

CONFERENCIA

LOS NUEVOS CAMINOS DE AMERICA LATINA

ESTADO, MERCADO Y EQUIDAD

7-8 octubre 1996

¿COMO MODERNIZAR EL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL?

Elementos para la reflexión

por Bernardo Kliksberg \*

(Documento de apoyo a la presentación del autor en la Conferencia)

\* Los puntos de vista expresados en este documento son los del autor y no reflejan necesariamente los de la Institución en la que se desempeña.

## I. ALGUNOS ELEMENTOS PARA REPLANTEAR EL PROBLEMA

La Cumbre Mundial de Copenhague que reunió a 118 mandatarios de la Humanidad señaló que "reconocemos que los habitantes del mundo han mostrado por diferentes vías la necesidad urgente de enfrentar los profundos problemas sociales que están afectando a cada país, especialmente la pobreza, el desempleo, y la exclusión social".<sup>1</sup>

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo describe la situación existente internacionalmente en los siguientes términos:

"Pese a todos nuestros avances tecnológicos, aún vivimos en un mundo donde la quinta parte de la población del mundo en desarrollo está hambrienta al ir a dormir cada noche, donde la cuarta parte carece de acceso a necesidades básicas como el agua de beber no contaminada, y la tercera parte vive en estado de abyecta pobreza, tan al margen de la existencia humana que no hay palabras para describirlo.

Vivimos también en un mundo de inquietantes contrastes: donde tantos padecen hambre, pero hay tanta comida que se desperdicia; donde tantos niños no viven lo suficientes para disfrutar de su infancia, pero hay tantas armas que no son necesarias."<sup>2</sup>

En América Latina, entre reiterados llamados de alerta sobre el deterioro del cuadro social, efectuados por la Cumbre de Presidentes Iberoamericanos, la OEA, el BID, el Banco Mundial, el PNUD, y otras entidades, el informe especial preparado para la Cumbre de Copenhague por una Comisión presidida por Patricio Aylwin efectúa una severa advertencia. Tras de constatar el aumento de los niveles absolutos y relativos de pobreza resalta que "La pobreza de casi la mitad de los latinoamericanos es una situación que, mas allá de la injusticia que entraña y que exige la solidaridad de la sociedad para superarla, representa un costo económico en cuanto no permite elevar la productividad del trabajo y es una fuente latente de tensión política y social que puede llegar a amenazar la estabilidad y comprometer la democracia".<sup>3</sup>

Se requieren según indican las más diversas fuentes, cambios profundos en el diseño de las políticas económicas y sociales, una articulación de nuevo cuño entre ambas, mejoramientos drásticos en los reconocidamente muy elevados umbrales de inequidad de la región, la puesta en marcha de agresivas políticas, y programas sociales, la realización de esfuerzos sostenidos de inversión en la mejora de la educación y la salud, y otras áreas sociales, y gerencia social de buena calidad.

---

1           Copenhagen Declaration and Programme of Action. World Summit for Social Development. Copenhagen 6-12 March 1995.

2           Informe sobre Desarrollo Humano, 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3           Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social. BID. Naciones Unidas CEPAL. PNUD, 1995.

El Estado debe cumplir un rol estratégico en que estos cambios se lleven a cabo, y al mismo tiempo ser capaz de facilitar el desarrollo de las potencialidades de participación y aporte a los mismos de la sociedad civil en sus múltiples expresiones.

¿Cómo modernizar el Estado para que pueda llevar a cabo las misiones organizacionales de alta complejidad que demanda la realidad? El esfuerzo de reforma debería estar orientado hacia la producción directa e indirecta de eficiencia y equidad en el campo social. ¿Cuáles deberían ser los lineamientos para inducir cambios en esas direcciones?

El tema supone problemas previos de reconceptualización. Hay ciertos marcos de referencia tradicionales que bloquean seriamente el camino hacia transformaciones productivas, que deben ser superados.

Uno de los mitos predominantes al respecto ha sido la difundida creencia en la dicotomía política-instrumentación. Esta ha afectado seriamente la capacidad real para ejecutar las políticas públicas y, por tanto, las sociales. Según esa dicotomía, el problema central se circunscribe al campo de la planeación y la formulación de estrategias. Superado ese problema, mediante una adecuada concepción de las políticas, se emprendería la etapa administrativa de "pura implementación", en que podrían esperarse dificultades, pero estas serían de carácter secundario. Se trataría de meros problemas de ajuste organizacional, de rediseño de estructuras formales y, en todo caso, de entrenamiento para los nuevos organigramas y normas.

