

Bernardo Kliksberg\*

## **Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza**

UN PROBLEMA CONCEPTUAL CRÍTICO

**L**a pobreza se ha transformado en un problema central de la realidad latinoamericana. Cerca de 200 millones de personas, casi 45% de la población, viven por debajo de la línea de la pobreza, sin contar con los recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Casi la mitad están en situación de pobreza extrema, si gastaran todo lo que ganan exclusivamente en alimentos (situación imposible dada la necesidad de otros gastos) no alcanzarían a comprar el mínimo de proteínas y calorías imprescindibles. En consecuencia, con estos datos, la pobreza en crecimiento acelerado se ha convertido en la principal causa de muerte en la región, atribuyéndosele 1 500 000 defunciones anuales.

Enfrentar la pobreza supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales. Asimismo, implica reformas radicales en el Estado para llevar a cabo de manera eficaz las políticas sociales necesarias.

Se manifiesta así, en primer término, un problema crítico de carácter conceptual.

---

\* Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización de la Organización y Gestión del Estado. Entre sus últimas obras: *¿Cómo enfrentar la pobreza? Modelos organizacionales innovativos*, Grupo Editor Latinoamericano, 1990; *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, España, 1989; *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, 1990; *Universidad, formación de gerentes y sector público en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1989, y *El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, Edit. Tesis, 1991.

Uno de los mitos predominantes en América Latina, que afecta seriamente la capacidad real de ejecutar políticas públicas y, entre ellas, de llevar adelante políticas sociales, es la difundida creencia en la dicotomía política- ejecución. Según ésta, el problema crítico se halla circunscrito al campo de la planeación y formulación de políticas. Superada mediante una adecuada concepción de éstas, se iniciaba la etapa administrativa del aparato, donde podían esperarse dificultades, pero de carácter diferente y secundario respecto a las anteriores. Problemas de ajuste organizacional, de reelaboración de estructuras, de formalización insuficiente y de entrenamiento.

El campo de la política social ha sido pródigo en desmentir el mito, pero a altos costos. La etapa de la instrumentación ha demostrado en los hechos ser muy compleja. Hay en ella muchos más procesos administrativos y una dinámica que excede totalmente la visión mecánica que supone que allí sólo opera el aparato. La ejecución de las políticas sociales es un campo de expresión de múltiples aspectos de las luchas internas que caracterizan al sector público, es espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil, es ámbito privilegiado de lucha por el poder. Plantea al mismo tiempo problemas de organización nunca ante dados, ámbitos imprevisibles, dificultades técnicas específicas sin ejemplo en otros campos de gestión.

El mito de la dicotomía lleva a simplificar y evitar el problema. Implica una negación casi patológica de éste, pagadera a un costo elevado. Los problemas de la práctica se inclinan repetidamente a paralizar, bloquear y quitar toda viabilidad a la elaboración de una política social más estructurada. Su subestimación o marginación lleva a la falta de estrategias para enfrentarlos, a enquistarse en quejas sin salida sobre la ineficiencia burocrática, a conformarse con el nuevo mito de que la planeación no es responsable del fracaso y que éste debe adjudicarse exclusivamente a los "irrecuperables burócratas".

Para lograr resultados tanto en política social como en políticas públicas en general, es imprescindible superar este mito paralizante; aceptar la complejidad, ambigüedad, multidimensionalidad de los procesos de ejecución de las políticas; tratar de releerlos desde esas perspectivas, procurando encontrar claves para orientarse en ellos, y buscar estrategias para hacer frente a esta complejidad, practicar el ensayo y error, aprender de la experiencia organizacional.

Plantearse el tema de cómo reformar el Estado para enfrentar la pobreza supone una configuración conceptual previa para remplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución, por aquel amplio y múltiple

que están aportando las ciencias administrativas en general y los análisis de la práctica de políticas públicas.

