentales aisladas, que demandan complicados procesos administrativos para integrarlas y que genera duplicidades y baja eficiencia dada la asignación ineficiente de recursos, por falta de coordinación entre diversas instituciones, programas o proyectos que atienden una misma problemática. Ello se agrava al considerar la descoordinación entre los diversos niveles de la Administración pública. Reorganizar considerando procesos transversales y responsabilidad compartida, exige repensar los mecanismos tradicionales de coordinación, de comunicación y de control entre las diversas unidades, pero especialmente constituir una autoridad social capaz de aglutinar y dirigir los diversos esfuerzos.
- j) La calidad de las instituciones resulta un factor crucial para alcanzar políticas sociales efectivas. Variables como: corrupción; la práctica del Estado de derecho; la capacidad regulatoria y la eficiencia de la gestión resultan condicionantes. La política social en la región debe asumir el reto de transitar de modelos pre-burocráticos a modelos pos-burocráticos que completen y superen las deficiencias y que se adapten a las exigencias que plantea el contexto en que operan las políticas sociales enfatizando aspectos institucionales –las reglas formales e informales de interacción entre actores- y de organización y gestión. Entre ellos destacan: el grado de participación de la comunidad; la flexibilidad en la organización y gestión, la descentralización en la toma de decisiones, la gestión de redes, la evaluación del impacto, etc.
- k) Respecto de la satisfacción de los ciudadanos, los programas deben mejorar el punto de encuentro entre el programa y los beneficiarios de los productos que éste entrega, por medio de la simplificación de trámites administrativos, el establecimiento de derechos y especificaciones de los servicios sociales que

generen expectativas claras de costos, tiempo y calidad en los usuarios. Otorgar voz y escuchar a los receptores y usuarios de los productos. Inducir la participación ciudadana para que se genere una interlocución efectiva.

- l) Los modelos tradicionales de organización y gestión de los aparatos públicos en América Latina y por derivación de los programas sociales han sido basados en el modelo burocrático caracterizado por el sociólogo alemán Max Weber. Sin embargo, los beneficios derivados de su aplicación no han sido apreciados, por el contrario se han mostrado con crudeza todas sus patologías (buropatologías) tales como: corrupción, inexistencia de una práctica de Estado de Derecho; la ausencia de un servicio civil de carrera; la congestión administrativa; excesiva centralización; nepotismo, clientelismo, etc. Todo ello ha tenido consecuencias importantes para la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad de los programas sociales. Nos encontramos con formas pre-burocráticas de organización y gestión de lo social. Una de las situaciones más graves surge al percatarnos que una práctica casi totalmente ajena es la evaluación del valor público creado por los programas sociales, es decir, el desconocimiento sistemático de los resultados netos que éstos alcanzan en la situación de bienestar específica que buscan alterar en la población objetivo a la que se dirigen. El enfoque de la gerencia social, busca enfrentar los problemas pre-burocráticos, completando la tarea pendiente y afirmando posturas pos-burocráticas a través de muchas de las iniciativas aquí reseñadas. El reto es enorme, pero la necesidad urgente si consideramos que en América Latina hay más de 220 millones de pobres y que la distribución del ingreso no ha mejorado en las últimas décadas.
- m) No debe olvidarse que usualmente se culpa de los problemas que ocurren con los programas y proyectos, al no ser exitosos a la falta de recursos, a la no existencia de voluntad política o de apoyo de la comunidad, pero nunca se identifica como centro de los problemas a la gerencia. Esta es, sin embargo en la mayoría de los casos, una de las causas principales de los problemas encontrados y a la que menos atención se le presta.

Parte III

Formación de Gerentes Sociales:

*Balance y Reflexiones de la Experiencia del
INDES-BID-INTEC en República Dominicana*

El Desafío del Programa INDES en República Dominicana: Formar Gerentes para el Desarrollo Social Integral

Elssy Bonilla-Castro¹

1. FUNDAMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

1.1 ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

La fase internacional del Programa de capacitación en diseño y gestión de políticas, programas y proyectos sociales de República Dominicana, inició operaciones en Enero del 2000 y las concluye en Marzo del 2002. El programa solicitado por el gobierno nacional al Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES del Banco Interamericano de Desarrollo BID, fue financiado con recursos del BID, prestamos 897/OC-DR y 1047/OC-DR y administrado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC y un Comité Interinstitucional integrado por los representantes de los ministerios que supervisan y financian el programa a saber, la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), la Secretaría de Estado de Salud (SEE), la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) y la Comisión del Estado para la Reforma del Sector Salud (CERSS).

El Programa de Capacitación en Diseño y Gestión de Políticas, Programas y Proyectos Sociales (Programa INDES BID INTEC), se justificaba reconociendo que en 1999 cuando el gobierno solicita un INDES nacional, si bien en la República Dominicana se había comenzado a tener un impacto importante en los sectores sociales, quedaba mucho por hacer para enfrentar el problema de la deuda social caracterizada por los altos niveles de desempleo y subempleo, demandas por servicios sociales no satisfechas, el alto nivel concentración del ingreso y la pobreza generalizada.

El programa tenía como objetivo el fortalecimiento de las instituciones dominicanas responsables del diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos sociales, mediante la capacitación de los mandos gerenciales altos y medios de las secretarías sociales y las instancias correspondientes a nivel regional y municipal, así como de los diversos actores de la sociedad civil involucrados en el desarrollo social. En total se deberían capacitar 650 participantes en los 24 meses de actividades las cuales incluían

12 cursos básicos (4 semanas), 2 cursos de entrenamiento a capacitadores (3 semanas), 4 talleres regionales (1 semana), cinco seminarios sobre temas especializados y dos reuniones con las altas autoridades del desarrollo social.

Este esfuerzo de capacitación debería favorecer la modernización de la gestión de programas sociales, al introducir cambios conceptuales y operativos en las estrategias de ejecución de los mismos y en sus sistemas de evaluación e información. En el largo plazo, el entrenamiento de académicos nacionales, como docentes del tema, debería apoyar el proceso de formación de los gerentes sociales dominicanos de manera sostenida y según las exigencias del desarrollo social del país.

Se esperaba que el programa de capacitación contribuyera a enfrentar la situación de pobreza, desigualdad social e ineficiencia del gasto social en el país, al propiciar la creación de un nuevo estilo gerencial mediante el reforzamiento de la capacidad de diseño y gestión de políticas y programas sociales que se tradujeran en impactos evidentes en el mejoramiento de las condiciones de vida.

Los beneficios del programa deberían traducirse en un mejor desempeño y efectividad de los responsables de la implementación de las políticas, los programas y los proyectos sociales en el país; en una comprensión más adecuada y un mayor compromiso de los participantes con los programas de reformas sociales y en el fortalecimiento de las capacidades técnicas en todos los niveles y especialmente en los gobiernos locales.

1.2 LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TÉCNICOS DE LA CAPACITACIÓN

La capacitación ofrecida en el programa de República Dominicana siguió los fundamentos y lineamientos de la gerencia social que ha venido desarrollando el INDES desde su fundación en 1994 y que es el marco de referencia de los programas de formación gerencial tanto en la sede de Washington, con el los INDES nacionales que han operado en Brasil, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Venezuela

Según el material que se reparte a los participantes al inicio de cada actividad académica y que fue preparado por el INDES en Washington, la formación en gerencia social se estructura a partir de un balance del desarrollo de América Latina en el siglo pasado, con énfasis en los años 90. Tomando como referencia a Enrique Iglesias, Presidente del BID, se resalta que la región ha tenido recursos importantes, capacidad técnica y una larga experiencia en el campo social, pero que continúa mostrando los indicadores más deprimentes de inequidad y de pobreza a nivel mundial, hecho que convoca y desafía ética y políticamente. El INDES es de muchas maneras una respuesta a este reto.

¹ Coordinadora Internacional Residente, INDES-BID-INTEC, República Dominicana

En el diagnóstico de la situación se reconoce que los gobiernos de casi toda la región están tratando de responder a los difíciles problemas sociales, con la formulación y puesta en marcha de políticas sociales mucho más activas. A su vez, la mayor parte de los organismos internacionales han replanteado sus prioridades, ubicando al tema social como fundamental, y están apoyando las acciones gubernamentales en la materia. Pero se establece también que esta voluntad de generar cambios en la situación existente ha encontrado obstáculos de diversa índole tales como los siguientes:

- importantes deficiencias en los procesos de formulación de las políticas sociales y significativos
- cuellos de botella institucionales y gerenciales en la gestión concreta de los programas sociales
- políticas sociales débiles, bajos niveles de resultados en los programas, desviación con respecto a los objetivos originales, utilización inadecuada de recursos y frustración en las poblaciones objetivo de los mismos.

La capacitación del INDES parte de un análisis sistemático de la experiencia internacional y regional en materia de diseño de políticas sociales y gerencia de programas sociales, del examen de los principales programas de formación en dichas áreas, y de las características propias de América Latina y del Caribe. La capacitación se estructura e imparte teniendo en cuenta algunas directrices centrales como las siguientes:

Es imperioso articular las reformas sociales, económicas e institucionales.

La concepción de que el logro del desarrollo económico social y el afianzamiento de la democracia en América Latina debe sustentarse en las reformas en tres pilares que se interrelacionan: lo económico, lo social y lo institucional.

Se debe pasar de la formulación a la formación de las políticas sociales.

El reemplazo del esquema tradicional de formulación de políticas públicas, que lo percibe desde una perspectiva básicamente tecnocrática, por una perspectiva que de paso a la visión de un proceso dinámico de formación de políticas. Las políticas públicas, que deberán ser cada vez más políticas de Estado, surgen de la interacción de una gran diversidad de actores: burocráticos, políticos, grupos de interés, grupos de beneficiarios, organizaciones del sector privado, grupos laborales y profesionales y otros. La formación de la política social debe ser por lo tanto el resultado de la interacción entre estos diversos actores (con diversos intereses, frecuentemente encontrados y difíciles de conciliar) y los grados de consenso alcanzados por ellos.

La especificidad de la gerencia social. El tipo de problemas que deben afrontar quienes llevan adelante programas sociales masivos tiende a ser marcadamente diferente de los pertinentes a otros campos gerenciales. Al respecto se pueden destacar la necesidad de articular permanentemente lo

económico y lo social; el hecho de que en los programas sociales intervienen numerosas instituciones, lo que supone complejos problemas de gerencia inter-institucional; las necesidades de transparencia y control social efectivo sobre los programas; las dificultades que suponen los procesos de descentralización de los programas sociales; la orientación hacia la creación de condiciones que promuevan la participación efectiva de las comunidades asistidas. Estos y otros elementos requieren un tipo de gerencia particular, diferente de las aplicables en otros campos como el público tradicional o el privado.

Énfasis en la utilización de los instrumentos de la gerencia. La combinación de la reflexión crítica con la utilización de instrumentos técnicos y metodologías prácticas que puedan mejorar su tarea cotidiana. El programa se basa tanto en la experiencia real de la región, como en experiencias internacionales en los campos abordados. Estas experiencias se hallan recogidas en la amplia documentación técnica que le sirve de apoyo, en los casos y modelos de simulación, preparados especialmente para su desarrollo, y en el contacto directo con los problemas de la región que han tenido los docentes a cargo del mismo.

Dado lo anterior, la **estructura curricular** se ha diseñado de manera tal que los sectores sociales puedan aprovechar y robustecerse a partir de modelos conceptuales y tecnologías de punta; la mejor articulación entre las políticas económicas y las sociales; el perfeccionamiento de los procesos de formación y diseño de las políticas sociales; la comprensión de las interrelaciones entre los planos económico, social e institucional; la modernización de la cultura gerencial en las organizaciones del área social; la entrega de herramientas y metodologías modernas para el diseño de políticas sociales y la gestión social; el establecimiento de una red profesional y docente que trabajan en el campo de diseño y gestión; y la consolidación de un lenguaje conceptual y técnico unificado.

El curso básico que se implementa en cuatro semanas se organiza en torno a los siguientes módulos temáticos:

- **Módulo 1: contextos y reformas.** Objetivos del módulo son los siguientes: describir y analizar los principales fenómenos y dinámicas que inciden sobre la formación y gerencia de políticas y programas sociales en América Latina y contextualizar sus tendencias actuales.
- **Módulo 2: el proceso de formación de políticas sociales y gerencia social.** Objetivos del módulo son: discutir los conceptos relacionados con el proceso integrado de formación y gerencia de políticas sociales y analizar las características y estrategias centrales de la gerencia social.
- **Módulo 3: instrumentos y metodologías para la formación de políticas y la gerencia social.** Objetivos del módulo: proveer a los participantes con una caja de herramientas que apoya los procesos de formación y gerencia de políticas y programas.

- **Módulo 4: tendencias actuales en las reformas sociales en América Latina.** Objetivos del módulo: profundizar con base en los contenidos e instrumentos antes analizados, en las tendencias de reformas sociales en América Latina.

Estos módulos se entregan mediante recursos docentes que incluyen exposiciones magistrales a cargo de los docentes, debates, mesas redondas, estudios de casos, simulaciones y otros. Se combina la reflexión crítica con la utilización de instrumentos técnicos y metodologías prácticas que puedan mejorar su tarea cotidiana.

El programa se basa tanto en la experiencia real de la región, como en experiencias internacionales en los campos abordados. Estas experiencias se hallan recogidas en la amplia documentación técnica que le sirve de apoyo, en los casos y modelos de simulación, preparados especialmente para los cursos y otras actividades de capacitación por los docentes del INDES en Washington y los cuales fueron revisados y adecuados para República Dominicana por el Equipo docente del Programa en este país.²

2. CAPACIDAD Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

El logro de las metas propuestas exigen una estructura y una agenda de trabajo adecuadas para tal fin. La gerencia de un programa es determinante para el logro de los resultados que se alcancen. Sobre este aspecto se recogen los planteamientos de la evaluación de medio término, considerando que tienen validez para todo el periodo del programa³.

Sobre la **capacidad institucional**, la evaluación de medio término evidenció que el programa estaba adecuadamente dotado para sus metas:

- El INDES tiene la capacidad institucional para cumplir con su misión.
- Ha habido liderazgo competente, planificación estratégica desde el ID y las instituciones responsables de implementarlo han sido adecuadas

2 Ver la **Guía Docente documentada para la formación en la Gerencia Social**, INDES BID INTEC, Santo Domingo, Enero 2002. Este documento incluye todo el material de las presentaciones, la bibliografía, las instrucciones para los ejercicios y los grupos de trabajo, así como la base de datos con las estadísticas sociales del país pertinentes al curso, actualizadas cuando los datos disponibles así lo permitían, a Diciembre del 2001. Esta guía fue entregada formalmente a las universidades de la red docente y a las autoridades de las instituciones del gobierno que financiaron el programa.

3 El análisis que se presenta en los siguientes apartes recoge los resultados y las recomendaciones de la evaluación de impacto de medio término del programa realizada por el Dr. Uli Locher, de la Universidad de McGill, Canadá. Esta evaluación es válida para ponderar todo el programa, porque si bien, es de medio término como su nombre lo indica, cuando tiene lugar en Mayo/Junio del 2001 ya se habían realizado más de la mitad de las actividades agendadas. Las actividades concluyeron manteniendo la calidad y la pertinencia reseñada de acuerdo con las evaluaciones de los participantes al final de cada actividad, en el informe mencionado. Además, para esa evaluación se contactó y entrevistó un número significativo de egresados, cuya opinión es obviamente determinante para ponderar el proceso y los resultados del programa. Uli Locher. Julio 4, 2001. **Evaluación de impacto del programa INDES, República Dominicana** (mimeo).

- La estructura del programa y la administración se adaptaron adecuadamente a los objetivos del mismo y la dotación financiera y física, así como el equipo humano, han sido los apropiados.

Sobre el **desempeño institucional**, la evaluación encontró que este era exitoso, considerando el programa había permitido un incremento significativo de profesionales capacitados en diferentes instancias administrativas y estatales del país porque:

- ha cumplido con sus compromisos al implementar todas las actividades planificadas
- ha logrado “producir” un número mayor del esperado de egresados de los cursos, talleres y seminarios
- ha ido más allá de lo propuesto con la iniciativa del Premio a la Calidad y la Innovación de la Gerencia Social en el país. Esta práctica concebida por el INDES del país, respaldada por el INDES DC y apoyada de manera decisiva por la representación del BID, permitió:
 - generar una estrategia conceptual, metodológica, técnica y operativa para evaluar la gerencia social
 - propiciar el fortalecimiento institucional al identificar y reconocer públicamente prácticas de gerencia social de calidad e innovadoras.
 - documentar cuatro casos de gerencia social, como referencia para la docencia y para la práctica del desarrollo social.

3. COBERTURA INSTITUCIONAL Y REGIONAL DEL PROGRAMA

En total el INDES BID INTEC capacitó 762 gerentes dominicanos, es decir 12% más de la meta esperada. El programa se cumplió según la agenda, con la excepción de que se dictó un curso básico menos, es decir 11 en total, lo cual permitió ofrecer seis talleres regionales (dos más de los programados), para apoyar a la descentralización y la gerencia social local. Uno de los talleres adicionales se ofreció para síndicos y altas autoridades a nivel municipal y regional. Todas las actividades regionales se realizaron en conjuntamente con universidades y otras instituciones locales, para propiciar una convocatoria altamente pertinente a las particularidades del desarrollo social en estos contextos e ir involucrando las instancias con mayor capacidad para la construcción de una cultura de la gerencia social.

Como se puede observar en el cuadro 1 que se presenta a continuación, el INDES ofreció 11 cursos básicos de 4 semanas de duración, 2 cursos de entrenamiento a capacitadores en gerencia social de 3 semanas de duración, 6 talleres regionales de una semana de duración, cinco seminarios especializados.