El campo de la política social ha desmentido ampliamente el mito, pero a costos altos. Se ha demostrado en la práctica que la etapa de la instrumentación presenta una altísima complejidad. Hay en ella mucho más que procesos administrativos y su dinámica supera plenamente la visión mecánica que supone que allí sólo se "ejecutan" instrucciones. La implementación de las políticas sociales es un ámbito donde se expresan múltiples aspectos de las luchas dentro del sector público; es un espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferente sectores de la sociedad civil y para la disputa por el poder. Al mismo tiempo plantea problemas organizacionales desconocidos, escenarios imprevisibles y dificultades técnicas muy específicas, inexistentes en otros campos de gestión.

El mito de la dicotomía conduce a simplificar y virtualmente a eludir el problema. Implica una negación casi patológica del mismo, la cual tiene un costo elevado. Las dificultades de instrumentación han tendido en forma repetida a paralizar, bloquear y quitar toda viabilidad a los diseños más estructurados de política social. La subestimación o marginación de las variables institucionales y gerenciales ha derivado en la carencia de estrategias para hacer frente a esa problemática, en el enquistamiento en quejas sin salida sobre la ineficiencia burocrática. Ha llevado a conformarse con el mito de que la planeación no es responsable del fracaso y que este debe adjudicarse exclusivamente a los "irrecuperables burócratas".

Para lograr resultados en política social, es imprescindible superar ese mito paralizante. Hay que aceptar la complejidad, ambigüedad y multidimensionalidad de los procesos de ejecución de las políticas; tratar de

releerlos desde esas perspectivas, procurando encontrar claves para orientarse en ellos; buscar estrategias para hacer frente a esa complejidad; practicar el ensayo y el error, y aprender de la experiencia organizacional.

Modernizar el Estado par el desarrollo social supone como marco conceptual previo reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución por otro, amplio y múltiple, que ingrese los desarrollos avanzados de las ciencias gerenciales y los análisis fácticos de los procesos de instrumentación de las políticas públicas. En ese marco se inscribe este trabajo. Se pretende aportar elementos de juicio sobre algunos aspectos centrales en la amplia agenda de cuestiones que abre esa perspectiva. En primer término se abordan las dimensiones más relevantes de la situación actual de los sectores sociales del Estado en la región; posteriormente se enuncian algunos lineamientos para la reforma del sector social y se examina el problema de contar con los recursos humanos gerenciales. El objetivo no es agotar los temas tratados, sino presentar algunas reflexiones abiertas que puedan fecundar el debate.

## II. ¿QUE SUCEDE EN LAS ORGANIZACIONES DEL CAMPO SOCIAL?

La ciencia gerencial de "frontera tecnológica" de nuestro tiempo insiste en que las organizaciones son estructuras sociales que resumen gran parte de los dilemas y ambigüedad de las sociedades modernas. Señala que para comprender esas estructuras hay que transitar necesariamente de las concepciones unilaterales y estáticas, a visiones complejas, abarcadoras de múltiples dimensiones y de carácter dinámico.

La concepción dominante en el campo social se ha conformado con leer el sector social de un modo muy formal. Sus características principales más frecuentemente citadas son: proliferación de organismos, organigramas globales difusos, superposición de funciones, coordinación insuficiente, procedimientos y rutinas imprecisas y ausencia de normas detalladas. Las observaciones son reales, pero ¿es esa realmente la cuestión central? La ciencia gerencial de vanguardia desconfía de esas lecturas, pues pueden conducir a que se conciba el problema como de mero desorden organizacional formal y, por ende, solucionable mediante mecanismos ordenadores. La atención puede concentrarse en forma exclusiva en los organigramas, manuales de normas, procedimientos y circuitos, u orientarse a buscar el orden a toda costa mediante modelos más piramidales, como el del superministerio coordinador de lo social, que impondría su dictadura de "orden y progreso" a la desarticulación usual.