Este ensayo está elaborado desde esta perspectiva. Se propone aportar elementos de juicio sobre algunos aspectos que se consideran centrales de la amplia gama de asuntos que esta perspectiva abre. Se expondrá, en primer lugar, la puntualización de dimensiones importantes de la situación actual del sector social del Estado; en segundo lugar, las que podrían ser algunas ideas para la reforma del sector social, y en tercer lugar, en un tema estratégico: los recursos gerenciales. El propósito, que se cubrirá, no es taxativo. Existen otros problemas importantes que no se abordarán. Por otra parte, el objetivo no es en este caso tratar de manera exhaustiva los tópicos apuntados, sino explorarlos para presentar algunas perspectivas no tradicionales que puedan suscitar la reflexión y el debate.

#### RELECTURA DEL SECTOR SOCIAL PÚBLICO

La ciencia administrativa de "frontera tecnológica" de nuestro tiempo hace hincapié en la idea de que las organizaciones son estructuras sociales que resumen gran parte de los dilemas y ambigüedades de las sociedades modernas, que comprenderlas requiere necesariamente pasar de percepciones de sus aspectos aislados a composiciones complejas con multiplicidad de dimensiones y carácter dinámico.

En el campo social, la tendencia dominante se ha conformado con percibir el sector social del Estado de un modo acentuadamente formal. Con mucha frecuencia se citan como sus características principales la proliferación de organismos, organigramas globales difusos, superposición de funciones, baja coordinación, procedimientos y rutinas imprecisas, ausencia de normas detalladas, etc. Las observaciones son reales, pero ¿es ese realmente el problema central? La ciencia administrativa de avanzada enseña a desconfiar de este tipo de lecturas; pueden conducir a percibir el problema como mero caos de organización formal y solucionable, por tanto, por vías puramente ordenadoras de ese tipo. La atención puede concentrarse exclusivamente en los organigramas manuales de normas, procedimientos, circuitos, u orientarse a buscar orden a toda costa creando esquemas más piramidales, como el del superministerio que impondría su dictadura de "orden y progreso" al caos.

Siendo estos aspectos reales, los procesos de organización son muchos más. En gerencia moderna se ha demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que alcanzan excelencia no llegan a ésta

por meticulosas reordenaciones formales, sino que está asociada a otras cuestiones, tales como la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, la implicación del personal, las políticas de imagen organizacional y de relaciones con el medio, la innovación, la flexibilidad, el desarrollo de la capacidad para lidiar con la complejidad. Por otra parte, incluso se ha llegado a medir que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de la organización.

En el campo social, todos los problemas de desorden formal aparecen como ciertos y deberían ser solventados, pero es imprescindible ir más allá para tener efectividad real. El diagnóstico no puede detenerse en la mera "topografía" del sector social.

Las graves dificultades de productividad y operación que tiene el sector social público parecen estar ligadas, entre otros, a temas como los siguientes:

*a)* El sector social se inclina, en términos de la macroestructura organizacional de todo el sector público, a ser un sector débil. Su influencia en las grandes decisiones es limitada. Normalmente las recibe como datos a partir de los que debe actuar. Su "posicionamiento político" en la estructura de poder real del Estado no lo ubica en la cúspide sino en niveles medios y en diversos casos inferiores. No controla realmente los recursos de decisión necesarios como para tener alta influencia sobre procesos fundamentales para el cumplimiento de sus objetivos. Se halla así, con mucha frecuencia, fuera de las decisiones sobre deuda externa, política comercial, política de precios, etcétera.

*b)* Distinguiendo en el aparato público, típico en la región, organizaciones modernas con indicadores significativos de desarrollo administrativo, estabilidad, remuneraciones adecuadas, uso de tecnologías avanzadas, organizaciones intermedias y atrasadas, las del sector social se inclinan hacia las dos últimas categorías. Esto acentúa su debilidad, las hace muy vulnerables ante los cambios en el contexto, con gran dificultad para asimilar programas nuevos no tradicionales, con serias restricciones de capacidad de gestión.