Como puede observarse en el cuadro 2, si bien el mayor porcentaje de egresados se concentra en el Distrito Nacional, lo cual no es de extrañar considerando que es el centro nacional y sectorial de toda la administración pública, un número importante de egresados son están vinculados con instituciones regionales y deben destacarse especialmente los 98 de la región sur, que de acuerdo con diferentes indicadores es la más deprimida del país.

Cuadro 1. Egresados por actividad según filiación institucional

| | Cursos | Talleres | Cursos de capacitadores | Seminarios | Total General | Porcentos |
|--------------------|--------|----------|-------------------------|------------|---------------|-----------|
| Sector Público | 218 | 99 | 5 | 103 | 425 | 56.0 |
| SEE | 58 | 24 | 2 | 23 | 107 | 25.0 |
| SESPAS/CERSS | 30 | 10 | - | 6 | 46 | 11.0 |
| STPIONAPLAN | 20 | 3 | - | 7 | 30 | 7.0 |
| Poder Legislativo | 7 | - | - | 7 | 14 | 3.0 |
| Ayuntamientos | 12 | 23 | 23 | 7 | 42 | 10.0 |
| Otros Sec. Público | 91 | 39 | 3 | 53 | 186 | 44.0 |
| Sociedad Civil | 107 | 61 | 7 | 50 | 225 | 29.0 |
| Universidades | 15 | 35 | 44 | 18 | 112 | 15.0 |
| Total | 340 | 195 | 56 | 171 | 762 | 100.0 |

Cuadro 2. Egresados por actividad y por región

| | Región Norte | Región Sur | Región Este | Distrito Nacional | Total |
|---------------|--------------|------------|-------------|-------------------|-------|
| Cursos | 70 | 31 | 6 | 233 | 340 |
| Talleres | 94 | 56 | 16 | 29 | 195 |
| Capacitadores | 7 | 4 | 14 | 31 | 56 |
| Seminarios | 27 | 7 | 3 | 134 | 171 |
| Total | 198 | 98 | 39 | 427 | 762 |
| % | 26% | 13% | 5% | 56% | 100% |

4. MÁS ALLÁ DE LO PROGRAMADO: EL PREMIO INDES BID A LA CALIDAD Y LA INNOVACIÓN DE LA GERENCIA SOCIAL

Esta iniciativa concebida por el INDES RD, respaldada por el INDES DC y apoyada de manera decisiva por la representación del BID en el país, es una de las modalidades innovadoras de la intervención del INDES que cristaliza su orientación y su compromiso con el gobierno dominicano para impulsar la eficiencia, equidad y sostenibilidad de los programas y proyectos que operacionalizan las políticas sociales del país. El Premio puso en marcha un proceso transparente y colectivo de motivación y autoevaluación de los proyectos que se inscribieron y estimulando:

- un reconocimiento público a las mejores prácticas de gerencia en el país

- circuitos de aprendizaje continuo y fomento a una cultura de la gestión por resultados

En esta primera convocatoria hubo sesenta (60) programas y proyectos inscritos de los cuales diecisiete (17) completaron el informe de autoevaluación con el apoyo de la guía técnica del premio, se preseleccionaron siete (7) y hubo 4 ganadores. Estos fueron seleccionados por un Jurado Calificador que incluyó expertos nacionales e internacionales y que ponderó también los resultados de las visitas de campo de los evaluadores a los 7 finalistas y las presentaciones de los equipos responsables de estos programas. Además del reconocimiento público, los ganadores fueron recibidos por el Presidente del BID en Washington, viaje de estímulo cubierto por la representación del BID en el país.

En los archivos del INDES se encuentran los informes escritos elaborados con base en la guía técnica, los informes de los evaluadores, las ayuda de memoria de los equipos que evaluaron cada caso, el material audiovisual y el acta del Jurado.

El premio tuvo una amplia aceptación entre los programas sociales del país especialmente entre los de ONG, porque como se señala en la evaluación de impacto, se combinaba una cuidadosa propuesta de autoevaluación de los proyectos sociales con una modalidad de entrenamiento continuado para los egresados del INDES. Sin embargo, tanto en la evaluación de impacto, como en el INDES de Washington se señalaron problemas en la guía técnica porque se hacía demasiado énfasis en los aspectos técnicos convencionales que si bien permitían determinar la calidad, no permitían registrar las dimensiones innovadoras. Se consideraba que los centenares de proyectos sociales que acreditan mejoramientos evidentes en las condiciones de vida operaban con lógicas y recursos gerenciales no captables con la guía.

Los fundamentos conceptuales, técnicos y metodológicos de la Primera versión del Premio se han revisado críticamente para depurarlos teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y dejar listas las bases para la convocatoria de la segunda versión bianual de esta iniciativa (Ver Volumen 1 de la Serie de Casos de Gerencia Social del INDES BID INTEC). Esta segunda versión debería ser asumida por una instancia del gobierno creada con este fin e impulsada por la Red Académica (está considerando comprometerse con la segunda convocatoria) y la Red de Egresados.

5. RESULTADOS DEL PROGRAMA

Como se puede deducir de la primera parte de este informe, el programa supone que el desarrollo de habilidades profesionales de los funcionarios de las instituciones sociales, facilitará la reforma del sector social y por lo tanto podrá contribuir en parte al mejoramiento de las condiciones de vida, fin último de

la capacitación. La evaluación externa de medio término se centró precisamente en mostrar los impactos probables del programa, en la reforma del sector social que se presentan a continuación:

5.1 EFECTIVIDAD

¿Ha sido efectivo el programa? ¿Hasta que nivel han contribuido sus resultados a lograr los objetivos planteados? En primera instancia puede afirmarse que el programa ha sido ciertamente efectivo, considerando que ha proporcionado entrenamiento a más de 700 egresados según los datos presentados previamente.

La gran mayoría de los egresados del programa que han completado el programa, lo han encontrado relevante para su trabajo, entienden que sus conocimientos y habilidades se han incrementado, y han dado al programa evaluaciones de final de curso que son espléndidas. El programa ha sido por lo tanto, muy efectivo en proveer entrenamiento a la población meta.

Según la evaluación de impacto, se registran señales claras que la gerencia de recursos en el sector social está mejorando en el país, en parte gracias al INDES. El INDES está altamente satisfecho con estos resultados y espera que en el largo plazo esta contribución, pueda asociarse con beneficios tangibles en términos de un mejoramiento evidente de las condiciones de vida de la población dominicana.

5.2 EQUIDAD

La equidad es uno de los fundamentos de la capacitación en gerencia social del INDES y en la práctica del programa ha sido un criterio determinante en los procesos de selección de los participantes. Más que muchos programas de capacitación, el INDES ha realizado un esfuerzo sistemático para tener participantes de todas las regiones del país y realizar actividades fuera del Distrito Nacional tal como se evidenció en la sección anterior. La representatividad por región, género y edad en el programa es evidente, aunque en términos de equidad es posible hacer aun más.

En primer lugar y teniendo en cuenta una reiterada recomendación en las evaluaciones de los cursos, la gerencia social puede ser enriquecida de manera significativa si su cuerpo conceptual, metodológico e instrumental se analiza críticamente y se revisa teniendo en cuenta la perspectiva de género. Esta perspectiva fortalecerá también la perspectiva de la equidad social. En segundo lugar y para propiciar también participación con capacidad de decisión, durante la próxima etapa es necesario asegurar que cada vez más, la capacitación

llegue también a las poblaciones beneficiarias y no solamente a profesionales en cargos directivos y burocráticos.

5.3 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad es siempre una meta y en el Programa del INDES esta consideración fue tomada en cuenta y fue trabajada, hasta donde era posible, desde las fases iniciales. Aunque la sostenibilidad de un programa internacional depende en gran medida de una transición adecuada hacia un programa nacional que cuente con todos los recursos para continuar con los objetivos, en la evaluación de medio término se evidenciaron algunas señales que apuntaban y apuntan hacia una sostenibilidad futura:

- La demanda institucional por entrenamiento en gerencia social es genuina, tanto en las instituciones del Estado, las ONG y las instituciones universitarias más reconocidas en el país.
- Ha habido más solicitudes de ingreso que las pueden ser aceptadas, y la gran mayoría de los egresados está solicitando cursos de refuerzo.
- La red académica integrada por el INTEC que la coordina, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), la Universidad Católica Nordestana de San Francisco de Macorís (UCNU) y la Universidad Central del Este de San Pedro de Macorís (UCE), están cabalmente interesadas en implementar e incluso expandir las actividades del programa, usando principalmente su personal y facilidades.
- El programa ha mantenido un alto nivel técnico que le ha permitido una amplia reputación social.

6. QUÉ ES LO QUE DETERMINA EL IMPACTO?

Entre los determinantes que propician el impacto del programa, la evaluación de medio término documentó los siguientes:

- **Relevancia:** La percepción de que el contenido del curso y la gerencia social en general, son relevantes tanto para los participantes como para sus instituciones y las reformas sociales del país
- **Compromiso:** Las intenciones de dar seguimiento son altas en general y están fuertemente relacionadas con la percepción de un incremento de las habilidades profesionales y con incrementos reales de salarios
- **Apropiación:** La apropiación institucional del programa puede

ser muy alto considerando que se han entrenado grupos de funcionarios por institución y que se identifican son reconocidos como gerentes sociales entrenados

- **Pertinencia:** La selección de los candidatos ha sido muy apropiada, por lo cual el entrenamiento ha llegado a las personas que están o pueden utilizarlos y alcanzar las posiciones para impulsar el cambio
- **Condiciones materiales:** Aquellos que han tenido la oportunidad de aplicar las nuevas habilidades, y han visto implementar los cambios propuestos, están claramente convencidos que las condiciones materiales para la reforma, están dadas en sus ámbitos de trabajo. El éxito se nutre de sí mismo.

7. ¿CUAL HA SIDO EL IMPACTO ALCANZADO?

La encuesta realizada para la evaluación de medio término permitió documentar los siguientes indicadores de impacto, cada uno de los cuales tiene resultados positivos a saber:

- Incremento de las habilidades gerenciales
- Aumento de las redes profesionales
- Aplicación de los nuevos conocimientos y habilidades en el sitio de trabajo
- Ascenso ocupacional
- Difusión de las habilidades aprendidas a los colegas de las instituciones de origen
- Cambios organizacionales mediante la adopción de los cambios propuestos por los egresados

Durante la primera etapa se han tomado medidas para propiciar la sostenibilidad de los resultados alcanzados y para que los egresados se mantengan actualizados y en condiciones de liderar la gerencia social que impulse las reformas del país a saber:

- Se impulsó y esta la Red de Gerentes Sociales Egresados del INDES
- Se organizó y está estructurándose la Red Académica Dominicana de Gerencia Social
- Frecuente se registran noticias y artículos sobre la gerencia social en los medios masivos de comunicación
- En los dos años de operación el programa ha alcanzado un alto nivel de reconocimiento y credibilidad pública

8. MÁS ALLÁ DE LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Dados los resultados presentados se puede concluir que, sin lugar a dudas, que el INDES ha sido muy efectivo en la capacitación de gerentes sociales y en la construcción de capacidad institucional. Gracias al Programa, actualmente el país cuenta con varios cientos profesionales capacitados en técnicas de gerencia social modernas, distribuidos en una gran variedad de instituciones en el país.

La prueba reina de la utilidad del programa, sin embargo, será la transformación efectiva de toda esta capacidad institucional instalada en un mejoramiento concreto de las condiciones de vida de los dominicanos y especialmente los de los sectores marginados. Este será a partir de ahora el mayor reto. El Programa no puede hacer más que proveer un forum para la capacitación y la discusión, pero los objetivos del INDES son mucho más ambiciosos. Sin lugar a dudas se ha progresado de manera adecuada hacia estos objetivos de mayor envergadura social, pero el trabajo real queda en manos de los principales actores del cambio social en el país.

Las discusiones que se han sostenido con los egresados y muchos otros gerentes sociales han producido también avances significativos en la forma de pensar, en la forma de ver el mundo, de diagnosticar los problemas y priorizar acciones y sobre todo ha dimensionado la magnitud del compromiso y los retos pendientes para construir una sociedad que crezca económicamente, pero que al mismo tiempo logre un desarrollo social integrado, sostenido y equitativo. La utilización de toda esta capacidad instalada para potenciar y hacer posible una sociedad acorde con los tiempos y la historia del país depende de decisiones que son netamente nacionales.

Todo el programa de capacitación se fundamentó y ofreció teniendo claro que la formación de gerentes sociales es un medio para lograr la meta de sociedades equitativas, democráticas y sostenibles. El programa ha sido muy exitoso como medio. Plasmar el fin último depende del compromiso y la capacidad que tengan los países para poder cristalizar esta meta de manera efectiva. A la luz del argumento anterior, se hacen imperiosas tres consideraciones finales y no por eso menos importantes:

El INDES ha comprobado que la gerencia participativa es efectiva, pero hacerla realidad es responsabilidad del país; El Programa demostró que las herramientas de gerencia modernas son efectivas, pero aplicarlas es trabajo de los gerentes responsables de las reformas; Se ha probado también que la inversión en el sector social es crítica para el desarrollo económico, la garantía de esta inversión en los sectores sociales, queda claramente por fuera del alcance del programa.

El BID y la Gerencia Social en la República Dominicana

Dr. Stephen E. McGaughey¹

INTRODUCCIÓN

Es una gran satisfacción para mí, como Representante del BID en la República Dominicana, participar en este evento – el cual está marcando esencialmente el proceso de cierre de una de las actividades más exitosas de capacitación que el gobierno de la República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo han efectuado en los últimos años. Es un Programa que ha involucrado dos gobiernos, un ejecutor (la universidad INTEC), una red de universidades regionales, las Secretarías de Educación y de Salud y el Secretariado Técnico de la Presidencia y, finalmente, un gran número de profesionales nacionales. El Programa ha contado especialmente con el apoyo personal de la Vicepresidenta de la nación dominicana, la Dra. Milagros Ortiz Bosch.

El Programa INDES-BID-INTEC de capacitación en Gerencia Social, ha permitido organizar y financiar la capacitación, en el ámbito nacional, de un gran número de profesionales y ha favorecido la participación de diferentes organizaciones del sector público, (especialmente de las Secretarías de Educación y Salud), representantes del sector privado y la sociedad civil, así como de participantes de organizaciones locales.

El Programa de capacitación INDES-BID-INTEC ha funcionado con el apoyo de las autoridades del gobierno de la República Dominicana que tomaron la decisión fundamental de financiar este programa de capacitación (para entrenar más de 700 profesionales) con los recursos de préstamos del BID, recursos que fueron en parte programados para las reformas y modernización de los sectores de educación y de salud. También, hay que resaltar que las autoridades del gobierno establecieron una alianza con el sector universitario del país para ejecutar eficazmente el Programa. Por ende, el sector social nacional debe beneficiarse del Programa, pero principalmente los grandes beneficiarios serán los sectores de la educación y de la salud.

EVALUACIÓN

Se puede testificar que el Programa INDES-BID-INTEC de capacitación en Gerencia Social ha resultado ser un buen proyecto, ejecutado en el mejor

¹ Representante del Banco Interamericano de Desarrollo, República Dominicana

momento en el país, cuando se está haciendo un esfuerzo especial por ampliar la inversión social en la lucha contra la pobreza, en beneficio de la educación, la salud, la seguridad social y el desarrollo local.

Analizando positivamente los resultados del Programa, estimamos que pueden formar parte y servir como un modelo de cómo organizar mejor en el futuro los programas de cooperación entre el Estado, el sector universitario y las organizaciones sociales del país. La cooperación exitosa entre el gobierno nacional y las universidades del país demuestra que ellas tienen la capacidad de establecer y estructurar la capacitación de cuadros técnicos que son esenciales para la administración de programas sociales nacionales y locales. Indiscutiblemente, la formación de unos 700 a 800 profesionales en la Gerencia Social durante dos años es apenas un inicio, apenas un punto de arranque en comparación a las necesidades nacionales de fortalecer la capacidad humana para el desarrollo de instituciones capaces de llevar a cabo las políticas de Estado en los sectores sociales.

No obstante los grandes logros alcanzados, los frutos más importantes de la labor desarrollada por el INDES en el presente, emergerán en el futuro. Este es apenas el inicio, es un punto de partida firme e importante que requiere ser continuado e intensificado con el fin de alcanzar la materialización de las reformas sociales democráticas y sustentables que demandan nuestros países.

ANTECEDENTES

Durante las últimas cuatro décadas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido apoyando los esfuerzos por el progreso económico y social de los países de América Latina y el Caribe.

El BID fue pionero en el financiamiento de sectores sociales como salud y educación procurando, desde sus inicios, que sus operaciones beneficien directamente a los grupos de población de menores ingresos. En este proceso, a lo largo de los años, han sido recogidas grandes lecciones sobre el tema de la inversión en los sectores sociales y su importancia en el desarrollo de los países.

El tema de la inversión en los sectores sociales se ha venido incorporando a los grandes debates sobre el desarrollo económico y social de los pueblos, adquiriendo cada vez una mayor relevancia como punto de agenda de los gobiernos latinoamericanos.

La importancia de la inversión en los sectores sociales se puede advertir en la evolución de la cartera de financiamiento del BID con sus países miembros. Una revisión histórica sobre la cartera de préstamos del BID en la República Dominicana revela que el 83% de los recursos aprobados por el Banco al país entre los años 1961 y 1991 estaban orientados a sectores productivos (agricultura,

industria, transporte, turismo y al financiamiento de las exportaciones). Durante el mismo período, los recursos aprobados dirigidos a los sectores sociales (educación, salud, ciencia y tecnología, medio ambiente, desarrollo urbano y municipal) representaban el 11%. Diez años más tarde, al 31 de diciembre del 2001, la composición de la cartera de préstamos muestra que el 61% de los recursos aprobados por el Banco estaban destinados a la reforma y modernización de los sectores sociales; el 20% a la reforma y apoyo al sector público y al apoyo del sector financiero; mientras que el 19% restante estaba orientado a los sectores productivos.