Los procesos organizacionales van mucho más allá. En la gerencia moderna se ha demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que logran la excelencia no llegan a ella por medio de minuciosas reordenaciones formales sino, entre otros aspectos, por la capacidad para identificar la agenda de decisiones claves, el desarrollo de la red de contactos, el involucramiento del personal, las innovaciones, la flexibilidad, las políticas de imagen eficientes, las relaciones con el medio, y el desarrollo de aptitudes para lidiar con la complejidad. Cabe destacar que incluso se ha llegado a medir que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de la organizaciones.

Los problemas de desorden formal existentes en el campo social son un obstáculo y deberían ser resueltos, pero es imprescindible ir más allá para ser realmente eficaces. El diagnóstico no puede detenerse en la mera "topografía formal" del sector social.

Las graves dificultades de productividad y operación que tiene dicho sector en la región parecen estar ligadas a temas como los siguientes:

- a. En términos de la macroestructura organizacional de todo el sector público, el social en su conjunto tiende a ser un sector débil. Su incidencia en las grandes decisiones es limitada y por lo general recibe estas como datos a partir de los cuales debe actuar. Su "posicionamiento" político en la estructura de poder real del Estado no se encuentra en la cúspide, sino en niveles medios y en diversos casos inferiores. En realidad no dispone de la capacidad de decisión necesaria para influir de manera importante en los procesos fundamentales para cumplir con sus objetivos. Con mucha frecuencia queda fuera de las decisiones sobre aspectos fundamentales tales como negociación de la deuda externa, política comercial, y de precios y remuneraciones.
- b. En los aparatos públicos típicos de numerosos países de la región, existen ciertas organizaciones modernas que se caracterizan por indicadores significativos de desarrollo gerencial, estabilidad, remuneraciones adecuadas y uso de tecnologías avanzadas. Junto a ellas existen diversas organizaciones institucionalmente atrasadas y otras en estado intermedio. Las del sector social se ubican, con frecuencia, en las dos últimas categorías. Ello les resta poder, las hace muy vulnerables ante los cambios, tienen grandes dificultades para asimilar programas nuevos no tradicionales y presentan graves restricciones en su capacidad de gestión.
- c. Los procesos de instrumentación de las políticas sociales son terreno fértil para las luchas de poder, el cabildeo, el clientelismo y todo tipo de presiones económicas y especulativas, tanto nacionales como regionales. En ellos se decide realmente, con frecuencia, "qué corresponderá a quién", al margen de los objetivos supuestos de los programas sociales.
- d. Los "metapoderes" externos, así denominados por la gerencia moderna, sustraen poder y recursos de los programas sociales. En consecuencia, los organismos del sector social defienden con máximo celo el restringido poder restante. Todo ello propicia condiciones que agudizan la "pelea interorganizacional" por el mismo.
- e. Existe consenso en que la participación de la comunidad es imprescindible para lograr la eficiencia en los programas sociales. Sin embargo, el sector social tiende a estar constituido por organizaciones que se manejan con modelos organizacionales de corte piramidal neto, acentuadamente formalistas. Dichos modelos obstruyen dicha participación, generan

- múltiples conflictos con la comunidad y son incapaces de captar las señales que provienen de ella.<sup>4</sup>
- f. El modelo organizacional prevaleciente en instituciones intermedias y atrasadas, como muchas de las sociales, es el centralista y, además, sus resistencias a descentralizar tienen fuerte arraigo.
  - g. El sector social debería tener amplias capacidades para concertar con la sociedad civil. Existe un potencial de enorme importancia para llevar adelante operaciones conjuntas con las organizaciones no gubernamentales y otras. El modelo prevaleciente no da mayor lugar al desarrollo de estas posibilidades que, entre otros aspectos, exigen una elevada flexibilidad interna de las organizaciones. Por el contrario, tiende a hacer rígidas las conductas.
  - h. Los sectores sociales carecen de una gestión especializada en gerencia social. Su alta dirección normalmente está constituida por profesionales de campos sectoriales (médicos, educadores, etc) que, independientemente de su calificación, no poseen la formación especializada necesaria para encargarse de las actividades gerenciales en el marco característico de los programas sociales (incertidumbre, conflictividad, escasez de recursos, presiones múltiples y negociaciones permanentes).
  - i. El sector social utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial. Ello no tiene que ver con dificultades meramente administrativas, sino que se vincula a los otros problemas mencionados, así como a discusiones no resueltas muy importantes sobre "qué evaluar".
  - j. El trabajo del sector social se basará, cada vez en mayor medida, en operaciones multiinstitucionales. Sus objetivos se cumplirán sólo mediante proyectos que agrupen los esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos. Se necesita desarrollar capacidades para manejar este tipo de operaciones. En el sector social no se están cultivando en forma sistemática, ni tampoco se está prestando atención orgánica a aprender de sus propias experiencias, de sus fracasos y de sus logros en ese campo.