*c)* El campo de la ejecución de las políticas sociales a cargo del sector público se presta privilegiadamente a las luchas de poder. Está abierto fuertemente al juego de los cabildos de todo orden, clientelares, económicos, especulativos, nacionales, regionales, que tratan de decidir en definitiva en el terreno de la ejecución "qué corresponderá a quién", al margen de los objetivos supuestos de los programas sociales.

*d)* La acción bajo la influencia de lo que la gestión moderna llama

"metapoderes" externos, que les sustraen poder al mismo tiempo que, en dependencia con relación a otras áreas de gobierno como la económica, los organismos del sector social defienden con máximo celo el restringido poder restante, siendo particularmente propicias las condiciones para la "pelea interorganizacional".

*e)* Existe consenso en afirmar que la participación de la comunidad es absolutamente necesaria para la eficiencia en programas sociales.

El sector social constituido por organizaciones atrasadas técnicamente, o intermedias, suele manejarse con modelos de organización de neto corte piramidal, acentuadamente formalistas, que están totalmente contraindicados para lograr participación; producen múltiples conflictos con la comunidad y son incapaces de captar las señales que provienen de ella.

*f)* Otra clara indicación de la experiencia de la región en materia social es la gran utilidad de la descentralización que permite a los programas sociales hacer "contacto" con la realidad. El modelo de organización que prevalece en las organizaciones intermedias y atrasadas es el centralista y, además, sus resistencias a descentralizar están muy arraigadas.

*g)* El sector social debería tener amplias capacidades para concertar con la sociedad civil. Hay un potencial de enorme importancia abierto para llevar adelante operaciones conjuntas con las organizaciones no gubernamentales y otras. El modelo de organización prevaleciente no da mayor lugar al desarrollo de estas capacidades que exigen, entre otras cosas, alta flexibilidad interna en las organizaciones. Por el contrario, se inclina a tornar rígidas las conductas y a formalizarlas.

*h)* El sector social carece de una gerencia especializada en gestión social. Su alta dirección está constituida por profesionales de campos sectoriales (médicos, educadores, etc.) que, independientemente de sus calificaciones, no reúnen el particular tipo de formación especializada que requiere el administrar en el marco de incertidumbres, conflictos, escasos recursos, presiones múltiples y negociaciones permanentes, característico de los programas sociales.

*i)* El sector social utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial (o de dirección). Esto no tiene que ver con problemas meramente administrativos, está desde siempre conectado a los otros problemas mencionados y a discusiones muy importantes no resueltas sobre qué evaluar.

*j)* El trabajo del sector social estará constituido crecientemente por operaciones multiinstitucionales. Sus objetivos se cumplirán sólo mediante proyectos que agruparán esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos. La capacidad para manejar este tipo de operaciones no adviene mágicamente y no parece estar vinculada a la intuición. En el sector social

no se está cultivando sistemáticamente, ni se está prestando siquiera atención orgánica a aprender de sus propias experiencias en este campo.

#### ALGUNAS PAUTAS PARA REFORMAR EL SECTOR SOCIAL

Reformar el Estado para favorecer la gestión eficiente de las políticas y los programas sociales requiere, por necesidad, elaborar políticas efectivas con relación a cada uno de los temas anteriormente mencionados y otros adicionales. Una reforma que no los trabaje tendrá efectos altamente restringidos.

El estilo tradicional de reformar el sector social no ha integrado estrategias orgánicas para actuar con relación a ellas. Se ha centrado, como se subrayó, en un determinado orden de problemas, los que hacen al reordenamiento formal —por cierto existentes y para ser atendidos— pero que apenas “rozan” el conjunto de la situación que hay que enfrentar. Por otra parte, ese hincapié simplificador y los logros fáciles que pueden obtenerse en esta materia crean una “ilusión de reforma” que causa serios perjuicios, por cuanto bloquea el avance hacia los problemas estratégicos.