Recientemente, las autoridades del gobierno solicitaron al BID un préstamo sectorial de US\$200 millones para desarrollar un programa para la reforma institucional del sector social. Esta operación fue aprobada por el Banco durante el finalizado año 2001, habiendo desembolsado en el mismo año un primer tramo por US\$80 millones. Mediante este programa se procura lograr una mayor eficiencia y eficacia del gasto público en los sectores sociales prioritarios, particularmente en los sectores salud y educación y para ayudar a fortalecer las políticas sociales.

Resulta evidente la relevancia adquirida por los temas sociales en los últimos años y es precisamente en este contexto, donde se destaca la oportuna labor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), como parte integral del BID. La función principal del INDES consiste en apoyar a los gobiernos en sus iniciativas para poner en práctica estrategias efectivas para combatir la pobreza y efectuar reformas sociales sostenibles, mediante la capacitación en conceptos, metodologías y herramientas que fortalecerá a los formuladores de política y a los gerentes sociales.

En la República Dominicana, el INDES ha desarrollado sus labores conjuntamente con el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), una entidad de reconocida trayectoria académica y de destacada participación social. A este esfuerzo se suma el apoyo del Banco y particularmente de su Representación en el país.

El Programa del INDES-BID-INTEC en República Dominicana ha incluido la realización de: i) cursos básicos dirigidos a los mandos gerenciales altos y medios de los ministerios e instituciones de los sectores sociales; ii) cursos de capacitación de capacitadores dirigido a los académicos de las universidades y centros de investigación y postgrado del país, que trabajan en el campo del desarrollo social; iii) talleres municipales dirigido a los funcionarios municipales y provinciales que trabajan en los programas de salud y educación, desarrollo rural, miembros de los consejos provinciales de desarrollo, ONGs y cooperativas; iv) seminarios especializados; y v) encuentros con autoridades de los sectores sociales.

La labor desarrollada por el INDES no se limita a la capacitación, ya que sus actividades constituyen, además, un importante espacio de discusión e intercambio sobre el proceso de desarrollo social de los países.

HISTORIA

Vale la pena contar algo de la historia del establecimiento del Programa, ya que, como Representante del Banco, tuve personalmente la oportunidad de participar en el proceso de su organización durante el año 1999 y apoyar su ejecución durante los años 2000, 2001 y 2002.

Hace tres años el Banco contactó el gobierno de la República Dominicana para examinar la conveniencia de ofrecer al país un programa de capacitación en Gerencia Social con base en un programa existente en el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES) del BID en Washington. Esta iniciativa del INDES también había recibido el apoyo del entonces Representante del país ante el Directorio del BID en Washington. Desde hace años, el INDES había estado organizando programas de capacitación en la sede del Banco, y había estado dando algunos pasos para ofrecer programas similares en los países de la región, usando financiamientos vía donaciones de cooperación técnica del Banco.

Dado que estos recursos de cooperación técnica no reembolsables tienen fuertes limitaciones en el Banco y en el país, y debido a que la capacitación de los recursos humanos es una actividad económica y financieramente productiva, se justificó plenamente el uso de los recursos de préstamos para este propósito. En el BID fue el primer caso de un programa de INDES en un país residente que ha sido financiado con recursos de préstamos del Banco. Este procedimiento novedoso en el Banco, fue aprobado acertadamente por las autoridades nacionales durante 1999, y el Programa fue ratificado por el nuevo gobierno en el año 2000.

La Representación del Banco en la República Dominicana cooperó activamente con el país para reorientar el uso de los fondos de préstamo para así financiar el programa INDES-BID. Además, durante este proceso, el gobierno sugirió la participación del INTEC como ejecutor del Programa, y el rector, Dr. Rafael Toribio, recibió con gran beneplácito la propuesta de establecer el Programa dentro del recinto de la universidad. Las autoridades de INTEC dieron muy importantes contribuciones a la organización de la operación. En este sentido consideramos que el Programa no hubiera sido posible ni exitoso sin el compromiso pleno de INTEC, su rector y su personal.

Del mismo modo, el INDES de Washington y su Directora han dado un fuerte apoyo al Programa vía la participación de los profesionales de docencia en Gerencia Social residentes en Washington y con una capacidad de movilizar hacia la República Dominicana un gran número de expertos internacionales conocedores de los temas de gerencia social.

Otro importante logro del Programa INDES-BID-INTEC que debemos reconocer ahora, ha sido la creación y el establecimiento de un Premio en Calidad en Gerencia Social. El otorgamiento de este premio por primera vez

en la República Dominicana y en el Banco ha tenido un reconocimiento en el nivel regional y en la sede del Banco en Washington. Como producto de este ejercicio se han preparado guías detalladas de cómo organizar y administrar este premio de innovación y calidad en gerencia social en la República Dominicana y en otros países según el interés nacional en cada circunstancia. Los programas INDES en otros países pueden reproducir este modelo de premiación como una forma de resaltar el trabajo de importantes organizaciones locales y nacionales.

En particular deseo enfatizar que las organizaciones dominicanas que recibieron este premio, han pasado por un proceso de evaluación internacional muy estricta que da la seguridad de que son organizaciones con programas de calidad y relevancia internacional y que sus trabajos en las comunidades están teniendo un impacto sumamente fuerte.

LECCIONES APRENDIDAS

Debemos aprovechar este momento para mencionar algunas de las lecciones aprendidas durante los últimos dos años en la organización de la capacitación en Gerencia Social, lecciones que pueden ayudar a introducir programas similares de capacitación o de acuerdos similares de trabajo entre entidades del gobierno y entidades privadas como ha sido el caso con la universidad INTEC.

En primer término, el Programa fue implementado en un momento en el cual había un amplio acuerdo y compromiso del país para entrenar gerentes sociales en los sectores sociales. Había interés, compromiso y entendimiento entre las diferentes entidades involucradas para mejorar la administración de programas sociales. Esto enseña que para asegurar el éxito de un Programa de este tipo, es esencial un amplio acuerdo entre los beneficiarios y los ejecutores del programa.

Segundo, es esencial que el ejecutor tenga un fuerte interés en incorporar esta experiencia de forma permanente, para crear una capacidad en gerencia social en el futuro. Confiamos que la red de universidades van a utilizar esta experiencia para ofrecer el mismo tipo de enseñanza en el futuro. La presencia de un ejecutor muy comprometido permitió en más de una oportunidad resolver problemas de logística y financieros que permitieron asegurar la continuidad de la actividad durante estos dos años de ejecución.

Tercero, debemos resaltar la amplia cooperación de las diferentes Secretarías de Estado en la promoción del Programa. Como los cursos principales tienen una duración larga se autoriza la ausencia de cuadros gerenciales importantes durante un período de un mes. Este tipo de capacitación de tiempo completo permite asegurar contenidos importantes del programa.

MIRANDO HACIA EL FUTURO

Esta experiencia destacada en la organización de un programa de capacitación en el sector social, aprovechando la capacidad de INTEC y otras universidades nacionales, señala que en el futuro sería sumamente importante sostener este tipo de esfuerzo para seguir ampliando los cuadros técnicos nacionales. Se ha demostrado que se puede entrenar un número significativo de profesionales en funciones que tienen relevancia directa por la ejecución de programas y proyectos sociales nacionales. Todos sabemos que el país está trabajando en reformas fundamentales para el futuro económico y social del país, donde se van a requerir en el sector público y en el sector privado, profesionales con una visión de largo plazo y una capacidad de gerenciar programas complejos. No podemos, por ejemplo, dejar de mencionar las reformas en los sectores de educación y salud, el profundo cambio en el sistema de seguridad social nacional, en el desarrollo de instituciones locales y provinciales. Todo esto nos lleva a pensar que el país debe continuar y expandir el modelo INDES-BID-INTEC a otros sectores y temas de similar importancia, y vía la aplicación de fondos del Estado, seguir financiando la capacitación de alto nivel en gerencia y administración de programas y de proyectos.

Desafíos y Proyección de la Gerencia Social en República Dominicana

Rafael Toribio¹

I. INTRODUCCIÓN

Permítanme empezar esta breve intervención expresando que, en cierta manera, este Seminario representa al mismo tiempo, una conclusión pero también un inicio. Con él, prácticamente concluye la primera fase del Programa de Capacitación en Gerencia Social, desarrollado con base en una alianza estratégica entre el gobierno dominicano, el BID, el INDES y el INTEC. No obstante, queremos ver en esta conclusión el inicio de la segunda fase del mismo. Y como estamos hablando sobre los desafíos de la gerencia social, el mayor de ellos en República Dominicana, es para nosotros, la continuidad de esta exitosa experiencia.

Desarrollaré mi intervención refiriéndome a los desafíos de la gerencia social en sentido general, precedida de una contextualización, para pasar luego al abordaje de la experiencia del programa que concluye solo su primera etapa, para terminar con la presentación de una propuesta, que es respuesta a la necesidad de la continuidad del Programa.

II. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA GERENCIA SOCIAL

Antes de entrar en los desafíos de la Gerencia Social en América Latina, convendría señalar algunos de los factores que constituyen el contexto en el cual esos desafíos se presentan.

Por causa de la Globalización, como bien apuntaba recientemente Don Enrique Iglesias, “todo suceso ajeno es nuestro, y nos afecta”.

Esta interdependencia significa que algunos de los problemas que forman el contenido de la gerencia social, además de la dimensión nacional que tienen, lo que se produzca fuera de nuestras fronteras nacionales pueden afectarlos, para bien, o para mal. No debemos olvidar que en América Latina hay más debilidades que fortalezas para aprovechar las oportunidades de la globalización; por esta situación, la Gerencia Social debe proporcionar a los gestores, públicos y privados, esa capacidad de encontrar oportunidades, aún en los problemas.

Las reformas de la primera generación pusieron un énfasis desmedido en los asuntos económicos. Las propuestas partieron de que los problemas en

nuestros países eran, esencialmente, cuando no exclusivamente, económicos. Se pensaba que resueltos éstos, los demás también se resolverían. El tiempo ha pasado, los problemas económicos no se han resuelto satisfactoriamente, y los institucionales, que no fueron considerados, ni siquiera como importantes, se han agravado. Ahora, con base a la experiencia y los resultados, las propuestas de reformas de la segunda generación están poniendo el énfasis en lo institucional. Se piensa que hay que fortalecer las instituciones para que el sistema pueda enfrentar los problemas nacionales, que son de distinta naturaleza, no sólo económicos, pero todos interrelacionados.

En esta nueva perspectiva, la Gerencia Social tendrá que contribuir a la reforma del Estado, la descentralización y el fortalecimiento del poder local, la profesionalización de la administración pública, así como promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos de interés público. En estos tiempos, el mejoramiento de la calidad de la democracia debe ser un objetivo primordial de la Gerencia Social, abarcando el fortalecimiento de la ciudadanía, y hasta de los partidos políticos.

Por otro lado, los resultados de la consigna -transformada a veces en realidad impuesta- de “más mercado y menos Estado” está produciendo en estos momentos la reivindicación del Estado, no para hacer lo negativo que antes hacía, sino para compensar las limitaciones del mercado y poder realizar de forma eficiente sus funciones esenciales. Ya hemos comprendido que el mercado por sí mismo no produce equidad, la igualdad de oportunidades, ni tampoco la competencia. Es necesaria entonces la intervención inteligente del Estado para corregir estas deficiencias. Además, sólo un Estado fortalecido y renovado puede desempeñar adecuadamente las funciones de promover, orientar, supervisar y controlar a los agentes económicos, de los cuales depende el crecimiento, y tomar las acciones de políticas que transformen el mero crecimiento económico en un verdadero desarrollo social.

Este contexto, además de representar el entorno en el que la Gerencia Social desarrollará sus acciones, contiene los principales desafíos a los que tendrá que enfrentarse en los años por venir.

Como es de todos ampliamente conocido, América Latina es el continente más inequitativo. Incluso el crecimiento económico ocurrido en algunos países no se llegó a transformar en un desarrollo que lograra una distribución más equitativa de las riquezas y de las oportunidades. Lograr una mayor equidad social es quizás el mayor desafío de la Gerencia Social. Le sigue, a mi juicio, su contribución al fortalecimiento de la Gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad gubernamental de responder, de manera eficiente y oportuna, a las legítimas aspiraciones y demandas de la ciudadanía, con base en un sano equilibrio entre lo rentable en términos de gobierno (corto plazo) y lo que es necesario realizar en término de Estado (a mediano y largo plazo). Desafíos adicionales a estos dos señalados son también la eficiencia y la eficacia en la

¹ Rector del Instituto Tecnológico de Santo Domingo - INTEC

formulación y ejecución de políticas sociales. Hay que formular políticas sociales, programas, proyectos y planes en el momento oportuno y ejecutarlos de manera eficiente, minimizando al máximo sus costos. La Gerencia Social tendrá que preocuparse también por la oportunidad y eficiencia de sus acciones. A veces, lo tardé y costoso, en vez de resolver, agrava los problemas.

Reconociendo la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el ámbito municipal, y las vitales funciones que el Estado debe desempeñar en la llamada “economía social de mercado”, la Gerencia Social debe asumir como parte de sus objetivos un mayor énfasis en la Modernización del Estado, la fortaleza del poder local y lograr el involucramiento, cada vez amplio, de las organizaciones sociales en las decisiones y ejecución de iniciativas que les afectan.

Ahora bien, el señalamiento de estos desafíos de la Gerencia Social en estos tiempos será sólo materia de discursos y disertaciones si no hay un compromiso compartido, pero esencialmente por parte de los gobiernos, de propiciar y financiar programas nacionales de capacitación en gerencia social para sus funcionarios, a distintos niveles, y a representantes de ONGs que comparten con órganos gubernamentales la ejecución de políticas sociales. La capacitación en gerencia social debiera ser asumida por los gobiernos, en este caso, nuestro gobierno, como una prioridad nacional.

III. LA GERENCIA SOCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA, DESPUÉS DE UNA EXPERIENCIA EXITOSA

Como había señalado anteriormente, este Seminario representa la conclusión de las actividades de una primera fase del programa del INDES/BID/INTEC en Gerencia Social. Pero no estamos en presencia de una experiencia cualquiera, sino de una experiencia enormemente exitosa, sobre todo para la capacidad gerencial nacional en materia de formulación y ejecución de proyectos sociales, especialmente en el sector público. Este éxito está atestiguado por los más de 700 gerentes del área social que han participado en las actividades de capacitación del programa, así como por el premio a la calidad en Gerencia Social, iniciativa surgida en nuestro programa que ha sido acogido por el INDES- Washington para todos sus programas en la Región. El éxito de esta primera fase del Programa nos obliga a continuar en una segunda, realizada con un éxito similar a esta primera. Ese es el gran desafío de la Gerencia Social en República Dominicana: continuar una experiencia que ha sido todo un éxito.

Cuando a finales de 1999 fuimos llamados por la Secretaría Técnica de la Presidencia para preguntarnos si estábamos dispuestos a asumir la ejecución del programa en Gerencia Social, conjuntamente con el BID y el INDES, dijimos que sí, aunque no habíamos participado en la formulación del mismo, ni se contemplara en el Presupuesto ningún over head a favor del INTEC. Nos movió a tomar la decisión, la importancia que para el país tenía el programa. Los resultados obtenidos demuestran lo acertado de la decisión, que en aquel entonces parecía que tenía más de riesgosa que de estratégica.

Hoy, cuando todo parece indicar que el Programa de Gerencia Social fue una respuesta oportuna y pertinente a la necesidad de capacitación a quienes desde el sector público y desde la sociedad civil formulan y ejecutan políticas sociales, debemos manifestar un especial agradecimiento al gobierno dominicano por haber entendido la necesidad de la capacitación en Gerencia Social; al BID que atendió diligentemente la solicitud del gobierno, al INDES que puso toda su capacidad y experiencia acumuladas en esta iniciativa, así como a las Secretarías de Educación y de Salud Pública por haber aportados los recursos. A todos, nuestro agradecimiento y la petición de continuar con esta alianza estratégica que si bien ha dado excelentes resultados, sólo hemos dado los primeros pasos en un largo camino por recorrer.

Aún hay mucho por hacer. Somos optimistas al pensar que recibiremos el apoyo necesario para continuar. Si lo tuvimos para realizar una primera fase que ha sido exitosa, ¿porqué no habremos de tenerlo cuando hoy somos más conscientes de la necesidad de la capacitación en gerencia social cuando contamos con una masa crítica y expertos nacionales para continuar el esfuerzo y con la colaboración del BID y del INDES para asegurar resultados similares en una segunda fase?

Además de que la primera fase ha sido exitosa, confiamos que la segunda encontrará el mismo apoyo en razón a que la capacitación en Gerencia Social sigue siendo una necesidad, máxime en un gobierno como el actual que recibió un claro mandato en las urnas a invertir en la gente. Esta prédica permanente del Dr. Peña Gómez fue recogida y presentada como oferta electoral por el entonces candidato a la presidencia de la República, y hoy Presidente, el ingeniero Hipólito Mejía. Después de un largo período de crecimiento económico sin verdadero desarrollo, el pueblo dominicano optó en las urnas por darle un rostro humano al crecimiento y esto sólo puede lograrse por el desarrollo de políticas públicas que tengan por objetivo un mayor y mejor gasto social, invirtiendo en las personas. Y en este propósito la gerencia social es esencial. Por ello, esperamos que el apoyo del actual gobierno siga manifestándose en la ejecución de esta segunda etapa del programa.