### III. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA MODERNIZACION INSTITUCIONAL

Reformar el Estado para favorecer la gestión eficiente y equitativa de las políticas y programas sociales requiere necesariamente de la formulación de estrategias eficaces respecto a cada uno de los temas mencionados y otros adicionales. Una reforma que no los considere tendrá efectos muy restringidos. El estilo tradicional de reformar el sector social no ha integrado estrategias orgánicas para actuar en relación con este tipo de temas. Se ha concentrado, como se subrayó, en un determinado orden de problemas, los referidos al reordenamiento formal --por cierto existentes y que deben atenderse--, pero que apenas rozan el conjunto de la situación que hay que atacar. Por otra parte, los

---

<sup>4</sup> El tema es tratado especialmente en Bernardo Kliksberg "Participation of stakeholders: some strategic issues", Naciones Unidas, 1995.

logros "fáciles" que pueden obtenerse en esta materia crean una "ilusión de reforma" que causa graves perjuicios, por cuanto bloquea el avance hacia las cuestiones estratégicas.

Todo este estilo se encuadra a su vez en una óptica organizacional global, muy cuestionada por la gerencia moderna, pues privilegia los elementos formales y normativos simplificando los problemas gerenciales reales. En el campo social esa óptica es portadora, incluso, de marcadas disfuncionalidades que pueden aumentar las ineficiencias en vez de disminuirlas.

Como destaca Denis Rondinelli, la insistencia en la planeación detallada de proyectos, su estricto control administrativo y la adjudicación de los desvíos a los sistemas de planeación y de control no corresponde a la realidad de muchos proyectos en ejecución en el mundo en desarrollo:

"Independientemente de lo comprensivo de la planificación del proyecto o de la forma como se efectuó el análisis técnico, rara vez se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles. Tampoco se suele mencionar que los procedimientos detallados, inflexibles y complejos para la formulación, el análisis y la gerencia, pueden haber originado muchos de los problemas. Por ejemplo, los intentos de imponer normas racionales y sistemáticas han causado conflictos y tensiones entre el personal de los organismos financieros, la planificación central del Estado, los gerentes y técnicos de proyectos y los diversos grupos y asociaciones afectados. Los problemas surgen igualmente por razones de rigidez de los procedimientos de planificación y formulación, especialmente cuando los organismos financieros ordenan lograr que los gerentes sigan formulación preconcebidas en situaciones imprevistas de cambio social, económico y político."<sup>5</sup>

La reforma del sector social deben transitar de la "ilusiones fáciles" al complejo campo de la "reforma multidimensional", que debe tratar de afectar los aspectos estratégicos de la productividad del sector. Se señalan, a continuación, algunos de los lineamientos principales que deberá considerar una reforma de este tipo.

#### A. Desarrollo de redes

¿Cómo encarar el problema de la actual desarticulación del sector social en diversos países de la región? La eficacia de diversas experiencias, en muchos casos fuertemente influidas por la concepción tradicional de la reforma, ha sido muy limitada. Los intentos de establecer jerarquías rígidas en el sector a fin de convertirlo en una pirámide formal casi siempre han conducido a agudizar las luchas interorganizacionales por jurisdicciones y recursos.

Una perspectiva promisoría que se debe explorar es la que surge de uno de los campos de trabajo centrales en gerencia pública de avanzada: la gerencia

5

Dennis A. Rondinelli, "Development Projects as Policy Experiments: an Adaptative Approach to Development Administration", Methuen, Nueva York, 1983.

intergubernamental. Se parte de que en general las organizaciones públicas nunca lograron sus objetivos en forma aislada; necesitan que otras entidades marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza y amplitud de esos objetivos requieren de un concurso multiinstitucional. Ello constituye la esencia misma del sector social. Cualquier objetivo en cualquier campo de importancia (salud, educación, nutrición, por ejemplo) sólo se alcanzará con avances coordinados en otros campos. Los resultados sociales dependerán del funcionamiento total del sector social o de áreas de este. La idea es manejar en forma efectiva esas realidades en la práctica organizacional: pasar del concepto de gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental. Esta insiste en el logro de objetivos mediante la configuración de redes organizacionales. Se trata de que en dichas redes se desarrollen en forma creciente las sinergias posibles entre las entidades componentes.