Todo este estilo se encuadra a su vez en un punto de vista de organización global, que privilegia los elementos formales y normativos, muy enjuiciada por la gestión moderna y en el campo social, portadora incluso de la marcada carencia de funcionalidad que puede aumentar en lugar de disminuir las ineficiencias.

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

Independientemente de lo comprensivo de la planeación del proyecto o de la manera como se efectuó el análisis técnico, raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles. Tampoco se suele hacer la observación de que los procedimientos detallados, inflexibles y complejos para la elaboración, el análisis y la gestión, pueden haber originado muchos de los problemas. Por ejemplo, intentos efectuados para imponer normas racionales y sistemáticas han causado conflictos y tensiones entre el personal de los organismos financieros, la planeación 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 planeación y elaboración, particularmente cuando los organismos financieros intentan lograr que los gerentes sigan

elaboraciones preconcebidas en situaciones imprevistas de cambio social, económico y político.<sup>1</sup>

La reforma del sector social debe salir de las “ilusiones fáciles” al complejo campo de la “reforma multidimensional” que debe tratar de influir en los aspectos estratégicos de la productividad del sector.

Entre las principales ideas para una reforma de este orden se hallarían las siguientes:

#### *Hacia redes sinérgicas*

¿Cómo enfrentar el problema de la desarticulación actual del sector social en la región? Diversas experiencias, en muchos casos influidas de manera importante por la visión tradicional de la reforma, tuvieron efectividad muy limitada. Los intentos de establecer jerarquías rígidas en el sector y convertirlo en una pirámide formal han llevado normalmente a una agudización de las luchas interorganizaciones, por jurisdicciones y recursos.

Una perspectiva promisoría para explorar es la que surge de uno de los campos de trabajo centrales en gestión pública de avanzada, el de la gestión intergubernamental. En ella se parte del concepto de que en general las organizaciones públicas nunca logran sus objetivos de manera aislada; para obtenerlos necesitan que otras organizaciones marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza misma de esos objetivos, su amplitud, requieren un concurso multiinstitucional. Esto es la esencia misma del sector social. Los objetivos que hay que obtener en cualquier campo significativo, salud, educación, nutrición, etc., sólo se lograrán con avances coordinados en otros campos. La fijación de objetivos es de hecho un resultado final de la operación total del sector o áreas amplias del mismo. La idea es operar efectivamente estas realidades en la práctica organizacional. Pasar del concepto de gestión aislada de organismos al de gestión intergubernamental.

Este orden de gestión hace hincapié en el logro de objetivos por medio de la configuración de redes organizacionales. Se trata de desarrollar crecientemente en dichas redes las sinergias posibles entre las entidades componentes.

Las redes son horizontales, con puntos de coordinación instrumentales

<sup>1</sup> Dennis A. Rondinelli, *Development Projects as Policy Experiments: an Adaptive Approach to Development Administration*, Nueva York, Methuen, 1983.

que pueden ser aportados por el ministerio especializado en la problemática social, pero la coherencia de su fundamento no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. El sector social de la región 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 citar un ejemplo, la producción de información estratégica, la búsqueda en común de fuentes de financiamiento y su negociación colectiva, la preparación de recursos humanos especializados, la fijación de estándares de calidad en materia de evaluación de programas sociales.

No se trata sólo de suplantar la tendencia a la feudalización, que hoy destaca en el campo social, por una mejora de las relaciones entre las organizaciones, sino ir más allá, pensar en términos de un sistema de organizaciones interdependientes que busquen desarrollar gradualmente su capacidad para actuar como tales.

El perfil del sector público en las sociedades más avanzadas se encamina de manera importante en esa dirección. Como lo destaca Myrna Mandell:

La perspectiva organizacional basada en la coordinación según jerarquías y cadenas estrictas 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 suceden en redes interorganizacionales y no en entidades organizacionales separadas, es un cambio importante en nuestra manera de conceptualizar la gerencia en el ámbito intergubernamental.