Lo dijimos antes y lo repetimos ahora: Nuestro mayor desafío actual es continuar con la capacitación en gerencia social, ejecutando una segunda versión del programa, con una mayor pertinencia que la primera. Partiendo de las lecciones aprendidas y de las experiencias de los programas similares realizados en otros países, hemos elaborado, como una construcción colectiva del “equipo INDES” en República Dominicana, una propuesta para la realización de la segunda fase. Consiste en la creación del Centro de Gerencia Social (CEGES/INTEC), con sede en INTEC, que “tendrá la misión de contribuir significativamente al desarrollo económico y social del país, a través de:

- i) La formación de gerentes sociales;
- ii) La generación y sistematización de conocimientos en el campo de la gerencia social y el desarrollo, con especial énfasis en la realidad dominicana;

- iii) La consolidación de los procesos de desarrollo económico y social de la República Dominicana, mediante el apoyo efectivo a líderes comunitarios, funcionarios públicos comprometidos con el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población más necesitada y dirigentes partidarios; y
- iv) El fortalecimiento de la opinión pública respecto de las políticas socialmente dirigidas al incremento de la equidad.

Específicamente las actividades del CEGES se organizarán con base en tres ejes principales: a) Docencia; b) Investigación y c) Asistencia técnica.

La **docencia** contempla el desarrollo de cursos básicos regulares, talleres de diseño y gestión de políticas y programas sociales y de seminarios sobre temas específicos de relevancia actual. También ofertará cursos especializados sobre formulación, implementación y evaluación de programas y proyectos sociales, programas de diplomados y programas de maestrías en gerencia social y desarrollo.

El eje de **investigación** contempla profundizar los trabajos en las áreas de gerencia social y desarrollo con objeto de contribuir al avance de estas disciplinas a través de publicaciones en revistas académicas internacionales, así como aportar a mejorar el diseño de políticas, programas y proyectos sociales en la República Dominicana a través de investigaciones aplicadas a la realidad nacional.

El eje de la **asistencia técnica** contempla tanto la realización de consultorías específicas como la promoción a la innovación en gerencia social y desarrollo. El área de consultoría estará destinada a satisfacer las demandas de asistencia técnica en los procesos de reforma social de las distintas entidades del Estado, de los proyectos de la cooperación internacional y de las organizaciones de la sociedad civil”.

Hoy tenemos la experiencia exitosa de la primera fase del programa; una mayor conciencia de la necesidad de la capacitación en Gerencia Social; contamos, además, con una masa crítica de instructores nacionales que pueden llevar el peso mayor del programa, así como las lecciones aprendidas que nos permiten una segunda versión de mayor pertinencia que la primera, como también de una evaluación técnica que nos indica las fortalezas para consolidar y las debilidades para ser superadas. Por si algo nos faltaba, disponemos de una Asociación de Egresados y un consorcio de universidades para la descentralización de las actividades del programa. Tenemos todos los elementos para hacer una segunda fase tan exitosa como la primera, solamente nos falta que el gobierno, asumiendo la importancia de la capacitación en gerencia social para sus planes de desarrollo e invirtiendo en la gente, ofrezca de nuevo su apoyo al Programa.

El Entrenamiento en Gerencia Social en República Dominicana: Reflexiones a Partir de la Experiencia del Programa INDES-BID-INTEC

Tamara Valdez San Pedro¹

La región de América Latina y El Caribe experimentó en los 90's crecimiento económico, reducción de los niveles de inflación y de los déficit fiscales, y al mismo tiempo, inició procesos de apertura de sus economías, desregulación económica y privatización, todo ello a la luz del denominado Consenso de Washington.

El Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* mejoró. El gasto social² promedio aumentó de 10.4 a 13.1 como porcentaje del PIB, por lo que fue evidente el incremento de recursos destinados al sector social, aunque éstos no fueron suficientes para cubrir las necesidades y los recursos tampoco se utilizaron adecuadamente.

A pesar de lo anterior, en términos absolutos, la pobreza se ha incrementado rápidamente. Aunque la proporción de pobres tendió a disminuir³, su número se mantuvo en torno a 200 millones de personas en la mayor parte de la década. Esto no fue suficiente para contrarrestar completamente el crecimiento demográfico, por lo que el número de pobres creció en 11 millones. Para el 1999 los pobres habían aumentado a 211 millones.

El 43.8 % de la población de la región (211 millones de personas), hacia finales de la década, vivía en condiciones de pobreza y el 18.5% (89 millones)⁴ en pobreza extrema o indigencia. América Latina fue la única región en el mundo que en los 90's no logró disminuir la incidencia de la pobreza extrema, además de tener la peor distribución del ingreso (inferior al promedio de África)⁵.

A pesar de una década de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica relativa en la región, la situación de la pobreza, en particular la pobreza extrema, se ha acentuado, aunque algunos indicadores sociales

1 Miembro de la Red de Gerentes Sociales Egresados del INDES de la República Dominicana

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

3 CEPAL. (2000), "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile,

4 Idem

5 Medina, A. y Tuirán A., "Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe". Mimeo

individualmente han mejorado. La explicación de esto, en parte, se debe a la deficiencia que han mostrado en su ejecución muchos de los programas desarrollados y a la falta de una adecuada focalización de las acciones dirigidas a los sectores realmente más vulnerables.

En el caso de la República Dominicana, la inversión social⁶ aumentó significativamente un 6.6% con relación al PIB, a partir de la segunda mitad de la pasada década. Sin embargo, este crecimiento no se tradujo, al igual que en la mayoría de los países de la región, en una mejoría del bienestar social de los más necesitados.

La situación de pobreza en República Dominicana es menor a la de otros países si partimos del nivel de desarrollo económico experimentado por nuestro país; lo mismo ocurre si establecemos como indicadores de comparación la desnutrición infantil. En cambio, si tomamos otros factores de comparación, observamos que los niveles de pobreza del país son iguales o superiores a los de muchos otros países.

En lo interno, persisten las inequidades entre las zonas urbanas y las rurales, ya que en estas últimas la pobreza se hace más aguda y sus habitantes generalmente perciben en menor medida los beneficios del crecimiento económico.

Según un informe elaborado por el Banco Mundial, las características principales de la pobreza en nuestro país son las siguientes:

- Sesgo en la pobreza rural: lo que significa que la pobreza es más pronunciada en las áreas rurales.
- Indigencia en los bateyes: que se traduce en ausencia de infraestructura de servicios básicos, deterioro creciente de la situación económica.
- Vulnerabilidad urbana: implica deficiencia en el suministro de los servicios básicos y problemas de contaminación ambiental.
- Vulnerabilidad ante los desastres naturales: que guarda relación con la existencia de poblaciones en áreas de alto riesgo.
- Sesgo en la pobreza infantil: se observa un mayor nivel de pobreza en este segmento de población y alto nivel de deserción escolar.
- Sesgo en la pobreza de género: es aquella que tiene mayor incidencia de pobreza en hogares encabezados por mujeres.

6 Fuente CEPAL, División de Desarrollo Social

- Sesgo en la pobreza de los ancianos: se observa en la ausencia de programas de seguridad social orientados hacia los envejecientes que les garantice un estándar mínimo de vida.
- Sector informal: está relacionado con la inestabilidad en la generación de ingresos.

OTROS INDICADORES

Conforme a datos aportados por la Enghi⁷, la tasa de analfabetismo en el país alcanzó un 15.5%, siendo este porcentaje inferior en el Distrito Nacional y en el Resto Urbano, en tanto que en el Resto Rural fue superior a la tasa promedio nacional. Esta tasa resulta ser menor que la estimada en el año 1985 por la UNESCO de 19.6%, lo que nos dice que en cuanto a la disminución del analfabetismo en el país se ha logrado avanzar.

Para el 1998, según la misma fuente, alrededor de un 80% de la población dominicana, poseía algún nivel de educación, porcentaje inferior al 84.2% alcanzado por los jefes de hogares. Tenemos también que, del total de la población sin ningún nivel de instrucción el 61% tenía menos de diez años.

Distribución de la Población y los jefes de Hogar según el último nivel de educación alcanzado

| NIVEL DE EDUCACION | DE LA POBLACION | DE LOS JEFES |
|-------------------------|-----------------|--------------|
| Primaria | 55.8 | 55.2 |
| Secundaria y vocacional | 16.9 | 18.2 |
| Universitario | 7.0 | 10.8 |
| Ninguno | 20.3 | 15.8 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 |

En cuanto al acceso a los servicios de salud, el 16.3% de la población dominicana estaba afiliada a algún sistema de seguro de salud.

El desempleo promedio nacional fue de 14.7%, en tanto que para el Distrito Nacional fue de 19.1%. Para el resto de las zonas urbanas se redujo a 14.8% y a 10.0% en el resto de las zonas rurales del país. Esto refleja que la presión de demanda de empleo en el Distrito Nacional es mucho mayor debido, en parte, a los procesos migratorios que se producen del campo a la ciudad.

El desempleo por género muestra una brecha bastante amplia, pues en el hombre el desempleo fue de 9.2% y en las mujeres de 23.9%, lo que demuestra

7 Encuesta Nacional de Gastos e Ingreso de Hogares realizada por el Banco Central de la República Dominicana entre octubre de 1997 y septiembre de 1998.

la persistencia aún de algunos obstáculos para la inserción de la mano de obra femenina al mercado laboral.

Con relación a la vivienda, el 63% de los hogares dominicanos era propietario de la casa que ocupaba.

Aproximadamente un 50% de las viviendas tenían acceso a agua potable dentro de la casa. Un 44.6% de las mismas utilizaba inodoros conectados a pozos sépticos o a un sistema de alcantarillado.

Estos datos nos dicen que aún queda en nuestros países mucho por hacer para disminuir de forma significativa el flagelo de la pobreza, lo cual requiere de políticas y acciones bien orientadas, eso que Enrique Iglesias, Presidente del BID, caracteriza como «la creciente demanda social que tenemos en el campo económico y político de América Latina». Estas políticas y acciones deben centrarse en mejorar la desigualdad en la distribución del ingreso, reorientar el modelo de desarrollo, y a la vez hacer uso de una buena gerencia social. Esta última es decisiva para que las políticas, aún las mejor inspiradas, culminen efectivamente en resultados⁸.

La Gerencia Social es un conjunto de principios, premisas e instrumentos, un campo interdisciplinario de conocimientos y prácticas que busca contribuir de manera innovadora y apropiada a la toma de decisiones pertinentes al desarrollo social y a su implementación exitosa, coordinando las actividades para abordar y solucionar los problemas organizacionales y de gestión de las políticas y programas sociales, cumpliendo metas de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

La Gerencia Social tiene los siguientes supuestos básicos:

- Articulación de las políticas económicas y sociales
- Procesos de formación de políticas sociales que superen la separación crítica entre el diseño y la gestión
- Seguimiento y evaluación

Especificidad de la Gerencia Social

- Estilo adaptativo para manejar la incertidumbre inherente a realidades sociales en cambio permanente
- Habilidad para conciliar diversos objetivos e intereses
- Promover y facilitar los procesos de descentralización y participación con capacidad de decisión, inherentes a sociedades más equitativas, incluyentes y democráticas
- Reconocer nuevos actores con capacidad de decisión lo cual implica hacer explícitos otros recursos para el desarrollo como el capital social

⁸ Kliksberg, B., "Las Perspectivas de la Gerencia Social en los años 90", 1995.

- Dar seguimiento y evaluar el impacto de los proyectos, los programas y las políticas

Nos preguntamos: ¿Cuáles han sido las causas que han provocado la baja eficacia del impacto del gasto social? La respuesta a esta interrogante apunta a cómo hacer más eficaz la inversión social. Tanto la inversión social pública como la privada logran mayores y mejores resultados cuando se realizan en el momento oportuno, cuando se cuenta con los recursos financieros necesarios, con la participación de los actores en el diseño, la ejecución y fiscalización de los programas y políticas sociales, cuando existe una organización que aprende constantemente, cuando se accede a información correcta y oportuna, cuando los profesionales públicos y privados, encargados de administrar y gerenciar la inversión, poseen las herramientas adecuadas para hacerlo de manera eficaz y eficiente. Esto conlleva una buena labor en el nivel de la gerencia social y un impacto en la mejoría de los servicios que recibe la población beneficiada.

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tiene como misión apoyar el desarrollo de una masa crítica de funcionarios y gerentes sociales capacitados y conocedores de los procesos de desarrollo social y comprometidos con la realización de reformas sociales democráticas y sostenibles.

El INDES en República Dominicana tenía como objetivo:

- Contribuir al fortalecimiento de las instituciones responsables de las políticas, los programas y los proyectos sociales.
- Capacitar los mandos altos y medios que toman las decisiones sobre el desarrollo social del país en el contexto del gobierno y de la sociedad civil y en los niveles nacional, regional y local.

Durante dos años, el programa internacional realizó varios cursos, así como seminarios y talleres de formación de nuevos gerentes sociales.

Inquietudes expresadas por diversos egresados/as en diversos momentos motivan el surgimiento de la Red de Gerentes Sociales Egresados del INDES de la República Dominicana, la cual pretende ser un espacio abierto, flexible y adaptado a las necesidades del país.

La Red de Egresados/as tiene como misión el intercambio, la capacitación y la comunicación, que constituyen sus ejes transversales. Han sido definidos cuatro criterios fundamentales:

Eficiencia y eficacia

Promueve la conformación de un espacio flexible, participativo y plural, procurando que la actualización, innovación y creatividad permanente se

traduzcan en acciones y productos de alta calidad, confiables y medibles para contribuir a los cambios cualitativos y cuantitativos que demanda la sociedad dominicana.

Sostenibilidad

Busca construir un espacio autogestionario, independiente y permanente en el tiempo, que sea una referencia para los/as gerentes sociales y para la sociedad Dominicana.

Equidad

Persigue consolidar la red como un espacio con igualdad de oportunidades para todos/as los/as miembro/as y desde esta práctica contribuir al desarrollo de una sociedad justa, donde se respeten los derechos humanos de todos/as los/as ciudadanos y ciudadanas.

La visión de la Red

Al año 2010 la red de Gerentes Sociales será un espacio de intercambio, de capacitación, de generación de opinión pública, que aportará permanentemente al ejercicio ético de la gerencia social y que promoverá el desarrollo integral que requiera la República Dominicana.

En la actualidad, la Red cuenta con 762 miembros/as en todo el país, distribuidos de la siguiente manera:

Región Norte, compuesta por las provincias de Dajabón, Samaná, Santiago, La Vega, Sánchez Ramírez, Duarte, Espaillat, Salcedo, Valverde, Santiago Rodríguez, Monte Cristi, María Trinidad Sánchez, Puerto Plata y Monseñor Nouel. Cuenta con un 26 por ciento de los egresados.

Región Sur, tiene un 13 por ciento de egresados. La integran: San Juan de la Maguana, Elías Piña, Barahona, Azua, San Cristóbal, Peravia.

Región Este, con un 5 por ciento de los egresados. Integrada por las provincias de Monte Plata, San Pedro de Macorís, La Romana, El Seibo, La Altagracia y

El Distrito Nacional con un 56 por ciento de egresados en las diferentes capacitaciones.

La presencia institucional de los egresados está distribuida de la siguiente forma: el Sector Público un 56 por ciento, la Sociedad Civil un 30 por ciento y las Universidades el restante 14 por ciento.

Para su mejor funcionamiento la Red de Egresados tiene un Comité Coordinador (electo con criterios regionales) por un período de un año, siendo la Asamblea su máximo organismo.

La Red tiene dentro de sus planes desarrollar actividades de capacitación, talleres, seminarios, foros, intercambios internacionales y con los medios de comunicación para fortalecer la Gerencia Social en la República Dominicana.

Uno de los retos más grandes para la Red es garantizar la sostenibilidad *del proceso de capacitación*, para seguir formando una masa crítica de nuevos gerentes sociales. Además, crear un espacio de reflexión permanente dentro de nuestra sociedad. Apoyar procesos de reforma que promuevan mejoras de las condiciones de vida, contar con actores comprometidos con estos procesos y crear opinión pública.

Las relaciones Estado-OSC y Sociedad Civil desde la Perspectiva de la Gerencia Social

Ana Selman¹

INTRODUCCIÓN

Nuestra intervención se inscribe en el marco del Tercer Objetivo del Encuentro: **reflexionar sobre los desafíos de la gerencia social que deben enfrentar, como actores del desarrollo social en República Dominicana, las autoridades responsables del desarrollo social en el país, la Red de Universidades y la Red de Egresados del Programa INDES BID INTEC.** El eje central de este artículo es colocar los desafíos de la gerencia social en República Dominicana, en el marco de la relación Estado-Sociedad Civil y del necesario, retardado y en muchos casos postergado, proceso de construcción de ciudadanía.

Quienes han dedicado largos años y esfuerzos en estos procesos, hemos insistido en el incuestionable efecto negativo que tienen en los procesos de “formación de políticas sociales”, las relaciones de sustitución, confrontación y en muchos casos negación, que mantienen nuestros gobiernos y muchas organizaciones sociales. En este campo, la gerencia social constituye un instrumento que, sin lugar a dudas, coadyuva a la complementariedad de roles y funciones entre la Sociedad Civil y la Sociedad Política, para alcanzar metas nacionales de desarrollo.

Cada vez más, los esfuerzos de capacitación en gerencia social y-o de profundización de la institucionalidad democrática, han incorporado este análisis en sus objetos de estudios. Sólo dos ejemplos nacionales de reciente data: En el transcurso de la capacitación brindada por el INDES, esta perspectiva de la gerencia social, desde la óptica interinstitucional, constituye un tema reincidente y profundamente estudiado, cuando se desarrollan las reflexiones sobre Gerencia Social y Redes².

Así mismo, en el Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana, se aborda el tema desde la óptica del Desarrollo Interinstitucional. Santiago Quevedo³ plantea una metáfora muy ilustrativa

sobre el impacto de las relaciones intra e interinstitucionales, en el éxito de las políticas y proyectos sociales, cuando habla de la profunda “esquizofrenia institucional” que afecta a nuestras organizaciones sociales y políticas. Nos ilustra cómo en nuestras entidades se constata la realidad de que una cosa es lo que piensa su máximo directivo o directiva y otra cosa es lo que piensan quienes ejecutan estas acciones. Una cosa es el compromiso adquirido en un programa de gobierno, o en los estatutos y misiones institucionales de las organizaciones y otra es lo que se cumple en la asignación presupuestaria y/o ejecución de obras públicas y/o proyectos sociales.