Las redes deberían ser horizontales, con un punto de coordinación instrumental que puede aportar el ministerio especializado en la problemática social en su conjunto, pero su base de cohesión no debe ser la jerarquía sino la identificación de sinergias. El sector social reúne potencialidades importantes para este tipo de trabajo. Es posible visualizar claramente la posibilidad de identificar, en el marco de una red social, proyectos comunes en campos críticos como, por ejemplo, la producción de información estratégica, la búsqueda en común de fuentes de financiamiento y su negociación colectiva, la preparación de recursos humanos especializados y la fijación de niveles de calidad en materia de evaluación de programas sociales.

No se trata sólo de sustituir la tendencia a la "feudalización", actualmente de relevancia en el campo social, por una mejora de la relaciones entre las organizaciones. Se trata de pensar en términos de un sistema de organizaciones interdependientes, que gradualmente desarrollen su capacidad para actuar como tales.

El perfil del sector público en las sociedades más avanzadas se está encaminando decididamente en esa dirección. Como lo destaca Myrna Mandell: "La perspectiva organizacional basada en la coordinación según jerarquías y estrictas cadenas de mando ya no es apropiada. Se necesita una perspectiva revisada de la coordinación por negociación basada en las relaciones interdependientes. En consecuencia, la idea de que las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo en redes interorganizacionales y no en entidades organizacionales separadas es un cambio importante en nuestra manera de conceptualizar la gerencia en el escenario intergubernamental."<sup>6</sup>

Es plenamente aplicable al campo social su énfasis: "Dado lo complejo de la sociedad moderna y la necesidad de formar redes interorganizacionales para manejar las complejidades, este cambio parece incluso tardío."

---

6

Myrna Mandell, "La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada", en Bernardo Kliksberg (comp.), "Pobreza: un tema impostergable", Fondo de Cultura Económica, 1994.



B. Articulación de las políticas económica y social

La concepción delineada sobre la imprescindibilidad del trabajo intergubernamental debería tener una aplicación activa en el campo de la articulación de los sectores económico y social del gobierno. La eficiencia social final resiente los graves efectos de las marcadas fallas de articulación vigentes, las que cubren un amplio espectro que va, desde el diseño de políticas y la compartimentalización en la instrumentación de las mismas, hasta el uso de sistemas de medición disímiles.

Se requiere la participación activa y permanente del sector social en la concepción de políticas económico-sociales integradas. Ello demanda que una de las dimensiones básicas de la reforma del sector social sea la configuración de espacios organizacionales y capacidades apropiadas para su participación eficiente en la materia.

Las reformas necesarias son múltiples. Deberían crearse unidades especializadas en los altos niveles de decisión del sector social exclusivamente para apoyarlos en su actuación en el debate de las políticas económicas globales. El sector social debería contar, asimismo, con sistemas de información a la altura de los procesos de discusión de decisiones de esta complejidad. Por otra parte, se ha abierto un amplio campo, casi inexplorado, en cuanto al establecimiento de mecanismos permanentes de integración de enfoques y trabajo mancomunado de los sectores económico y social. Es claro que la mera fórmula de los gabinetes conjuntos no permite llegar a los niveles de coordinación efectiva deseables. Estos deberían basarse en el trabajo regular e institucionalizado de unidades mixtas de seguimiento de las políticas económico-sociales públicas que apoyen a los gabinetes conjuntos, monitoreen la ejecución de sus decisiones y retroalimenten su proceso de elaboración de políticas.

C. Jerarquización organizacional del sector social

La relevancia de los problemas sociales requiere la profunda rejerarquización de la actual posición organizativa del sector social en el aparato público. Se debe marchar hacia un sector social modernizado tecnológicamente, mucho más cercano a los niveles máximos de decisión gubernamental, que pueda proyectar una imagen de mayor peso en el conjunto del aparato público y la sociedad.