Incluso, como señala, haciendo hincapié en la aplicación plena al campo social: "Dado lo complejo de la sociedad moderna y la necesidad de formar redes interorganizacionales para manejar las complejidades, este cambio parece incluso tardío."<sup>2</sup>

#### *Articulación de la política económica y de la política social*

La concepción delineada respecto al carácter imprescindible del trabajo intergubernamental debería tener aplicación activa en el campo de la articulación del sector económico del gobierno y del sector social de éste. La

marcada falla de articulación, que cubre un amplio espectro que va desde la compartimentalización en la elaboración de políticas hasta el uso de sistemas de medición disímiles, tiene graves efectos sobre la eficiencia social final.

Se requiere una participación activa y permanente del sector social en la elaboración de las políticas economicosociales integradas deseables. Esto 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. Así, en los altos niveles de decisión del sector social deberían crearse unidades especializadas dedicadas exclusivamente a apoyar a éstos en su participación en el análisis de las políticas económicas globales. El sector debería contar asimismo con sistemas de información a la altura de procesos de análisis de decisiones de esta complejidad. Por otra parte, hay un amplio campo abierto, casi no explorado, en cuanto al establecimiento de mecanismos permanentes de integración de enfoques y trabajo mancomunado del sector económico y del sector social. Claramente, la mera fórmula de los gabinetes conjuntos no posibilita llegar a los niveles de coordinación efectiva deseables. Éstos deberían apoyarse en el trabajo regular e institucionalizado de unidades mixtas de seguimiento de las políticas públicas economicosociales que apoyen a los gabinetes conjuntos, monitoreen la ejecución de sus decisiones y retroalimenten su proceso de elaboración de políticas.

#### *Jerarquización organizacional del sector social*

La importancia de los problemas sociales que afronta la región requiere de una rejerarquización profunda del actual posicionamiento organizativo del sector social en el aparato público. Hay que seguir el curso hacia un sector social modernizado tecnológicamente, mucho más cerca de los niveles máximos de decisión gubernamental, que pueda proyectar una imagen de mayor peso en el conjunto del aparato público y la sociedad.

#### *Avance de los procesos de descentralización*

Desde una perspectiva administrativa, el potencial de mejoras de la productividad de las políticas y programas sociales, que existe en la descentralización, es de gran significación. La naturaleza de estos programas

<sup>2</sup> Myrna Mandell, "La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada", *International Journal of Public Administration*, vol. II, núm. 4, 1988.

requiere un tipo de gestión adaptativa, abierta y flexible, que encuentre su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados. Los mismos posibilitarán el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Las dificultades y desventajas de la descentralización resultan ampliamente contrapesadas en este caso por los logros obtenibles. Particularmente importantes son las perspectivas que ofrece en este caso la municipalización de programas sociales.<sup>3</sup>

#### *Aliento a la participación comunitaria*

La reforma del sector social debe orientarse hacia la creación de condiciones de organización que faciliten la participación comunitaria. Existiendo consenso pleno sobre la estrategia pertinente de la participación, existen muchas trabas para su movilización según las actuales características del sector social. Algunas tienen que ver con problemas generales del sector público que bloquean la participación ciudadana en general, otras con las sólidas resistencias a la participación detectables y algunas con la falta de esfuerzos sistemáticos para pasar de la mera "declamación participatoria" a la posibilidad de la práctica cotidiana. La reforma debe tocar desde los sistemas de información, convirtiendo los programas sociales en "transparentes", hasta la creación de una cultura proparticipatoria en los funcionarios, y abrir y promover el aprendizaje organizacional continuo de cómo estimular y facilitar la participación a partir de experiencias.