Otra importante iniciativa nacional, da cuenta del impacto de estas relaciones interinstitucionales, a través de un esfuerzo de sistematización de 52 experiencias de desarrollo local y descentralización. Esta iniciativa planteó que las relaciones Estado-Organizaciones Sociales, constituyeron una de las grandes debilidades en la ejecución de las mismas, como ocurrió en el 46.2% de los casos⁴.

La gerencia social obliga a reflexionar si estamos ejecutando políticas sociales, y a preguntarnos elementos adicionales, tales como: quiénes, cuáles instituciones y cómo se están ejecutando esas políticas sociales. ¿Estamos aportando para cubrir el déficit de construcción de ciudadanía que tenemos acumulado?

En este documento la mayor parte de los conceptos y propuestas planteadas son retomadas de varias consultorías y estudios del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana (en lo adelante PFOSC). La reflexión se fundamenta en los análisis, conceptos, propuestas y desafíos aprendidos, compartidos y enriquecidos junto al Equipo del INDES en el segundo Curso para Capacitadores del INDES. La idea ha sido la de poner en diálogo y retroalimentación estas dos iniciativas, las cuales han realizado positivos esfuerzos de complementariedad y aprendizaje recíproco, desde el año de instauración del Programa INDES en el país.

Como egresada del INDES, de manera simbólica y en señal de agradecimiento y reconocimiento por lo aprendido y compartido con l@s docentes nacionales e internacionales y con los compañer@s del curso, iniciaremos y finalizaremos nuestra ponencia con una Metáfora., tal y como iniciamos nuestro curso de capacitación.

La metáfora del tejedor o de la tejedora. Nuestra labor ha sido la del tejedor(a): formar en el telar (el seminario), la tela (desafíos de la gerencia social), a partir de la trama y la urdimbre en las que constituimos las dos fuentes de información y de experiencias básicas, sobre las que está elaborada nuestra ponencia: el curso de capacitación y los estudios y propuestas del FOSC.

1 Directora del Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil-FOSC-, INTEC-BID

2 Sulbrant, José: Gerencia Social y Redes. Curso de Capacitación en Gerencia Social, INDES

3 Quevedo, Santiago: El Desarrollo Interinstitucional. Informe de Consultoría Internacional presentado al Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana. 2000. Mimeo

4 Experiencias de desarrollo local y descentralización. Análisis y registro de 52 experiencias nacionales. PUCMM/CUEPS/Centro Montalvo/INSALUD/Participación Ciudadana/Centro Poveda/ Con el auspicio de Consejo Nacional de Reforma del Estado(CONARE), Proyecto de Apoyo Inmediato a la Reforma del Estado (PAIRE) y Ordenador Nacional de los Fondos Europeos de Desarrollo (ONFED). Santo Domingo, Diciembre del 2,001. Stanley Gráficas y Asociados. Pág. 41.

Concebimos el papel del gerente o la gerente social, como la un tejedor(a), experimentado(a) y creativo(a), que sabe aprovechar las experiencias y propuestas existentes, optimizar lo aprendido y sobre todo, diseñar procesos que puedan dar respuestas a nuestras realidades sociales, políticas y económicas, paso a paso, sin copiar recetas.

El documento que estamos presentando, está estructurado en cuatro partes, relacionadas y complementarias. En la primera parte, se hacen algunas precisiones conceptuales y políticas necesarias, en las cuales se ubica el tema de la Gerencia Social. Se partimos de la definición misma de Gerencia Social y se abordan otras precisiones fundamentales para su ubicación en las relaciones Estado-Sociedad Civil: la Sociedad Civil, lo Político, la Política, lo Público, las Políticas Públicas. Se trata de ubicar políticamente un tema que, si bien es técnico, no es neutro, por lo menos ante las necesidades y expectativas de quienes tenemos un compromiso con el desarrollo de nuestro país, para evitar esa tendencia de ubicar la gerencia social aislada de lo político y de lo público. Más bien, se trata de colocarla en el centro de estas dos dimensiones, ratificando la necesidad de poner en diálogo las voluntades políticas y la clarificación de los roles políticos de los actores, que son garantías fundamentales para el logro de los resultados que demanda un desarrollo con equidad.

En la segunda parte, se ubican los desafíos de la Gerencia Social en el contexto actual de una democracia en transición, con grandes niveles de inequidad y con una enorme deuda social y económica. Deuda que se profundiza en la medida en que viejos, obsoletos e “interesados” estilos de gerencia, siguen afectando negativamente los procesos de formación de políticas sociales y económicas. Se identifica una posible agenda común para el logro de mayores niveles de desarrollo y articulación de las políticas económicas y sociales con referencia a compromisos internacionales contraídos por el país. Por igual, se hace referencia a los retos definidos por la Educación Superior, en el contexto del Siglo XXI.

En la tercera parte se hace un esfuerzo por resaltar algunos “Indicadores del estado del arte de la Gerencia Social”, en el Estado y las OSC, así como en sus niveles de relacionamiento y articulación. Estos indicadores han sido seleccionados a partir de los grandes temas-problemas de la gerencia social, abordados desde la Capacitación impulsada por el INDES.

Finalmente, en la cuarta parte, se plantean una serie de desafíos que se deben priorizar en el país, para el establecimiento y consolidación de una efectiva gerencia social. Esta priorización, nos mueve a reubicar diversos temas estratégicos, tales como: la existencia de un Plan Decenal Para el Desarrollo Nacional, el diseño de estructuras institucionales dinámicas y flexibles, el establecimiento de sistemas de información, planificación y evaluación alternativos, la consolidación de nuevas relaciones interinstitucionales, centradas en la complementariedad y no en la competencia y sustitución, así como en

garantizar, una oferta permanente de capacitación, que consolide la experiencia impulsada en estos dos últimos años por el INDES.

1. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES-POLÍTICAS NECESARIAS

1.1 Gerencia Social

Si se asume que gerencia social es el “conjunto articulado de principios, supuestos, prácticas y técnicas que permiten producir cambios significativos, en al menos una condición de bienestar en la población objetivo de los programas y proyectos, con un uso racional de los recursos”⁵, se tiene que concluir que no estamos sólo ante herramientas instrumentales y muy técnicas, desligadas de principios y formas de actuación. Se trata entonces, de un instrumento al servicio del desarrollo social, político y económico, comprometido con principios y una forma de vivir y ejercer nuestros aportes profesionales.

1.2 Sociedad Civil

La gerencia social, de manera especial en nuestro país, debe abordar preguntas como las siguientes: ¿quiénes son los actores que utilizan la gerencia social? ¿Cuáles son las grandes contradicciones y confrontaciones existentes entre esos actores? ¿Cómo estas contradicciones obstaculizan el proceso de construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la institucionalidad democrática?

El debate sobre la sociedad civil se ha colocado en primera línea en los últimos años. Medios de comunicación, líderes políticos, intelectuales de larga data, han asimilado una gran cantidad de términos, al momento de referirse a este nuevo y viejo actor social. La “mentada sociedad civil”, uno de los términos más repetido en este seminario, ubica a este actor como parte de un rumor. Como un personaje del cual se habla, pero que no se tiene la certeza de su existencia. También, como nunca antes, los medios de comunicación divulgan las grandes tensiones y confrontaciones existentes, entre actores políticos y sociales.

El impacto negativo de estas confrontaciones y no claridad de roles, inciden negativamente en las posibilidades de tener una gerencia social exitosa en República Dominicana. Si los actores que ejecutan las políticas sociales no tienen unos roles claramente identificados y definidos, las posibilidades de tener resultados sostenibles, en áreas tales como el combate a la pobreza o la lucha contra la corrupción, serán cada vez más lejanas. Indiscutiblemente que nos enfrentamos a conceptos, que refieren a la emergencia de nuevos actores,

5 Medina, Alejandro: La gestión de programas y proyectos sociales en América Latina: en la búsqueda de un nuevo paradigma. Parte II, de este libro.

los cuales están delimitando nuevos roles y funciones en la arena social y política. A lo anterior, se añade el hecho de que tampoco existe una definición de sociedad civil que sea de consenso en el país, como no lo hay posiblemente en ningún otro país.

Desde el PFOSC, en los últimos tres años, hemos arribado a un limitado consenso, en la búsqueda de una definición que contribuya a clarificar esos roles. Así, definimos a “la sociedad civil, como los(as) ciudadanos(as) y sus organizaciones e instancias que se relacionan entre sí, en un ámbito conflictivo y contradictorio. Se distingue de la sociedad política en que no busca como ésta el poder político, sino participar de la gestión del Estado para asegurar ser “bien gobernadas(os)”⁶ “democratizar la democracia”⁷ y contribuir a una gestión de inclusión.

La noción de sociedad civil evoca poder convocatorio, movilización, participación, inclusión social y política, vinculada con los más excluidos. No sustitución del Estado, ni de los partidos políticos, sino relacionamiento con dicho Estado para contribuir a la profundización de la democracia, porque luego, para fortalecer la democracia, es importante fortalecer la sociedad civil.⁸

1.3 Una relación de complementariedad y no de sustitución

A partir de esta definición de sociedad civil, se plantea la relación Estado-Sociedad Civil, no como relación de sustitución, sino de complementariedad. Y esto debe de estar muy claro en la ejecución de políticas sociales y en los esfuerzos y desafíos que enfrenta una gerencia social exitosa.

En ese sentido, tal y como señala Arnaíz,⁹ “La fortaleza del estado, es la autonomía para definir y establecer sus intereses y estructura, y su capacidad reconocida y respetada para desarrollarlos e imponerlos. La fortaleza de la sociedad civil, radica en su pluralismo, su autonomía, su capacidad de definir y defender sus intereses, y lograrlos con independencia y aún con oposición de los intereses del estado.” Señala finalmente que “Una Democracia madura, implica un Estado y una Sociedad Civil fuertes, que se relacionen continuamente, se controlen mutuamente y negocien entre sí”. Que sean capaces de establecer sus intereses y estructuras, su capacidad reconocida y respetada para desarrollarlo e incluso imponerlo. Reconocer y asegurar que existen responsabilidades que no se dejan al mercado, que son del Estado, aún en contra de los más fuertes intereses económicos, sociales y políticos.

6 Cela, Jorge, “Descentralización y participación de la Sociedad Civil”. Ponencia presentada en el “Panel sobre la Sociedad Civil”, INTEC, 1999. Citado por, Quezada, Tirsis: Informe de Consultoría sobre Relacionamiento Estado-Sociedad civil, presentado al PFOSC. 2000

7 Villamán, Marcos, “La Sociedad Civil: algunas consideraciones”. Ponencia presentada en el “Panel sobre la Sociedad Civil”, INTEC, 1999. Op. Cit.

8 Estos son parte de los acuerdos de consenso alrededor de las exposiciones y las preguntas del “Panel sobre Sociedad Civil”, organizado por el área de Ciencias Sociales del INTEC, conjuntamente con el Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, INTEC-BID, en Junio del 1999. Op. Cit.

9 Arnaíz, Francisco José. (op.cit.)

Se trata de determinar hasta dónde la sociedad civil y la sociedad política, están contribuyendo a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática. Si lo están haciendo con procedimientos democráticos, pluralismo y transparencia; si están efectivamente buscando la equidad y combatiendo la corrupción. Hasta donde se apoyan en el diálogo y la concertación y operan sobre reglas del juego claras; cómo demandan participar y cómo asumen sus responsabilidades en los espacios compartidos. O si por el contrario, contribuyen a mantener la cultura vertical, no participativa, no transparente, predominante en una restringida democracia. El análisis de este relacionamiento, permitirá además identificar necesidades de fortalecimiento, para cumplir este rol de forma satisfactoria. Indiscutiblemente que a todo ello puede contribuir la gerencia social.

1.4 Política Pública¹⁰

En los últimos años existe una tendencia a evitar mencionar el término políticas públicas, cuando nos referimos a las políticas de Estado. O todavía permanece la tendencia a interpretar lo público como única competencia del Estado, signando lo público como sinónimo de ineficacia e ineficiencia, como la ausencia total de gerencia.

No obstante, existen sectores que han reivindicado la política pública, planteando que la misma no es política gubernamental o estatal. Hay experiencias dan cuenta de procesos impulsados desde la sociedad civil, que iniciaron con la visión de que las políticas públicas son responsabilidad exclusiva del Estado. Posteriormente, al avanzar en la reflexión sobre el sentido e impacto del quehacer público, se ha redimensionado dicho concepto y sus prácticas, ubicando responsabilidades compartidas y diferenciadas para el Estado y la Sociedad Civil, en la ejecución de políticas pública.

Es decir, nos enfrentamos a hechos privados que han pasado a ser del ámbito de lo público, cuando su alcance comienza a afectar a toda la sociedad o un segmento de la misma, en forma significativa. Caso tales como el trabajo sobre el SIDA, adolescentes, bioética, género, violencia, medio ambiente así lo ilustran. Todas estas, son áreas neurálgicas de la gerencia social.

Experiencias novedosas de OSC que han avanzado en esta dirección, han permitido que el gobierno asuma gran parte de las recomendaciones y líneas de trabajo impulsadas por estas organizaciones, o focalice el aporte de recursos gubernamentales para el apoyo a programas de estas entidades. Es el caso de

10 Reflexiones sobre Políticas Públicas elaboradas por el Consejo Académico Ampliado del Instituto Tecnológico de Santo Domingo y la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil, en el marco del Proceso de Formulación de un Modelo de Intercambio Universidades –Organizaciones de la Sociedad Civil en el Caribe, impulsado por la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Humacao, la Universidad San Carlos de Guatemala, la Corporación de Apoyo a Programas Educativos y Comunitarios (Capedcom) de Puerto Rico, y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

PROMIPYME, en el área de financiamiento para el Sector Microempresarial, una de las prioridades del Programa de Gobierno de las Autoridades para el período 2000-2004.

No obstante esta redimensión del concepto, existe un amplio consenso para ubicar las políticas públicas en estrecha relación o incorporadas al tema de las competencias del Estado. La fuerza de toda política pública deriva, fundamentalmente, del hecho de que el Estado la asuma y juegue su rol de facilitador y promotor de la misma, sin negar la necesidad de que su formulación y ejecución se realice de manera participativa. Pero también, existe un amplio consenso, en torno a que la formación y ejecución de políticas públicas, es una de las áreas donde el trabajo de las OSC ha sido más débil.

El impulsar políticas públicas requiere el fortalecimiento institucional, tanto de las OSC, como de las entidades gubernamentales. Requiere que ambos sectores se alejen de un modelo de relacionamiento en el que se prioriza la confrontación, hacia un modelo de negociación. Desde esta perspectiva, las políticas públicas son competencia de Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de las empresas como entidades mercantiles, en el marco de una jerarquía de responsabilidades, capacidades y recursos. En la construcción de ese marco, la gerencia social tiene uno de sus mayores desafíos.

2. EL CONTEXTO: UNA DEMOCRACIA EN TRANSICIÓN Y COMPROMISOS INTERNACIONALES Y NACIONALES QUE DEFINEN UNA AGENDA COMÚN

Uno de los mayores aportes de la oferta de capacitación del INDES, lo constituye la objetiva, técnica, profunda (y a veces dura) actualización sobre los niveles reales de desarrollo y equidad que ha alcanzado América Latina, luego del paso de dos décadas de profundas reformas sociales y estructurales¹¹.

En el caso específico de República Dominicana, indiscutiblemente que estamos ante un sistema democrático, que tiene cuatro largas décadas de haber dejado atrás una dictadura. En los últimos quince a veinte años se ha repetido reiteradamente, que nuestra democracia es una democracia en transición.

Hemos sido uno de los modelos por excelencia, cuando al hablar de democracia, se ha sentido la necesidad de encontrar un modelo o referente. No obstante, cuando constatamos los indicadores sociales, políticos y económicos, nos encontramos con una democracia que parece estar estática, con un déficit muy grande de institucionalidad que no nos permite avanzar en su consolidación. Se trata de un sistema que no ha logrado un desarrollo con equidad, y que no ha dado garantía plena de disfrute de los derechos económicos y sociales, y no sólo de los civiles y políticos, que caracterizan una democracia consolidada.

11 Lizardo, Jeffrey: Indicadores económicos y sociales (América Latina y República Dominicana).Curso de Capacitación en Gerencia Social. INDES. 2001

Indiscutiblemente que República Dominicana es un paradigma en cuanto a crecimiento económico. Una isla de apenas 48 mil kilómetros cuadrados, que ha llegado a ostentar una de las economías con mayores tasa de crecimiento del mundo. Pero también, ha llegado a ostentar una de las sociedades latinoamericanas que refleja los mayores niveles de inequidad social y económico. De ahí, las grandes críticas y los grandes vacíos que la ciudadanía siente y demanda a nuestro sistema democrático. De ahí la tendencia a mirar hacia atrás y buscar figuras autoritarias, que garanticen mejores niveles de equidad, orden y relativo bienestar. De ahí, el prodominio de formas clientelistas y paternalistas en la gestión pública.

A partir de la capacitación del INDES, se comprende a cabalidad por qué nuestra macroeconomía ha crecido. Pero también, se entiende por qué ese crecimiento económico no se ha traducido en desarrollo social, en la garantía de los derechos económicos y sociales y en los niveles de equidad, que demanda una Democracia.

Unas interrogantes que se derivan de estos resultados, son ¿cómo lograr un crecimiento armónico de estos tres factores? ¿Cómo mantener el crecimiento económico, profundizar la democracia y lograr un desarrollo social, con plena garantía de los derechos económicos y sociales, con niveles sostenidos de equidad y solidaridad?. Para ello, la gerencia social, puede ser uno de los pilares de apoyo.