D. La vía de la descentralización

Desde una perspectiva gerencial, el potencial de mejoras de la productividad de las políticas y programas sociales existente en la descentralización tiene gran significado. La naturaleza de estos programas requiere un tipo de gerencia adaptativa, abierta y flexible, que encuentra su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados. Estos harán posible el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Sin embargo, las dificultades que surgen de la práctica de la descentralización son considerables y deben ser enfrentadas sistemáticamente. Entre ellas se encuentra el peligro del "apoderamiento" de los programas sociales por elites locales. Si se superan estos y otros problemas, los beneficios

obtenibles son muy importantes. De particular importancia son las perspectivas que ofrecen ese sentido la municipalización de programas sociales.<sup>7</sup>

#### E. Impulso a la participación comunitaria

La reforma del sector social debe orientarse a crear las condiciones organizacionales que faciliten la participación comunitaria. Dadas las actuales características del sector social, el logro del consenso pleno sobre la relevancia estratégica de dicha participación se enfrenta a múltiples trabas. Algunas tienen que ver con problemas más generales del sector público, que bloquean la participación ciudadana en general, otras con consolidadas resistencias a esta y algunas con la falta de esfuerzos sistemáticos par pasar de la mera participación declarativa a la práctica cotidiana. La reforma debe abarcar desde los sistemas de información, para hacer "transparentes" los programas sociales, hasta la creación de una cultura proparticipatoria en los funcionarios. Asimismo, se debería iniciar y promover el aprendizaje organizacional continuo, de cómo estimular y facilitar la participación, en base a las experiencias concretas.

#### F. Concertación activa con la sociedad civil

Para movilizar el cuantioso potencial de colaboración de la sociedad civil en los objetivos planteados al sector social público se requieren reformas significativas que favorezcan la concertación con las organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil. La reforma debe introducir espacios organizativos específicamente dirigidos a identificar y promover posibilidades de concertación y desarrollar capacidades especializadas para los problemas técnicos particulares que la misma plantea. Así, la rigidez actual de los modelos organizacionales del sector social obstruye seriamente el aprovechamiento de oportunidades en este campo. La reforma debe tener como uno de sus objetivos la flexibilización normativa y organizacional.

#### G. Profesionalización de la gerencia social

El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos requiere capacidades adecuadas. Estas constituyen un aspecto estratégico del problema y sólo surgirán si se plantea una política de profesionalización de fondo de la gerencia social, que prevea la creación de una carrera orgánica en esa materia, criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo gerencial.

---

7

Una sugerente visión de las ventajas de la municipalización en materia nutricional puede encontrar en Alejandro Schejtman, "Gestión local y seguridad alimentaria", en Bernardo Kliksberg (comp.), "¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

#### H. El tema del poder

Las organizaciones del sector social desarrollan su labor en medio de múltiples presiones. La lucha por el poder y el cabildero tiene una dinámica muy activa en este campo. El enfoque organizacional ortodoxo prácticamente elude la cuestión, suponiendo de hecho que la organización sigue fiel a sus derroteros formales. Esta imagen mítica la coloca en clara indefensión frente a las presiones externas. En la gerencia moderna, las luchas de poder no se eluden, sino que se asumen en forma realista, buscando las estrategias apropiadas para hacerles frente. La reforma del sector social debe adoptar, como uno de sus ejes, el reconocimiento oficial de la existencia de dichas luchas y la consiguiente preparación de la organización para encararlas. La introducción de instrumentos modernos de gerencia, como técnicas de planeación estratégica, políticas de negociación y el uso de escenarios múltiples, puede aumentar en forma notable la capacidad real de la organización para preservar sus objetivos.

#### I. Cooperación regional e interregional para la reforma

Una reforma del sector social del corte planteado implica un gran esfuerzo de ensayo y error, de aprendizaje continuo de la propia acción y de apertura hacia la experiencia de otros países. Ese esfuerzo puede beneficiarse mucho de la cooperación regional e interregional.

Intercambiar experiencias, detectar programas que afrontados conjuntamente tendrían efectos mucho mayores, investigar comparativamente y en común problemas cruciales, son algunas de las posibilidades.