#### *Concertación activa con la sociedad civil*

El cuantioso potencial de colaboración de la sociedad civil en los objetivos planteados al sector social requiere para su movilización de reformas significativas en éste que favorezcan la concertación con las organizaciones no gubernamentales y otras unidades de la sociedad civil. Hace poco se empezó a transitar en la región el camino de las interrelaciones posibles. La reforma debe introducir espacios organizativos específicamente dirigidos a identificar y promover posibilidades de concertación y desarrollar capa-

idades especializadas para los problemas técnicos particulares que ésta plantea. Así, la rigidez actual de los modelos de organización del sector social obstruye seriamente el aprovechamiento de "oportunidades" en este campo. La reforma debe tener como una de sus orientaciones la flexibilidad normativa y organizacional.

#### *Profesionalización de la gerencia social*

El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos requiere capacidades adecuadas. Éstas —que constituyen un aspecto estratégico del problema— sólo surgirán si se plantea una política radical de profesionalización de la gestión social, con el establecimiento de una carrera orgánica en esta materia, criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo administrativo.

#### *El tema del poder*

Las organizaciones del sector social desarrollan su labor en medio de muchas presiones. La lucha por el poder y los cabildos tienen una activísima dinámica en este campo. El enfoque organizacional ortodoxo elude virtualmente 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 gestión moderna, las luchas de poder no se eluden, sino que se enfrentan de manera realista y se buscan, para ello, estrategias apropiadas. La reforma del sector social debe adoptar, como uno de sus ejes, la oficialización de la existencia de dichas luchas y la consiguiente preparación de la organización para enfrentarlas. La introducción de instrumentos modernos de gestión, tales como técnicas de planeación estratégica, estrategias de negociación, uso de ámbitos múltiples, etc., pueden aumentar de manera importante la capacidad real de la organización para actuar y preservar sus objetivos.

#### *Integración regional para la reforma*

La reforma del sector social que se ha planteado implica un gran esfuerzo de ensayo y error, de aprendizaje continuo de la propia acción, y de apertura

<sup>3</sup> Una sugerente visión de ventajas de la municipalización en materia alimentaria puede encontrarse en el artículo de Alejandro Schejtman, "Gestión local y seguridad alimentaria", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

BERNARDO KLIKSBERG

hacia la experiencia internacional, la cual puede beneficiarse de manera importante con la integración regional.

Compartir campos decisivos de este esfuerzo, intercambiar experiencias, detectar programas que enfrentados conjuntamente podrían producir efectos mucho mayores, investigar comparativamente y en común problemas decisivos, son algunas de las posibilidades. Los esfuerzos adelantados a este respecto en el marco de cooperación permanente establecido entre el proyecto regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la superación de la pobreza, el Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) y el proyecto regional del PNUD para la modernización de la organización y gestión del Estado (RLA/89/016) que han permitido, entre otros resultados, elaborar y poner en marcha conjuntamente con el Ministerio de la Familia de Venezuela el I Programa Latinoamericano de Desarrollo de Gerentes Sociales, ilustran la productividad de la cooperación regional en el esfuerzo de reforma.

Pasar del perfil actual del sector social, con organizaciones aisladas, de poca flexibilidad, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de lucha por el poder, renuentes a la concertación, de peso limitado en el aparato público, sin carreras administrativas orgánicas, de participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo, a otro perfil que supere estas y otras limitaciones, es el verdadero desafío en materia de reforma del sector social. El reemplazo de la concepción tradicional de la reforma por la agenda mencionada abre paso a estrategias no convencionales de cambio que probablemente puedan acercarnos a mayores logros en la efectividad del sector.

En la sección siguiente, se examinan estrategias posibles en un campo clave: la preparación de los gerentes sociales necesarios para aplicar ideas del tipo de las ya planteadas.

#### HACIA LA FORMACIÓN SISTEMÁTICA DE GERENTES SOCIALES

La gerencia constituye en el mundo contemporáneo una actividad donde se está produciendo un gigantesco salto paradigmático, pasando de nociones y conceptos tradicionales a intentos de amplia escala científica haciendo más riguroso el conocimiento manejado. Esto responde a exigencias muy concretas. Sin una gerencia superior, de mayor vuelo conceptual, solidez epistemológica y adaptabilidad, las organizaciones suelen quedar fuera de competencia frente a una realidad caracterizada por la complejidad, incertidumbre e interrelación geoeconómica y geopolítica.