¿Una agenda para la Gerencia Social? José Molinas¹², plantea los que podrían ser los compromisos comunes, de la sociedad civil y la sociedad política, en el logro de los objetivos de una estrategia nacional de reducción de la pobreza, basados en las Cumbres Mundiales. Éstos, constituyen los posibles lineamientos de un Plan de Acción Nacional, para superar la deuda social, económica y política que tenemos con las grandes mayorías en nuestro país. Sería importante poder cuantificar cuáles fueron los resultados que propició la enorme inversión de recursos facilitados por el sistema de Naciones Unidas, la banca multilateral, la cooperación y nuestros países, en esas decenas de Cumbres que se celebraron en los noventa.

Fueron compromisos muy precisos a saber: la reducción de la pobreza extrema en un 50% para el 2015; la reducción del número de personas que no acceden a servicio de agua potable en un 50% para el 2015; asegurar que los niños y niñas completen el ciclo completo de educación primaria para el 2015; reducir la mortalidad materna en 75% para ese mismo año; frenar y revertir la diseminación del SIDA y otras graves enfermedades, revertir las pérdidas de recursos ambientales; avanzar hacia la igualdad de los géneros; disminuir los niveles de desnutrición; reducir los niveles de trabajo infantil; aumentar la

12 Molinas, José. Articulación de Políticas Económicas y Políticas Sociales. Presentación en medio electrónico. Curso Capacitación INDES, diciembre 2001.

cobertura en la educación secundaria; reducir los niveles de analfabetismo en un 50% para el 2015.

Una eficiente gerencia social, constituye una herramienta para monitorear los niveles de cumplimiento de estos compromisos.

Lo anterior convoca a otro sector que tiene un enorme compromiso con los objetivos precedentemente citados, que son las instituciones encargadas de la educación superior, nuestras universidades. Desde un inicio, de manera muy certera, el INDES y el INTEC han visto a las universidades nacionales como sus socias en esta oferta.

La educación superior tiene un compromiso internacional, a través de la Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI, formulada con el auspicio de la UNESCO. Este compromiso, establece los aportes del sector a la Agenda Nacional que nos compartía Molinas. El compromiso de la educación superior en este nuevo siglo será el de formar y forjar una nueva visión de la educación superior, basada en la igualdad en el acceso; el fortalecimiento en la participación y promoción de las mujeres, y la promoción del saber mediante la investigación, innovación, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad. Esto implica una orientación a largo plazo, fundada en la pertinencia, entendida como lo que la sociedad espera de sus instituciones y lo que éstas hacen.

La Gerencia Social constituye una herramienta muy útil para que el sector académico, pueda cumplir con los compromisos contraídos, a través de esta agenda. Pero, la conciliación y articulación de ambas agendas necesariamente nos remiten a la existencia de una Agenda Nacional de Desarrollo, de un Plan Nacional de Desarrollo, formulado de manera consensuada, por la sociedad civil y la sociedad política, que logre trascender un período de gobierno; que forme parte de los programas de gobierno de todos los partidos políticos; que su implementación propicie la legitimidad y el fortalecimiento de los partidos, como actores claves de la democracia. Por lo tanto, la Gerencia Social constituye una herramienta de gran utilidad para los partidos políticos, y para sus necesarios procesos de fortalecimiento y modernización.

Ahí radica uno de los grandes retos de la Gerencia Social en República Dominicana. Lograr que en este nuevo siglo, no avancemos sin lograr esa Agenda o Plan Nacional de Desarrollo. Evitar los ejercicios fallidos del siglo pasado. Lo contrario, será continuar hablando de desarrollo social y económico, de una democracia que continúa en una estática transición, contrastando un discurso de intencionalidades, con unos resultados de eficiencia en la gestión pública muy precarios, caracterizados por su visión de corto plazo.

3. ALGUNOS INDICADORES DE LA SITUACIÓN DE GERENCIA SOCIAL EN EL ESTADO Y LAS OSC EN SUS NIVELES DE RELACIONAMIENTO

A partir de las herramientas facilitadas por la oferta de capacitación del INDES, se identifican una serie de indicadores que permiten realizar el “diagnóstico” o “estado del arte” de la gerencia social en las entidades gubernamentales y en las organizaciones de la sociedad civil. El objetivo fundamental será concretar los desafíos de la gerencia social, a partir de realidades ineludibles, con las cuales tropiezan los egresados al momento de salir de las aulas.

Se puede pensar en siete indicadores: la estructura organizativa; los recursos humanos; el marco legal, que posibilita y confiere credibilidad a una gerencia exitosa; los sistemas de información, planificación, monitoreo y evaluación; la presupuestación, ejecución presupuestaria y entrega de recursos; la investigación; y la Opinión Pública.

Por la naturaleza del evento y la limitación de tiempo del panel, se priorizan cuatro de los elementos identificados. Pasamos entonces a la búsqueda de información, tarea a la cual dedicamos largos días. Entonces, nos percatamos del pretencioso esfuerzo asumido, sin el tiempo y los recursos que conllevaría un ejercicio de esta naturaleza. Sin embargo, el interés en realizar un aporte concreto a este Seminario, nos atrevimos a hacerlo y con la solidaridad de muchas personas e instituciones, fundamentalmente de las compañeras de la Unidad Operativa del PFOSC y de la Oficina Nacional de Administración del Personal (ONAP), se logró sistematizar un conjunto de informaciones que nos cuales nos permiten desarrollar el trabajo.

En ese intento, contrastamos y confirmamos lo sabido. Una de las grandes debilidades de nuestras instituciones y nuestra gerencia, es la ausencia total de informaciones que validen todas las estrategias, programas y proyectos de desarrollo, hacia los cuales estamos tratando de dirigir nuestras acciones y esfuerzos. Es imposible pensar en una gerencia social y sus desafíos, si no tenemos una base de información. Por consiguiente, estos indicadores y el estado del arte que presentamos a continuación, deben ser recibidos como una atrevida sistematización, posiblemente cargada de errores y sujeta a validación.

Un primer gran desafío: como gerentes sociales, retémonos para garantizar que República Dominicana disponga de un banco de información fidedigna, democrática y pública, que nos permita mejorar nuestras prácticas gerenciales.

3.1 Estructura Organizativa

El Estado. Un somero análisis del organigrama del Sector Público Dominicano¹³ nos presenta un Poder Ejecutivo, con una Presidencia de la República que tiene bajo su responsabilidad y supervisión directa, 33 Comisiones

¹³ Organigrama del Sector Público Dominicano: facilitado por la Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP). En proceso de revisión.

y Concejos, 33 Asesores, 3 Secretarías Técnicas y Administrativas, las cuales dirigen y coordinan 23 Oficinas y Direcciones. A lo anterior, se suman 16 Secretarías de Estado, con 101 Direcciones y Oficinas, 47 Organismos Descentralizados. Pero el problema, no es sólo lo supernumerario de la estructura. La duplicidad de funciones es tan absurda, que sólo bastan dos casos ilustrativos: el sector vivienda, con 12 instituciones realizando esa misma labor y el Sector Ambiental, en el cual 28 instituciones compartían dicha gestión, antes de la Constitución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

La Sociedad Civil. En término de las organizaciones de la sociedad civil, un estudio realizado por Jorge Cela y Fernando Ureña¹⁴ nos evidencia algunos indicadores:

- Existen en el país aproximadamente 88 redes nacionales, regionales y municipales que articulan a unas 15 mil organizaciones de diferentes tipos, sindicales, juntas de vecinos, comunitarias ONGs, entre otras.
- En 1997 unas 5,000 entidades están incorporadas por la Ley 520¹⁵. Entre esas 5,000 instituciones, encontramos una diversidad de entidades: desde una gallera, hasta una universidad, una ONG, una iglesia evangélica. Todas ellas ostentan una personería jurídica alcanzada bajo el amparo de un mismo régimen legal, por lo demás obsoleto. Este factor jurídico, entre otros, ha propiciado la inexistencia de una identidad clara, que reconozca la pluralidad y diversidad de las mismas, con graves distorsiones en las interpretaciones que concede la opinión pública, al momento de hablar sobre este nuevo actor.
- Se presentan graves conflictos de sustitución y de desconfianza en estas entidades. Enormes celos y competencia, así como extrema debilidad en los niveles de comunicación. Se evidencia un peso individual muy fuerte sobre determinadas entidades que tienen mayores niveles de liderazgos, recursos y creación de legitimidad, en relación a estos esfuerzos de unidad y coordinación que constituyen las redes y articulaciones.
- Pero también, se encuentran aspectos altamente positivos. Por ejemplo, el 90% de estas instituciones tienen asambleas como espacios colegiados de toma de decisión. Esta información nos refiere a procesos interesantes de búsqueda de procesos democráticos, para la gestión institucional. Un tema altamente considerado en la gerencia social exitosa.

¹⁴ Cela, Jorge; Ureña, Fernando: La diversidad en búsqueda de su unidad. Inventario de Articulaciones de Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana. Informe de Consultoría presentado al Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana. Diciembre 2000.

¹⁵ La Ley 520 concede personería jurídica a las Asociaciones Sin Fines de Lucro en República Dominicana. Data del año 1920, durante el período en que se produjo la intervención norteamericana, en el país. Al año 2002, estaremos hablando de 82 años de existencia.

3.2 Recursos Humanos

Actualmente, la nómina de servidoras y servidores públicos del Estado Dominicano, asciende a unas 356,472 personas¹⁶. Algunos estiman que existe una sobre-empleomanía de 150 mil personas¹⁷, sin contar el personal ocasional que el Estado prevé contratar. Diversos medios de comunicación han divulgado la noticia de que, para el año 2002, casi todas las Secretarías de Estado incrementarán estas contrataciones. En algunos casos, se habla de cifras que llegan a una proporción de contratación de personal ocasional cercana al 90% de la nómina de personal fijo. Sin embargo, solo 2,531 empleados(as) están incorporados a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, entre el 95-2001.¹⁸ Es decir, sólo el 0.7% del total de los empleados del estado dominicano están incorporados a esa Ley.

El Programa de Capacitación en Gerencia Social, implementado por el INDES en el país, ha logrado capacitar a 425 empleados públicos, es decir, un 0.1% del total de empleados públicos. Dejando claro que, si estimamos que un 30% del total de empleados tienen puestos de gerencia (10,694 personas), sólo un 3.97% de los gerentes públicos ha sido capacitado. Si a las cifras anteriores, restamos los(as) funcionarios(as) de anterior gestión gubernamental, que recibieron el curso y que hoy no forman parte del tren público, la cifra disminuye.

Ahora, pasemos a dar una mirada al tema, desde las organizaciones de la sociedad civil. Un directorio elaborado por ENTRENA, en el año 1998, con el auspicio de la AID y UNIDOS, refleja que el total de 235 organizaciones sociales recogidas en este instrumento, acoge 26,993 personas. De este total, 4,491 son profesionales, 2,698 personal de apoyo y 19,804 voluntarios.

Durante los dos últimos años, el INDES-BID-INTEC capacitó 225 personas de la sociedad civil. Podemos inferir entonces, que sólo un 0.8% del total de personas de esas 235 organizaciones. Por igual, podríamos inferir, que sólo el 1.5%, o sea 235 de las 15,000 organizaciones que forman parte de las 88 redes y articulaciones referenciadas por el estudio de Cela, está capacitado en gerencia social. Siempre infiriendo que el Programa tomara como banco de público esta población.

A nivel universitario, el Programa INDES capacitó, en estos dos años, a 112 gerentes sociales de diversas universidades. Cuatro (4) universidades que están registradas en el Directorio de Entrena, la UCE, APEC, UNEFA y la UTE, dan cuenta de tener un total 1,197 profesionales. Varias de ellas no han

¹⁶ Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), publicado en el Periódico El Caribe, 12-01-02. Página 27, Santo Domingo, República Dominicana.

¹⁷ Fundación Economía y Desarrollo, publicado en el Periódico El Caribe, 12-01-02. Página 27, Santo Domingo, República Dominicana.

¹⁸ Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Datos Post-Auditoría

participado en la capacitación del INDES, pero si asumimos como banco de público el total de profesionales de tan sólo estas cuatro universidades, podemos concluir que la oferta de capacitación sólo ha podido llegar al 9.3% de dicho personal.

Estas cifras, tienen la intencionalidad de reflejar la enorme brecha y el desafío que enfrenta el país, si se quiere realmente cubrir la población meta que garantice una gerencia social exitosa en el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y la universidades. Nos refieren al desafío de dejar establecida una Oferta Nacional de Capacitación sostenible en el corto, mediano y largo plazo. Y esto es sólo posible con una voluntad política firme, de todos los sectores, pero de manera particular del Estado, para que esta capacitación sea parte de una política pública que la garantice.

El país no cuenta con esa oferta permanente de capacitación en los temas de gerencia, políticas públicas y sociales. Sólo tenemos capacitaciones muy eventuales, dependientes de recursos internacionales. Cada entidad oferente compitiendo por su acervo de capacitación y por el acceso al financiamiento internacional. Existe una limitada vocación por compartir curriculum y evaluarlo coordinadamente, para mejorarlo y adaptarlo a las condicionalidades de una oferta atractiva y pertinente. Este será uno de los retos de la Red Académica de Universidades: concertar ofertas y curricula.

A lo anterior, se suma la limitada participación de las instancias gubernamentales responsables de la capacitación de los(as) empleados(as) públicos(as) en la oferta del INDES, BID, INTEC. Una línea de trabajo, un desafío, será la estrecha coordinación que deberán establecer la Red de Egresados y la Red de Universidades, con estas instancias.

3.3 Relaciones interinstitucionales

En República Dominicana, la demanda hacia mayores niveles de participación se ha constituido en una de las agendas priorizadas, en todos los esfuerzos de diálogo y concertación desarrollados en los últimos años. Cada partido de gobierno, al momento de conducir la vida nacional, ha fundado sus propias instancias para la coordinación con la ciudadanía y sus organizaciones.

Dos excelentes estudios-inventarios nacionales, realizados por Tirsis Quezada¹⁹ y Faustino Collado²⁰, identifican que en República Dominicana, desde 1940, existían más de cincuenta instrumentos y mecanismos que

posibilitan el control de la ciudadanía en la gestión pública. Por ejemplo, casi todas las Secretarías de Estado de este país, por leyes o por decretos, tienen constituidas instancias de rendición de cuentas. Sin embargo, en muchos casos, estas instancias son inoperantes, o la designación de las organizaciones para ostentar la representación social, ha sido producto de una decisión del ejecutivo, sin mecanismos de autoselección. En muchos casos, por igual, los designados a representar a las organizaciones y/o sectores sociales, nunca rinden cuenta a sus representantes. La oferta de capacitación brindada por el Programa INDES, propició un buen marco de reflexión sobre estos temas.²¹

En términos de gerencia social, existe un enorme desafío en analizar esas instancias y fortalecerlas, como mecanismos que sin lugar a dudas contribuirán a eficientizar la gestión pública.

Estos estudios, por igual confirman que la normativa existente para garantizar niveles de participación de la ciudadanía, en la gestión pública, es abundante, pero al mismo tiempo, es ambigua y contradictoria. Pero también, es ampliamente desconocida por todos los sectores sociales y políticos. República Dominicana tiene una de las constituciones más obsoletas de toda América Latina, en lo referido al fomento de la participación social y ciudadanía. Adolecemos de normativas que estén bajo el amparo constitucional.

Sin embargo, centenares de experiencias nacionales, impulsadas por las municipalidades dominicanas y organizaciones sociales, con la limitada asignación presupuestaria que reciben los ayuntamientos del país, constituyen un laboratorio para el aprendizaje de una gerencia social exitosa. Ellas suministran análisis y herramientas de trabajo novedosas, que parten de lo que somos y lo que tenemos. Ahí tenemos otros dos desafíos: incorporar en la oferta nacional de capacitación la difusión sobre la legislación y normativas existentes, así como la sistematización de experiencias exitosas como instrumentos de aprendizaje y trabajo.

Una experiencia reciente de los avances y reconocimiento positivo de las necesarias relaciones interinstitucionales Estado-Sociedad Civil, lo constituyen diversas instancias creadas por el Poder Ejecutivo en la actual gestión gubernamental. Entre los ejemplos de nuevas iniciativas creadas a partir del 16 de agosto del pasado año 2000, encontramos las siguientes: los Consejos de Desarrollo (regionales, provinciales y municipales); el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Gabinete Social; y el Consejo Nacional de Seguimiento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro (CONASAFIL), instancia responsable de establecer todo un sistema de registro para la asignación de fondos públicos, a estas organizaciones. Todas ellas, han sido el reclamo, durante décadas, de múltiples sectores de la vida nacional, así como de centenares de estudios y consultorías realizadas por la cooperación internacional y sectores nacionales.

19 Quezada, Tirsis: Inventario de los Mecanismos de Relacionamiento Estado- Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana. Informe de Consultoría presentado al Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil. 2,000

20 Collado, Faustino: Legislación y Mecanismos de Control de la Gestión Pública en República Dominicana. Informe de Consultoría presentado al Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil. 1999

21 Tejada, Ramón: Participación Ciudadana y Gerencia Social. Curso de Capacitación en Gerencia Social. INDES.2001.

Sin embargo, queremos dar un ejemplo de las dificultades que se enfrentan para poner en marcha este tipo de esfuerzos. Analicemos brevemente el caso del CONASAFIL. Desde abril del 2001, fecha en que se constituyó esta instancia, se avanzó considerablemente en la instalación y puesta en marcha del sistema de gestión e implementación del registro, así como en el establecimiento de normativas que garantizaran la transparencia en la asignación de fondos públicos a estas entidades.