#### IV. UN TEMA CLAVE: LA FORMACION SISTEMATICA DE GERENTES SOCIALES

En el mundo contemporáneo la gerencia constituye una actividad que está produciendo un salto paradigmático, al pasar de nociones y conceptos tradicionales a intentos de mayor escala para hacer más científico y riguroso el conocimiento manejado. Ello responde a exigencias muy concretas. Sin una gerencia superior, de mayor vuelo conceptual, solidez epistemológica y adaptabilidad, las organizaciones tienden a quedar fuera de competencia frente a una realidad caracterizada por la complejidad, la incertidumbre y la internacionalización geoeconómica y geopolítica.

En el campo social estas exigencias adquieren mayor relevancia. Sus programas se hallan inmersos en contextos cuya "turbulencia" reclama sistemas complejos y altamente sensibles de interpretación, que puedan fundar eficientemente la acción.

Sin embargo, la preparación sistemática de gerentes para las condiciones particulares de operación de los programas sociales se encuentra claramente atrasada en el mundo en desarrollo. Se ha tendido a llenar esas posiciones gerenciales con especialistas de áreas sectoriales a los que, en todo caso, se ha procurado dar algún tipo de formación en gerencia tradicional.

La gerencia social exige una preparación más amplia que la que proporciona la tradicional. La tarea real excede totalmente a la del gerente POSDCORB de los libros de texto ortodoxos, a quien se enseña de modo sumamente formal a

planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar. La tarea difiere notablemente de ese modelo y se parece a la que describe Rondinelli:

"La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planificación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen desanimarse o suprimirse por la rigidez del diseño y los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para diseñar y gestionar simultáneamente y para probar continuamente nuevas idas y métodos, cualesquiera que sea las circunstancias en que se encuentren."<sup>8</sup>

¿Cuál debería ser el perfil del gerente social? ¿En qué consiste su especificidad? Entre otros aspectos básicos debería reunir las siguientes capacidades estratégicas:<sup>9 10</sup>

A. Manejo de la complejidad

Para lidiar con la complejidad del entorno y la dinámica cambiante de los programas sociales, el gerente social debe suplantar el modelo de apreciación de la realidad del gerente tradicional por otro que implica una ruptura mental de gran consideración.

El modelo tradicional, como señala Gareth Morgan, considera la realidad desde un punto de vista fijo; en el modelo necesario se deben tener en mente de manera simultánea varios escenarios. En el modelo ortodoxo, el gerente juzga y permanece aferrado a esos juicios. En el necesario, está siempre abierto a cambiar y suspende sus juicios hasta que surja una visión integral de la situación. En el tradicional, si hay diferencia de opiniones con sus subordinados o con otros niveles, trata de obligarlos a que se amolden a su enfoque; en el necesario, parte del principio de que pueden existir diversos ángulos de apreciación de los problemas y hay que tratar de aprovecharlos.<sup>11</sup>

En síntesis, la aproximación simplificadora ingenua, que tiende a actuar en base a la existencia de soluciones "únicas", debe ser reemplazada. Para lograr eficiencia es preciso un tratamiento que parte de la ambigüedad de las

---

8 Dennis Rondinelli, op. cit.

9 El tema es tratado detalladamente en Bernardo Kliksberg, "Pobreza: el drama cotidiano. Claves para una gerencia social eficiente. Tesis-Norma, Buenos Aires, 1995.

10 Se está desarrollando un esfuerzo sistemático de amplia cobertura para impulsar la formación de diseñadores de políticas sociales y gerentes sociales en el nuevo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, creado recientemente por el BID en Washington.

11 Gareth Morgan, "Images of Organization", Sage, 1986.

situaciones, la multiplicidad de escenarios posibles, la adaptación, el pensamiento multidisciplinario, y la posibilidad de cursos alternativos.

#### B. Gestión interorganizacional

La eficiencia en el campo social estará cada vez más ligada, como se destacó, a la capacidad para construir redes interorganizacionales y manejarlas apropiadamente. Se debe preparar al gerente social en esa dirección. Como resalta Bárbara Coe:

"El enfoque gerencial más apropiado se caracteriza tanto por la percepción de todo el escenario como una metaorganización, como por la creación de conciencia, aceptación y el estímulo de los valores, intereses, ideas, funciones, liderazgo y colaboración de toda la gama de grupos de interés dentro de dicha metaorganización."<sup>12</sup>

Las habilidades para operar en redes o metaorganizaciones son diferentes de las tradicionales. No se trata de emplear la jerarquía o exhibir poder; tienen que ver con imágenes como la del llamado "corredor multilateral" que negocia permanentemente programas y relaciones dentro de la propia red y tiene capacidades para identificar puntos comunes, persuadir, promover, negociar y acumular coincidencias.