En el campo social, estas exigencias se presentan magnificadas. Sus programas se hallan inmersos en contextos cuya "turbulencia" reclama sistemas de interpretación elaborados y altamente sensibles, que puedan fundamentar eficazmente la acción.

Sin embargo, la preparación sistemática de gerentes, para tan particulares condiciones de operación de los programas sociales, se halla claramente atrasada en la región. Las posiciones gerenciales han sido ocupadas por lo general, en esta materia, por especialistas de áreas sectoriales y, en todo caso, se ha procurado dar a éstos algún tipo de formación en administración tradicional.

La realidad de la gestión social reclama preparaciones mucho más elaboradas que las que proporciona la gestión tradicional. La tarea real excede totalmente a la del gerente POSDCORB de los libros de texto ortodoxos, a quien se enseña, además, de modo sumamente formal a planear, coordinar, organizar, dirigir y controlar. La tarea difiere notablemente de ese esquema y se parece a la que describe Rondinelli:

La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planeación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen ser desanimados o suprimidos por la rigidez del diseño y de los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para elaborar y administrar simultáneamente y para probar de manera continua nuevas ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren.<sup>4</sup>

¿Cuál debería ser el perfil del gerente social? ¿En qué consiste su especificidad? Entre otros aspectos básicos éste debería reunir las siguientes capacidades estratégicas:<sup>5</sup>

#### *Apertura a la complejidad*

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

<sup>4</sup> Dennis Rondinelli, *op. cit.*

<sup>5</sup> El tema es tratado detalladamente en Bernardo Kliksberg, "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en B. Kliksberg (comp.), *op. cit.*

El modelo tradicional, como señala Gareth Morgan, percibe la realidad desde un punto de vista fijo; en el modelo necesario se debe pensar con varios escenarios simultáneos. En el modelo ortodoxo, el gerente juzga y permanece aferrado a esos juicios. En el modelo necesario, está siempre abierto y suspende sus juicios hasta que aparezca una visión comprensiva de la situación. En el modelo tradicional, si hay diferencia de opiniones con sus subordinados u otros niveles, trata de obligar a los otros a que se amolden a su enfoque; en el modelo necesario, parte del principio de que puede haber diversos ángulos de percepción de los problemas y hay que tratar de aprovechar todos ellos.<sup>6</sup>

En síntesis, una aproximación simplificadora, en definitiva ingenua, que se inclina a creer en soluciones únicas, debe ser reemplazada para lograr eficiencia, abordando la complejidad y la ambigüedad de las situaciones, la multiplicidad de ámbitos posibles, la adaptación permanente, el pensamiento multidisciplinario.

#### *Orientación a la labor 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. El gerente social debe ser preparado en esa dirección. Como resalta Bárbara Coe:

El enfoque gerencial más apropiado se caracteriza tanto por la percepción de todo el ámbito como 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>7</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 en la red y tiene capacidades para identificar puntos comunes, persuadir, promover, negociar y acumular coincidencias.

<sup>6</sup> Gareth Morgan, *Images of organization*, Sage, 1986.

<sup>7</sup> Bárbara Coe, "Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales", *Internacional Journal of Public Administration*, vol. II, núm. 4, 1988.

#### *Trabajo por la participación*

El gerente social tendrá, como premisa fija orientadora, la idea de que en todos los casos la meta fundamental de su labor es el fortalecimiento del tejido social para su propia autonomía. Las tentaciones paternalistas y las estrategias manipuladoras deben ser reemplazadas por una persistente búsqueda de cómo crear condiciones favorables para que la población asistida pueda desarrollar sus propias energías y potencialidades. Esto requiere un apoyo importante de todas las dinámicas de avance de la población hacia su mayor articulación y organización. Para esto hay que desarrollar en el gerente social actitudes pro participación genuina, hacerle comprender los sutiles e innumerables disfraces del paternalismo y la manipulación y dotarlo de conocimientos sólidos en cuanto a las dificultades esperables en los procesos participatorios y en las estrategias adecuadas.