Para el año 2002, el aporte gubernamental a las asociaciones sin fines de lucro, ascenderá al monto de RD\$ 771, 837,010 millones, asignado entre 1, 851 organizaciones. Es decir, un 1.2% del presupuesto de gastos con recursos internos, el cual asciende a \$61,898, 320,000 millones de pesos, será asignado por el Estado a este Sector. Con anterioridad a la existencia del CONASAFIL, estos recursos eran asignados sin ningún tipo de requerimientos.

Luego de un amplio esfuerzo y coordinación entre las entidades gubernamentales y de la sociedad civil miembros del Consejo, más de un millar de organizaciones se registraron y acompañaron su solicitud de subvención del presupuesto, especificando las áreas de atención, impacto y población beneficiaria, a las cuales estarían destinados estos recursos en un hecho histórico.

Lamentablemente, desde el 14 de septiembre del 2001, la parte gubernamental del Consejo no ha convocado a dicha instancia. Finalmente, las decisiones sobre las asignaciones de fondos públicos para el próximo año, han sido tomadas por los responsables del poder ejecutivo, sin la participación de las organizaciones sociales. Sin cumplir con el mandato expresado por el Poder Ejecutivo. No sabemos si las 1,851 que recibirán asignaciones cumplieron con los requisitos establecidos. Sí sabemos que muchas organizaciones con una eficiente trayectoria de servicio, quienes cumplieron con los requerimientos establecidos, no fueron consideradas por las autoridades.

De este ejemplo podemos tomar una gran lección para una gerencia social que trate de ser exitosa. Si el Estado es el primer responsable de asegurar la gran conciliación de lo económico y lo social y de llevar adelante esta reconciliación, esto conlleva, necesariamente, aun rediseño de los espacios organizativos para favorecerla. No lo resuelve la creación de puntos aislados de coordinación, como un consejo o un gabinete. Ello es útil, pero solo constituye un nivel primario de coordinación.

3.4 Presupuestación y Ejecución Presupuestaria: Entrega de Recursos

Cuando en República Dominicana se aborda el tema de la administración de recursos públicos, con la participación del Estado y las OSC, se suelen observar dos afirmaciones que crean grandes brechas en las posibilidades de implementar una gerencia social y coordinación interinstitucional exitosas.

Estas son las siguientes:

- Todas las ONG (calificando con igual denominación al universo plural y diverso de asociaciones), reciben recursos públicos y lo administran mal. Constituyen una enorme carga para el Estado.
- El Empresariado Dominicano casi no aporta al desarrollo social y económico del país.

Contrastemos estas afirmaciones con algunos datos. En el estudio realizado por ENTRENA, en el año 1997²², de un total de 152 entidades que ofrecieron información sobre sus fuentes de financiamiento, encontramos las siguientes respuestas: solamente el 38.81% recibía recursos del estado; un 60.52% recibía financiamiento de agencias internacionales; el sector privado financió el 61.18% de esas 152 organizaciones; 116 de esas 152 entidades, de una manera u otra, autogeneraban algún porcentaje de sus recursos.

El país dispone de experiencias dignas de sistematizar, para desarrollar una gerencia social exitosa. Para ayudar a colocar, en su justa dimensión, los resultados concretos de esas fórmulas de colaboración y los roles reales que son asumidos por los diferentes sectores.

Existe un amplio consenso en la necesidad de garantizar la autogeneración de recursos locales, para una sostenibilidad real de las políticas sociales y económicas. Y esto último es prioritario, si consideramos el hecho de que muchas experiencias exitosas de gerencia social, se encuentran seriamente afectadas por el déficit de recursos, en el que las ha colocado el retiro de diversos organismos internacionales del país, o las prioridades de estos últimos hacia otras regiones o países del continente.

Como ejemplo de la situación anterior, ponemos el caso del Proyecto Bellas Colinas, Premio Nacional INDES/BID 2000-2001 a la calidad y la innovación. Experiencia reconocida por sus avances notables con relación a los componentes y al modelo de gestión en gerencia social, que promueve la capacitación del INDES. Dentro de las innovaciones que lo hicieron merecedor de este reconocimiento, se encuentran las siguientes²³:

- Conceptualiza a la salud desde una perspectiva integral como eje de intervención y transformación social y evita la mera concepción biologicista. Logra articular sus estrategias a través del capital humano existente en la comunidad y a través de él, logrando la autogestión.

22 Directorio de Organizaciones No Gubernamentales. AID, ENTRENA, UNIDOS. Mimeo. Año 1997

23 Premio Nacional INDES/BID 2000-2001 a la calidad y la innovación. Acta del Jurado. Boletín Informativo. INDES, República Dominicana. Año 1, No.1, Marzo 2001.

- Destaca una perspectiva de género en el liderazgo comunitario y transversal en toda la intervención, asegura la equidad en la participación y entrega de los servicios.
- Optimiza los escasos recursos de financiamiento con los que cuenta y es un modelo de autogestión descentralizada en la entrega de servicios de salud, complementando los esfuerzos y aportes de la institución estatal responsable del servicio, sin dependencia exclusiva de ella. Desarrolla una relación horizontal médico-paciente.
- Capacita a la comunidad y establece retroalimentación continua, como modelo de gerencia adaptativa. Es un modelo susceptible de replicar.

El Proyecto Bellas Colinas compitió con todo el rigor del proceso implementado por los evaluadores. Es una iniciativa de la cual el País se siente altamente orgulloso. Sin embargo, a diciembre del 2001, ha tenido que reducir en cerca de un 50% uno de sus principales proyectos, dirigido a la salud, al componente de género y creación de estancias infantiles. Esta reducción ha sido producto de las dificultades de financiamiento, en las que se ha visto enfrentado, dada la decisión que tomaron sus principales financiadores de salir del país. Solamente la capacidad instalada de autogestión y el apoyo de la ONG auspiciadora del mismo, han permitido que el proyecto no cierre sus puertas.

Una gran lección para los desafíos de la gerencia social en el país. No basta hacer una gerencia exitosa. No basta cumplir con el rigor de los más exigentes aspectos de un modelo innovativo. Si estas experiencias no logran ser visualizadas y protegidas por el Estado, este acervo social corre el riesgo de fracasar, y con ello las esperanzas de contribuir al déficit acumulado de equidad, al que nos referíamos al inicio de esta ponencia.

Y esta realidad contrasta con las de otras instancias e iniciativas que no sufren un déficit de recursos. Estudios²⁴ han demostrado que el diseño de procesos administrativos obsoletos, ocasionan serias ineficiencias, como por ejemplo: involucran hasta un 50% de instancias que no tienen por que estar en un proceso de prestación de servicios, incrementan hasta en un 75% las tareas de cada proceso, e incrementan hasta en un 98% la duración de los mismos.

Imaginemos que logramos evaluar y cuantificar el efecto negativo de los modelos obsoletos de gerencia, con los que actualmente brindamos los servicios sociales a nuestra ciudadanía. Imaginémonos que hemos logrado cuantificar el

costo que está pagando nuestra población, cuando intenta acceder a estos servicios públicos. Cómo mejoraría la calidad de vida de la población, si logramos introducir modificaciones profundas en esa dirección? Ahí radica otro desafío de la gerencia social.

Otro ejemplo ilustrativo lo constituye el estudio realizado por Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo²⁵, cuando nos señalan los efectos que, sobre el crecimiento de la economía puede tener un deficiente sistema judicial. Estos efectos, se ha estimado, pueden alcanzar magnitudes tan altas como medio punto porcentual del PIB.

Imaginemos que una eficiente gerencia social, en la República Dominicana, ha logrado diagnosticar ese costo, en los diferentes sectores sociales y económicos, y posteriormente ha implementado planes de acción para mejorarlo?Cuál sería el porcentaje del PIB con el que podría contar el país, para enfrentar la pobreza? En las cuantificaciones y alternativas planteadas, encontramos algunos desafíos para la gerencia social en el país.

4. ALGUNOS DESAFÍOS ESPECÍFICOS

Finalmente, están los retos, algunos desafíos. Para ello, volvamos a **la metáfora del tejedor(a)**, ¿cuáles telas vamos a tejer, para el proceso de formación de nuestras políticas sociales y económicas? ¿Con qué hilos las vamos a tejer? ¿Cuáles son las telas que necesita nuestra población? ¿Vamos a tejerlas con esta población, a partir de sus propias vivencias y recursos, es decir, construyendo ciudadanía? ¿La vamos a importar? ¿O vamos a ser innovadores?

Aunque en el penúltimo capítulo fuimos reseñando algunos desafíos, en la medida en la que citábamos los problemas, queremos terminar nuestra intervención planteándoles a la Red de Egresados, a la Red de Universidades y al INTEC, algunas prioridades que deberían ser consideradas por ellos, en los esfuerzos de sostenibilidad de la rica experiencia que constituyó el Programa INDES, en estos años. Pasamos a compartirla.

- Una Segunda Fase del Programa Nacional de Capacitación, deberá garantizar la asistencia técnica, consultoría y seguimiento a la implementación de los procesos de reingeniería que logran impulsar los capacitados del INDES, cuando retornan a sus instituciones, luego de completar el ciclo de formación.

24 Álvarez, Marcelo: La reingeniería de procesos: Una experiencia exitosa en el ámbito público. V Congreso Internacional del CLAD. Octubre del 2,000. Mimeo

25 Jarquín, Edmundo; Carrillo, Fernando: La economía política de la reforma judicial. BID, 1997. En: Estudio Económico sobre los costos, beneficios y consecuencias de las reformas institucionales planteadas por el Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, en República Dominicana. BS Europe, Ecocaribe. 1999.

- Fortalecer los niveles de coordinación y cofinanciamiento, entre los diversos Programas y Proyectos que se vienen impulsando en el país, incluyendo los diversos préstamos y cooperaciones técnicas que en estos momentos cuentan con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), entre otros. De esta forma, se podría garantizar una oferta con posibilidades mayores de sostenibilidad e impacto.
- También es muy importante incorporar firmas consultoras nacionales al proceso de capacitación. Serían firmas que ya vienen ofertando servicios, de impacto en la gerencia social, con capacidades e innovaciones probadas. Es el caso de la firma ALEPH, entidad que ha participado activamente en toda la capacitación del INDES y ha compartido herramientas en el diálogo y aprendizaje, junto a los expertos del BID.
- Priorizar la capacitación del personal y de las dependencias involucradas en las reformas, establecer metas, para esta capacitación. Por ejemplo, que por lo menos un 10% o un 15% del personal involucrado en este proceso, se capacite en el primer año de la oferta.
- Garantizar la capacitación del personal ya incorporado a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, facilitando que la oferta de capacitación en gerencia social forme parte del Proceso que viene impulsando la puesta en marcha de esta legislación. Fortalecer las coordinaciones con la Oficina Nacional de Administración de Personal ONAP y el Instituto Nacional de Administración de Personal (INAP). La actual gestión dispone en el ONAP de una dirección que ha logrado incorporar un grupo de técnicos comprometidos, quienes vienen desarrollando una entusiasta labor. Por igual, se hace perentorio sistematizar y poner al servicio de este proceso, el excelente esfuerzo implementado por la gestión de la anterior administración de dicho organismo, mediante la elaboración de una serie de estudios y sistematización sobre la gestión del Estado Dominicano.
- Desarrollar un Programa de Capacitación y Acceso a la Tecnología de la Información. Muchas de las entidades y egresados del Programa no cuentan con el acceso a este importante medio. Tener un inventario de la capacidad tecnológica instalada y capacitar en el uso de estos medios, constituye un desafío importante de esa Segunda Fase del Programa.
- Inventariar y cuantificar la contrapartida local ya instalada en las universidades y en las organizaciones sociales que van a asumir el reto de apoyar en la concreción de esa segunda fase.
- Establecer un compromiso formal entre la sociedad civil y la sociedad política con la sostenibilidad de un programa de largo plazo, para la capacitación en gerencia social. Compromiso que planteé la consecución de una meta: el 50% del personal público responsable de la gerencia pública, capacitado para el 2010
- Esta oferta de capacitación en gerencia social, para ser exitosa, tiene que, necesariamente, ser un eje transversal y prioritario de los Partidos Políticos. Tiene que ser parte de esa Agenda Nacional de Desarrollo, a diez años, a la que nos referíamos anteriormente. En síntesis, lo que nos plantea todo lo reflexionado, es que no podrán haber reformas sociales exitosas, si no hay una gerencia social exitosa. Así como tampoco, si no hacemos viable una Oferta de Capacitación Permanente que contribuya a ello.

El Rol de la Sociedad Civil en el Gobierno Municipal

Vanessa Herrera Carbuccia¹

La democracia no es sólo un método para llegar al poder, es ir más allá del hecho de votar, es una forma para ejercitar nuestros derechos y ser parte de ese poder al que elegimos².

La ciudadanía es una de las características esenciales de la sociedad democrática pues establece un vínculo recíproco entre el individuo y el Estado. Pero también la ciudadanía supone la integración social -hombres y mujeres- que conforman la comunidad nacional -el Estado Nacional³-. Esta integración es producto de la comunidad de los derechos que corresponden a todos sus miembros, sobre la base de la libre elección de los gobernantes y el derecho a participar directa o indirectamente en el gobierno nacional.

Los grados de amplitud e integridad de la ciudadanía se pueden medir por las capacidades de los procesos democráticos, y de la propia sociedad, para incorporar sus diferentes actores en los procesos de participación, de libertad y autonomía, de solidaridad y justicia, de igualdad y de reconocimiento⁴.

El ciudadano, como miembro de la comunidad reivindica su participación en la definición de objetivos políticos, como un sujeto activo de su desarrollo, y en la realización de obras de interés colectivo. Ciudadanos con vocación de servicio y con capacidad de dar respuesta a sus necesidades, y buscar alternativas para desarrollar⁵ la disponibilidad de articular y expresar sus demandas y de defender intereses comunitarios frente a las administraciones públicas y, en el caso que nos ocupa, la administración pública local.

El Municipio es el marco propicio para el desarrollo de experiencias participativas comunitarias, donde se ofrece mayor amplitud democrática; un espacio para fortalecer una cultura cívica que favorezca la autonomía de las organizaciones comunitarias, la capacidad de adoptar opciones y construir identidades.

1 Directora Ejecutiva de la Federación Dominicana de Municipios, FEDOMU.

2 Touraine, Alain. *Qué es la democracia?* Ediciones de Temas de Hoy. S.A., Madrid, España. 1994, pp. 62 y 334.

3 Siendo la libertad y el ejercicio de los derechos políticos y jurídicos lo que permite constituir a los hombres y mujeres de una comunidad en ciudadanos ... puede existir comunidades sin ciudadanos, es decir, sociedades que no garanticen la libertad, la igualdad jurídica y la participación en el gobierno.

4 Sacavino, Susana. "Democracia y Ciudadanía en el nuevo orden mundial globalizado. Hacia una América Latina diferente." Seminario sobre *Democracia, Derechos Humanos y Educación*, realizado en Cochabamba (Bol.) Nov. De 1998.

5 Quim Brugué, M. Amorón y R. Goma. "La Administración Pública y sus clientes. ¿Moda Organizativa u opción ideológica?". *Ciudadano y Administración*, pp. 412-413.

Por lo tanto, es pertinente señalar que los gobiernos municipales son las instituciones públicas más cercanas a los pobladores. Así, los Ayuntamientos son las instancias más adecuadas para fomentar la construcción de esta ciudadanía, aumentar la representación de la misma y estimular la participación en el Municipio. El gobierno local es el marco de promoción de experiencias participativas, para su adopción y práctica a lo interno de instituciones con diversas funciones y objetivos.

La participación ciudadana conlleva un proceso de gobernabilidad, y ayuda a crear y mantener democracias estables, -a mayor participación, mayor gobernabilidad, siendo ésta consustancial y esencial para el desarrollo sostenible-. Una participación que signifique que la gente intervenga estrechamente en los procesos socio-políticos, económicos y culturales que afectan su vida y la de toda la comunidad. Y a la vez, abra otra dimensión de lo público, a la producción de bienes públicos desde la sociedad, en el acompañamiento a los gobiernos municipales, e impulse a su vez una nueva conciencia del territorio, nuevas formas de ocupación de espacios, de vida cotidiana.

Mediante el aumento de la representación política y social en el Ayuntamiento, puede precisarse que los intereses comunitarios sean prioritarios; posibilita también que las obras necesitadas, solicitadas y realizadas por y con la gente, sean utilizadas y conservadas por ellas mismas, fomentando el sentido de responsabilidad y justicia social entre los munícipes.

La participación ciudadana en el gobierno municipal posibilitaría el énfasis en cuatro componentes esenciales:

- Primero, en la información (participar para ser beneficiario de ella);
- Segundo, en la consulta (para ser cliente);
- Tercero, en la negociación (participar para ser socio); y,
- Cuarto, en la delegación (para ser administrador).

El ayuntamiento a través de la comunicación con la ciudadanía, entendiéndola como un fenómeno mediatizado por una serie de procesos sociales, estaría rompiendo con el esquema del discurso tradicional, de la priorización de la política coyuntural sobre políticas de desarrollo.

Dentro de este proceso es indispensable que los ciudadanos dispongan de acceso a la toma de decisiones y al reconocimiento institucional de las Organizaciones Comunitarias del Municipio, tanto territoriales como funcionales.

La Ley No. 3455 de Organización Municipal, de 1952, que como estamento legal rige el funcionamiento y organización de los gobiernos municipales, en su artículo 31 señala que: Corresponde a cada Ayuntamiento ordenar, reglamentar y resolver, cuanto fuere necesario o conveniente, para proveer a las necesidades del municipio y a su mayor bienestar, prosperidad y cultura.

En vista de los poderes legales atribuidos a los Ayuntamientos, mediante la mencionada ley de organización municipal, éstos pueden implementar cuantos proyectos sean necesarios para impulsar procesos participativos en beneficio de su municipio, siendo éste el foro institucional más propicio para unificar esfuerzos y estrechar vínculos entre lo público y lo privado, y haciendo partícipes del gobierno municipal a todos los habitantes.