#### C. Desarrollo de la autosustentación

El gerente social debe tener como premisa fija orientadora la idea de que en todos los casos una meta fundamental de su labor es el fortalecimiento de la articulación social de los sectores asistidos con vistas a su propia autonomización. Las tentaciones paternalistas y las estrategias manipulatorias deben sustituirse por una búsqueda persistente de las condiciones favorables para que la población asistida pueda desarrollar sus propias energías y potencialidades. Para ello será necesario apoyar fuertemente todas las dinámicas de avance de la misma hacia su mayor articulación y organización. A tal fin, se deben desarrollar actitudes de propi participación genuina en el gerente social, hacerle tomar conciencia de los sutiles e innumerables disfraces del paternalismo y la manipulación y dotarlo de conocimientos sólidos en cuanto a las dificultades previsibles en los procesos participatorios y las estrategias adecuadas.

#### D. Agente de cambio organizacional

El gerente social debe ser un agente del cambio, en las direcciones señaladas en la sección anterior. Por consiguiente, se le debe capacitar para que rediseñe su propia organización, buscando la flexibilidad, la descentralización y la concertación continua con la sociedad civil. No debe verse, tal como sucede en el modelo gerencial tradicional, como un omnipotente tomador de decisiones, de papel providencial, sino, por el contrario, como punto focal de un sistema que funcionará con mayor eficiencia si logra ampliarlo

<sup>12</sup>

Bárbara Coe, "Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales", en Bernardo Kliksberg (comp.), en "Pobreza: un tema impostergable", op. cit.

mediante la concertación con organizaciones externas y si logra mejorar su eficiencia descentralizando hacia las regiones y los municipios.

Por otra parte, el funcionamiento de una organización moderna abierta y flexible requiere, a su vez, necesariamente practicar la participación hacia su interior. Sólo así conseguirá la efectiva afiliación del personal a las metas, la creatividad organizacional y la apreciación multivariada desde diversos ángulos, que aportará a que pueda ajustar sus decisiones sobre la marcha.

#### E. Compromiso con la comunidad

El gerente social conduce programas de enorme sensibilidad que pueden afectar la vida cotidiana de miles de personas. Las actitudes tecnocráticas puras en este campo deben reemplazarse por un decidido involucramiento con las metas fijadas y una firme orientación a contribuir efectivamente a los problemas de la comunidad.

#### V. ALGUNOS SEÑALAMIENTOS FINALES

El verdadero desafío en materia de reforma de los sectores sociales es superar las limitaciones de su perfil actual, caracterizado por organizaciones aisladas, poco flexibles, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de lucha por el poder, de peso limitado en el aparato público, sin carreras gerenciales orgánicas, ni gerentes especializados en lo social. Organizaciones que tienen una participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo. El reemplazo de la concepción tradicional de la reforma por la agenda de una reforma multidimensional abre paso a estrategias no convencionales de cambio que probablemente puedan permitir logros mayores en la eficiencia y la equidad de las políticas y programas.

Corresponde hacer una advertencia. La superación de los "cuellos de botella" institucionales, organizacionales y gerenciales planteados, es esencial para que las políticas y programas sociales no se desvirtúen en el proceso de implementación, y se transformen en realidades muy disímiles de las originalmente diseñadas. Sin embargo, debe tenerse muy en cuenta que la modernización de la capacidad de gestión estatal, es un aspecto del problema global. Para producir mejoras efectivas en la problemática social deben atacarse a través de políticas apropiadas las causas estructurales que generan los severos niveles de deterioro social e inequidad existentes. El perfil futuro del Continente está muy ligado a la acción en este crucial campo. El informe de la Comisión presidida por Patricio Aylwin pone a foco las implicancias de la situación: "Los hechos descritos ... que afligen, en mayor o menor medida, a casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe --pobreza, falta de trabajo, marginación social-- constituyen un escándalo desde el punto de vista moral, son un obstáculo o freno al desarrollo e importan una peligrosa amenaza a la paz social y a la estabilidad política de nuestras naciones".<sup>13</sup>