#### *Gerencia de avanzada*

El gerente social debe ser un agente de cambio a favor de reformas en la dirección de las señaladas en la sección anterior. Por consiguiente, debe capacitarse para modelar o reorganizar su propia organización, en dirección a la flexibilidad, descentralización y concertación continua con la sociedad civil. No debe verse, tal como sucede en el modelo administrativo tradicional, como un omnipotente decisor de función providencial, sino por el contrario, como punto focal de un sistema que funcionará con mayor eficiencia si logra ampliarlo concertando con organizaciones externas y si logra mejorar su eficiencia descentralizando particularmente hacia las regiones y municipios.

Por otra parte, el funcionamiento de una organización moderna, abierta y flexible, necesita practicar de manera imprescindible la participación hacia el interior de la misma. Sólo así conseguirá afiliación efectiva del personal a las metas, creatividad organizacional y la percepción multivariada desde diversos ángulos antes mencionada, que permitirá ajustar decisiones sobre la marcha.

#### *Compromiso con la comunidad*

El gerente social conduce programas de la mayor sensibilidad y que pueden afectar a la vida cotidiana de millares de personas. Las actitudes tecnocráticas

puras deben reemplazarse en este campo por la implicación decidida con las metas fijadas y el servicio a la comunidad. Ante las continuas variaciones en el entorno y las infinitas contingencias del programa, deberá tomar decisiones que serán eficientes socialmente sólo si su marco de referencia último son valores de identificación activa con los grandes problemas del país y la comunidad.

Estos y otros elementos básicos deben formar parte del equipo cognoscitivo tecnológico y valorativo del gerente social; no se dan espontáneamente e, incluso, la formación POSDCORB tradicional suele reprimirlos. Para preparar este tipo de gerentes se precisan esfuerzos concertados en el largo plazo, en los que la acción mancomunada del sistema universitario junto al sector público pueden desempeñar una gran función.<sup>8</sup> A su vez, es necesario desarrollar las políticas globales de profesionalización de la gestión social en el sector público antes aludidas, para que los productos de dichos esfuerzos tengan su espacio adecuado y se cree una real "profesión administrativa social" calificada, motivada y apta, que pueda ejecutar políticas elaborando y administrando al mismo tiempo como se destacó previamente.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Una iniciativa pionera en esta materia es la Escuela de Gerencia Social establecida por el Ministerio de la Familia de Venezuela. La Escuela integra un conjunto de experiencias técnicas avanzadas adelantadas por la ministra Marisela Padrón en el sector social de dicho país con la cooperación del CIAD y el Proyecto Regional ONU de Modernización de la Organización y Gestión del Estado entre las que se halla la creación de una comisión presidencial para el enfrentamiento de la pobreza y la planeación del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>9</sup> Procurando aportar a la formación de los gerentes sociales necesarios, el CIAD y el proyecto ONU de Modernización de la Organización y Gestión del Estado elaboraron un programa integral basado en un perfil como el expuesto, desarrollando estructuras curriculares, documentación técnica de apoyo y estrategias pedagógicas acordes. El programa mencionado anteriormente fue dictado a nivel continental en 1990, denominándose "Primer Programa Latinoamericano de Desarrollo de Gerentes Sociales", con el copatrocinio, junto a las entidades mencionadas, del Proyecto Regional del PNUD de Superación de la pobreza, la Escuela de Gerencia Social de Venezuela y la AECI de España. Está siendo replicado en diversos países y entre ellos se realizará en 1991 en Ecuador para todo el Pacto Andino, con patrocinio del gobierno del Ecuador, la UNICEF, el CIAD y el Proyecto ONU de Modernización de la Organización y Gestión del Estado.