Un requisito indispensable para la creación de futuras estrategias conjuntas entre el Ayuntamiento y la comunidad, es la organización de la comunidad. Una sociedad organizada y estructurada tiene más iniciativas y creatividad tanto en la detección de necesidades como en la invención de las soluciones.

La expresión de intereses sociales organizados en el proceso de formulación de políticas y decisiones públicas locales, fortalece a una sociedad civil que participa activamente en el desarrollo socio-económico del municipio y en la consolidación de la democracia local.

Esta es una condición que favorece la existencia de una sociedad dinámica y articulada, de modo de potenciar la cohesión social de una comunidad. Es necesario que los intereses expandan su esfera de realización tanto a través de la incorporación de una mayor cantidad de agentes sociales como a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Ayuntamiento y la comunidad.

El aumento de legitimidad para el Ayuntamiento genera mayor reconocimiento, credibilidad, representación, aceptación e identificación del Municipio hacia el gobierno local, otorgándole posibilidades de desarrollo institucional y fortalecimiento social.

No es que el Ayuntamiento sea el único agente unificador de los diversos actores en el nivel local, pero es el espacio en que se conjugan los movimientos sociales y políticos del municipio, siendo la unidad básica del Estado y su intervención es indispensable para generar espacios, mecanismos e instituciones en los que estos actores puedan actuar.

Hay ejemplos concretos de que todo esto es posible. Existen experiencias exitosas en varios ayuntamientos que han impulsado políticas de participación ciudadana en sus municipios, entre las cuales podemos citar algunas localidades que guardan grandes distancias geográficas entre sí, como Villa González y San José de Ocoa, Tenares y Miches, Castañuelas y San Pedro de Macorís, Constanza y La Romana, La Vega y El Cercado, entre tantas otras.

Estos gobiernos municipales han ampliado su dimensión de acción dirigiéndose hacia el desarrollo integral de la comunidad cuando han implementado procesos de participación y cooperación con los sectores comunitarios y no gubernamentales, modificando las relaciones de poder en-

tre ambos. Este incremento de la participación ciudadana en el nivel local constituye una de las principales manifestaciones de desarrollo del sistema político dominicano, renovando la política local como una actividad que a su vez renueva el ámbito socioeconómico y democrático del Municipio.

La democracia supone, por tanto, una sociedad civil estructurada en conjunto con una sociedad política integrada detrás de intereses sociales prioritarios para sus representadas y representados.

Buenas ideas engendran acciones de impacto, y nuestro país y su desarrollo se nutren de ellas. Está en nosotros impulsar que más ayuntamientos las hagan realidad, sin esperar frutos inmediatos. A su debido tiempo, obtendremos frutos de justicia, paz y solidaridad que se desprenderán copiosamente de un entretejido sólido, constituido entre el ayuntamiento y la sociedad civil.

Desafíos de la Gerencia Social en los Municipios de República Dominicana

Fausto Ruiz¹

Desde el espacio local, el municipio se ve cada vez más presionado por las exigencias de un mundo más competitivo. Y este es un contexto de rápida aceleración, donde es evidente que las autoridades municipales, síndicas y síndicos, regidoras y regidores, estamos obligados y obligadas a buscar nuevas fórmulas y soluciones para hacer frente a las nuevas responsabilidades.

Podríamos afirmar que la legitimidad de los ayuntamientos se mide principalmente por su capacidad –dentro de sus limitadas posibilidades– de dar respuesta a las aspiraciones económico-sociales del municipio, siendo el gobierno local la administración más sensible a las demandas ciudadanas, el escenario que representa una base fundamental para el desarrollo político, económico y social de Estado. Es el nivel de gobierno –el más próximo a la comunidad–, y la célula básica de la estructura estatal.

El municipio, por medio de la implementación de principios de autonomía y de descentralización, reestablece la dimensión pública donde se conjugan organizaciones con estructuras básicas, para lograr una equidad social en la comunidad.

Esta autonomía local sólo tendría sentido sí, como institución constitucionalmente garantizada, se manifiesta en el hecho concreto de la existencia de competencias plenas y determinadas, y en la disponibilidad de recursos para ejercerlas.

El Ayuntamiento actual reclama profundas reformas. Y en ese sentido, la Federación Dominicana de Municipios –FEDOMU–, teniendo como una de sus finalidades la de beneficiar los intereses de los gobiernos municipales, en favor del fortalecimiento de la gobernabilidad y del control ciudadano, reclama esas reformas, así como de la modernización de nuestros Ayuntamientos.

El nuevo rol que los municipios están llamados a jugar en este contexto requiere de una suficiencia financiera y para un ejercicio adecuado de sus competencias necesitan, en el mundo actual, un nivel suficiente de recursos. La proporción de fondos públicos administrados en el nivel municipal ha de ser aumentada, e ir creciendo en 1% proporcional, con respecto al gasto público de la nación hasta alcanzar un 10%. Por esta razón proponemos la modificación

¹ Síndico de La Vega, República Dominicana y Presidente de la Federación Dominicana de Municipios, FEDOMU.

de la Ley 17/97, conjuntamente con el diseño de un sistema de coparticipación de la recaudación tributaria del gobierno nacional respecto a ciertos gravámenes con características municipales.

Pero es preciso también mejorar la gestión de los recursos, con un fortalecimiento de la institución presupuestaria, razón por la que promovemos un sistema modular que permite modernizar tecnológicamente y operativamente el manejo de nuestras finanzas. Es el Sistema Integrado de Finanzas Municipales diseñado por el Programa de Apoyo Inmediato a la Reforma del Estado – PAIRE– que funcionaba en el Consejo Nacional para la Reforma del Estado – CONARE–, que operó con fondos de la Unión Europea.

Un gran desafío que tenemos es el de lograr que los ayuntamientos sean reconocidos como reales gobiernos municipales, verdaderos interlocutores y legítimos representantes del interés local en los planos político, social y económico. Por esta razón impulsamos la reforma de la legislación municipal por un marco legal que sustente el desarrollo institucional de los ayuntamientos, y apoyamos el Anteproyecto de Carrera Administrativa Municipal, que propicie el servicio civil.

El gobierno municipal se encuentra en un período actual patrimonialista en el área administrativa y en la toma de decisiones. Aspiramos a llegar al período institucional donde se conjugue una estructura y cultura organizacional; con toma de decisión con base en leyes y reglamentos, centrado en el munícipe, y orientada al servicio con la capacidad de previsión, delegación y diálogo. A través de estas transformaciones las funciones del gobierno municipal evolucionarían a la institucionalización de la gestión pública local, como promotor del desarrollo local, organizador de proyectos de cogestión comunitaria, y gestor de la democracia participativa.

Para la FEDOMU es imprescindible propiciar el **fortalecimiento de los ayuntamientos** mediante el desarrollo sus capacidades institucionales, técnicas y humanas, a través de la **modernización administrativa** que permita garantizar la eficiencia de las políticas públicas locales, integrando valores en la gestión municipal, como la **transparencia** en el uso de la cosa pública; **liderazgo**, con el fin de mejorar la capacidad para negociar posiciones, intereses y conflictos; **flexibilidad** y **adaptabilidad**, con competencia para trabajar en condiciones variadas, orientadas en torno a sus funciones y atribuciones; **creatividad** e **innovación**, para resolver los asuntos municipales, debido a la limitación de los recursos, y a los frecuentes cambios del entorno; y **governabilidad**, con la finalidad de que los ayuntamientos puedan mantener un orden socialmente justo.

La calidad de los servicios municipales debe estar sustentada en personas motivadas y capacitadas. Y para el desarrollo de las capacidades de los recursos humanos, la FEDOMU promueve la conformación del Sistema Nacional de

Capacitación Municipal, con el objetivo de establecer políticas de regulación y coordinación de la capacitación de la gerencia y administración pública local de nuestras autoridades y funcionarios municipales.

Esperamos a través de la implantación de este sistema, programas de capacitación y actualización continua que permitan efectuar una eficaz y eficiente gestión de los recursos, para atender a los intereses de sus comunidades, propiciando así su desarrollo integral.

También propiciamos una reestructuración de los espacios de diálogo y participación efectiva de los actores sociales representativos que intervienen en la vida cotidiana del municipio.

Creemos en un gobierno municipal que sea guardián del mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a través de la lucha contra la pobreza, garantizando así la calidad y universalidad de los servicios básicos; también el desarrollo sostenible por medio de la protección del medio ambiente y de sus recursos naturales, la equidad de género y contribuyendo a la gobernabilidad local.

Se ha comprobado la existencia de ayuntamientos que han desarrollado experiencias exitosas con el objetivo de elaborar programas innovadores, descentralizando al sector privado ciertos servicios públicos locales y, en definitiva, multiplicando sus funciones dentro del campo político, económico, cultural y social, sin limitación alguna. Estas experiencias contrarrestan con hechos los indicios de una limitada capacidad operativa de los gobiernos municipales, e ineficiencia en el cumplimiento de sus funciones. Hay ayuntamientos dominicanos que han estado orientados en sus resultados al desarrollo de sus respectivas comunidades, y han constituido un conjunto de propuestas, proyectos e iniciativas para el uso óptimo de los recursos municipales.

Se pueden apreciar estas experiencias en el mejoramiento de la gestión de desechos sólidos en casos como Moca, Salcedo, San Ignacio de Sabaneta, La Vega y otros; la creación de mancomunidades para el mantenimiento de caminos y manejo de cuencas en el Río Macasías; la elaboración de un Plan Estratégico en Santiago; la modernización del sistema de administración financiera en Jarabacoa, Constanza, La Vega y otros; Presupuesto Participativo, en Villa González, Castañuelas, Yaguate y otros; mejoramiento de servicios de salud, en San Juan de la Maguana, y también experiencias en otras áreas como protección del medio ambiente y prevención de desastres, desarrollo comunitario, escuelas técnicas y culturales.

Algunos de estos ayuntamientos han recibido el reconocimiento nacional y apoyo de la cooperación internacional. En la Federación nos hemos planteado grandes retos para nuestros ayuntamientos, pero nosotros creemos en los municipios, tenemos fe y esperanza en nuestros gobiernos locales. Aspiramos a ir consolidando las metas, construyéndolas paso a paso, y entre todos y todas sacar adelante estas alternativas y propuestas que hoy les presentamos para alcanzar una vida digna en nuestros municipios y en la sociedad dominicana.

Gerencia Social, Política Social y Educación Superior

Diana Contreras¹

Este seminario nos permite como egresada exponer nuestra apreciación de la pertinencia de los conceptos aprendidos en el programa de Gerencia Social y de su importancia de este curso para el buen desempeño de funciones dirigenciales en la administración de instituciones públicas y privadas. Es precisamente por este aprendizaje del manejo de los instrumentos y de los datos que no podemos dejar de expresar la preocupación que nos concierne frente a las noticias que cada día nos llegan a través de los medios de comunicación informando del crecimiento del endeudamiento público para cubrir los gastos corrientes del Estado y el servicio de la deuda, precisamente en un momento donde las circunstancias internacionales no nos permiten visualizar un futuro halagüeño a corto plazo para los segmentos en que se fundamenta la economía dominicana: turismo, remesas y zonas francas. También, es este escenario propicio para plantear a los sectores con responsabilidad en el plan nacional contra la pobreza sobre la vulnerabilidad de los programas de subsidios focalizados y la posibilidad de que los mismos sean permeados por la corrupción.

El despido masivo en empresas norteamericanas y europeas, así como la declaración de bancarrota de transnacionales y el decrecimiento de todas las economías de los países del primer y tercer mundo, nos obliga a hacer una reflexión sobre la fragilidad de nuestra economía dependiente y de la gran responsabilidad de aquellos que desempeñan funciones públicas. Es así como nos solidarizamos con la continuidad de este proyecto y nos comprometemos a colaborar en su ejecución para que así esta formación tan atinada llegue a más legisladores, políticos, administradores, economistas, salubristas públicos y, en particular, educadores.

Entiendo que la formación en gerencia social de cuadros administrativos y académicos de las universidades ratifica nuestra convicción de la preponderancia del gasto en educación como la vía más expedita para el fortalecimiento de las instituciones democrática a través de la educación en valores éticos y la sensibilización social. La formación de los recursos humanos que el país requiere

¹ Vice-rectora de Extensión Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD. Egresada del INDES República Dominicana.

para su desarrollo permitirá que nuestros futuros profesionales se conviertan en trabajadores para el bienestar público conscientes de la gran inequidad que caracteriza nuestras sociedades de América Latina y de su responsabilidad social para disminuir esa brecha de oportunidades que existen entre las capas más y menos favorecidas.

Nosotros, los gerentes sociales, tenemos que hacer ver, a los gobernantes y a los medios de comunicación y a la sociedad civil en su conjunto, que invertir en educación es la manera más atinada de defender la democracia, de fortalecer los partidos y que es una política social que permite igualar a los ciudadanos en las oportunidades de salud, bienestar y proyección social y política. Es por esta pertinencia de la gerencia social en el marco de la educación superior que para la Universidad que represento, la UASD, es esta una oportunidad importante para destacar algunas consideraciones sobre el rol del ámbito académico en el apuntalamiento de la gerencia social como disciplina, y en la relación de ésta con las políticas y los programas con impacto directo en y con la población .

También, en nuestra condición de representante de la Universidad Estatal, no podemos dejar de aprovechar este medio para insistir en la pertinencia de la educación superior pública como vía para permitir que representantes de los sectores menos favorecidos reciban una educación superior y así poder acceder a las élites políticas y profesionales del país.

Creo que nuestras universidades deben de manera concreta ampliar su incidencia, en el enfoque de lo social, como compromiso de la educación superior, no sólo con la formación profesional, sino también en la práctica profesional, y de manera particular en el análisis del impacto de las políticas sociales.

Esto puede y debe pensarse en la práctica docente y en las áreas de investigación, de manera que se analicen experiencias y se sometan al debate, propiciando el desarrollo de una visión crítica de la tradicional dirección de programas y proyectos, haciendo aportes a la construcción de efectivos procesos participativos.

Para esto, quiero hacer mención de dos de los aspectos específicos que pienso deberían ser objeto de nuestro interés.

1. El involucramiento de los estudios superiores en ciencias sociales con un enfoque interdisciplinario que conecte la perspectiva de lo humano y el desarrollo de capacidades gerenciales, que otorgue a quienes dirigen procesos, la visión política, los conocimientos y las técnicas que les permitan efectivos ejercicios de liderazgo para una gestión responsable.
2. El papel de los procesos organizacionales en la ejecución de planes, programas y proyectos de las instituciones públicas y

privadas para que éstos respondan a los intereses y las necesidades de los grupos poblacionales a los que se dirige.

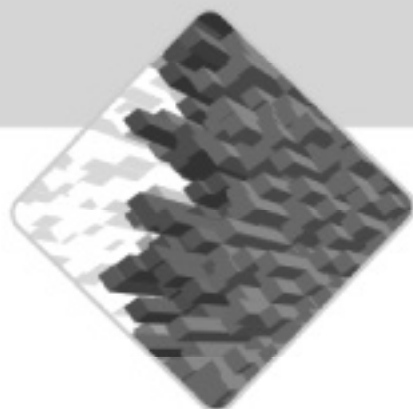
Creo que la Academia debe sentirse parte de estas responsabilidades hoy más que nunca ligada a factores que van mucho más allá del ámbito de su tradicional control y que imponen sistemas de pensamiento que luego se traduzcan en líneas de acción.

En el primero de estos aspectos pienso, por ejemplo, en la importancia del enfoque interdisciplinario, y por qué no, transdisciplinario, en el pensum de muchas de nuestras carreras. Igual podría estarse pensando en el desarrollo de los liderazgos que están reclamando nuestros procesos políticos y administrativos, en los diferentes sectores. Se trata de los fundamentos del comportamiento individual frente a las responsabilidades sociales, considerando los procesos de aprendizaje para la percepción y toma de decisiones bien informadas y oportunas.

Por último quiero anotar la importancia de los procesos motivacionales en el ejercicio de la gerencia social, los fundamentos e implicaciones del comportamiento grupal, y de manera especial el papel que juega el trabajo en equipo en las actitudes y la transformación de las personas, y cómo estas repercuten en las instituciones, sus roles y su imagen, así como el papel de la comunicación en todo ello.

De ahí el valor que otorgo a la proyección del debate académico sobre estas áreas del quehacer social, que por serlo, son también responsabilidad de los estudiosos de las ciencias sociales y de nuestras universidades.

LA CONSTRUCCION DE
SOCIEDADES EQUITATIVAS



El significado de la palabra desafío se ha ido transformando en mera retórica, al igual que la inmensa mayoría de los planes, los proyectos y las políticas, frecuentemente bien formuladas, pero que no logran ni el respaldo, ni mucho menos la vigencia necesaria para implantarse de acuerdo con sus fundamentos, objetivos y las acciones propuestas.

Los desafíos están pendientes, así se haya anulado en la práctica el significado de la palabra, cuando esta se usa para referir acciones rutinarias, declaraciones que se quedan en el papel y acciones que no están determinadas por hacer las cosas bien, con decisión compromiso y solidaridad. El asunto es precisamente retornos para asumir los desafíos, por paradójico que esta afirmación pueda parecer. La gerencia social es uno de los medios para lograrlo, pero los gerentes deben estar muy bien entrenados para asumir su papel con la calidad que las herramientas conceptuales y técnicas que manejan se los permita, pero sobre todo, impulsados por el compromiso de líderes con una mentalidad nueva, que entienden que no todas las respuestas están dadas, que muy frecuentemente se debe romper con la ortodoxia gerencial para abrir espacio a la especificidad, a la innovación y a la participación "empoderada" de todos los actores sociales involucrados.

INDES



BID



INTEC



STP SEE SESPAS CERSS