

nomía y política”, Jaime Osorio analiza la postura que pretende separar la economía y la política en las sociedades capitalistas. En un atinado puntero que va desglosando la línea argumentativa, el autor analiza dicha separación, no como algo dado, sino como una construcción social. En efecto: la política es mucho más que las reglas que establecen el juego entre las élites, pues incluye las mejores formas de convivencia social. De ahí que este capítulo culmine con uno de los llamados finales del libro: la necesidad de “reconstruir una ciencia social que rompa con las desintegraciones anteriores” (Salinas Figueredo, 2006, 356).

Se puede concluir que *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina* es un conjunto de reflexiones que se mueve, como menciona Darío Salinas Figueredo, alrededor de un nudo no resuelto que descansa en la siguiente interrogante ¿cómo se hace gobernable una sociedad que, no obstante sus reformas, sistemas electorales y modernizaciones en curso, produce de manera regular procesos que exacerbaban la concentración, exclusión y polarización? Es un llamado valioso para atender los problemas de desigualdad y el diseño institucional complementario necesarios para construir y consolidar una gobernabilidad democrática. Para todos aquellos que coincidimos en que el régimen democrático es mucho más que un régimen for-

mal, político y representativo, encontraremos en este libro las reflexiones adecuadas acerca de los nuevos *sine qua non* sociales de su existencia y consolidación. El libro lo logra con creces.

.....

Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, de Ernesto Coben y Rolando Franco (México, CEPAL y Siglo XXI, 2005, 316 p.)

Matías Durán Quintanar
y Jonathan David Lira Beltrán

La importancia que ha adquirido la política social como mecanismo o instrumento para: mejorar las condiciones de vida de la sociedad, contribuir al crecimiento económico y alcanzar la cohesión social ha ocasionado en los últimos años que los gobiernos de una gran cantidad de países del mundo, incluidos los latinoamericanos, intensifiquen sus esfuerzos y multipliquen los recursos encaminados a la atención en diversos temas sociales, como educación, salud, pobreza, vivienda, empleo, entre otros. Sin embargo, hoy como ayer podemos ver que las acciones encaminadas a la atención de estos problemas en gran parte de los países de América Latina no se han traducido en una mejor calidad de vida ni tampoco en una reducción significativa de la pobreza de sus habitantes.

Si bien debemos reconocer que para que la política social pueda generar un impacto positivo en la sociedad, ésta debe ir acompañada de una política económica estable y fuerte; los escasos resultados en materia social se pueden explicar por las notorias deficiencias en el manejo de los recursos disponibles, así como por la baja eficacia de los productos y servicios entregados y la mala focalización de los grupos de población a los cuales debería estar dirigida la política social (Cohen y Franco, 2005, 13-14). Lo anterior muestra la importancia que tiene no sólo concentrar las energías en el buen diseño de la política social, sino también en su gestión; entendida esta última como la manera de llevar a cabo las decisiones tomadas inicialmente. De lo contrario, continuaremos viendo cómo el incremento de las tareas y recursos públicos en la materia no se ve reflejado en el bienestar de las sociedades latinoamericanas.

Así, en el libro que se reseña a continuación, titulado *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco centran su atención en el análisis de la gestión social con la finalidad de buscar y proponer una nueva alternativa o modelo de gestión distinto a los tradicionales que permita mejorar la eficiencia interna y el impacto externo de las políticas, programas y proyectos sociales.

Para lograr lo anterior los autores basan su análisis en cinco estudios de caso de programas sociales implementados en algunos países de América Latina como: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay.

Este libro, que se compone de: presentación, introducción, siete capítulos y dos anexos, fue publicado por primera vez en el año 2005 como producto de los trabajos de investigación elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Ministerio de Cooperación Económica de Alemania.

De esta manera, tomando como referencia el comportamiento que mostraron durante los últimos años algunos indicadores económicos y sociales, este libro comienza en su primer capítulo con una descripción muy detallada y precisa del escenario social latinoamericano actual. Para tal fin, los autores explican la importancia de la política social y económica como motores del crecimiento y la equidad, y analizan el proceso de transición demográfica y su relación con el cambio en las necesidades sociales de la población. Posteriormente, hablan de la relación que hay entre el crecimiento económico y el desarrollo social; realizan un estudio acerca de la distribución del ingreso y plantean algunos factores que la dificultan o impiden; también ilustran las condiciones de empleo (formal e informal) y de seguridad social que han prevalecido en los últi-

mos años; y al final, llevan acabo un análisis de la evolución y distribución del gasto social en distintos países de América Latina.

En el segundo capítulo se explica la diferencia entre equidad y justicia, así como la importancia de la equidad en la superación de la desigualdad y alcance de la cohesión social. Se establecen las funciones y principios de la política social: como instrumento de inversión en educación, como mecanismo de compensación y como medio de cohesión social. Asimismo, se describen y comparan los paradigmas dominantes y emergentes de la política social, entre los cuales se encuentran: universalismo en la oferta contra universalismo en la satisfacción, monopolio estatal contra pluralidad de actores, centralización contra descentralización, lógica burocrática contra lógica de proyectos, recursos estatales contra cofinanciamiento, subsidio a la oferta contra subsidio a la demanda, expansión arriba abajo contra primero los más necesitados, sectores más organizados contra sectores más carenciados, enfoque en los medios contra enfoque en los fines, indicador de éxito medido por el monto del gasto social contra relación costo-impacto.

En el tercer capítulo se aborda el tema de la descentralización, la participación y los mecanismos de mercados; analizando los beneficios que ofrecen y las limitaciones que imponen a la política social.

En el cuarto capítulo, los autores proponen un marco de referencia para la gestión social dentro del cual se describen y analizan algunos conceptos como: problemas sociales, objetivo de la política, población, política, programa, proyecto, ciclo de vida de los programas sociales, evaluaciones *ex ante* y *ex post*, y lógica de la gestión social. Además, establecen el proceso de la gestión social, en el cual se incluyen funciones de organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación de impacto. Por último, proponen algunos modelos de organización y gestión para los programas y proyectos sociales, entre los que se encuentran: el modelo burocrático, el modelo adaptativo y el modelo de orientación al usuario.

La necesidad de las autoridades públicas en gobiernos democráticos por lograr que sus acciones tengan un impacto real en la población a la que se dirigen las motiva a diseñar estrategias que les permitan obtener mejores resultados en las políticas sociales que diseñan e implementan. Así, en el quinto capítulo de esta investigación, se construye la estrategia de gestión social mediante la descripción de las estructuras organizacionales y la definición e identificación de los procesos, funciones y características de los programas sociales. En este capítulo se presenta una detallada explicación conceptual acerca del análisis de brechas, las cuales se definen como la diferencia en-

tre la situación deseada y la situación alcanzada por el programa; la explicación continúa con el análisis de las causas que originan las brechas, las cuales reciben el nombre de nodos estratégicos; se define y plantea la importancia de los facilitadores en el alcance de los objetivos de los programas y proyectos; y culmina con la definición de los senderos estratégicos, entendidos éstos como las propuestas de solución para los problemas detectados.

En el sexto capítulo se plantean y dan a conocer algunas metodologías para la puesta en práctica del análisis estratégico de la gestión social, para lo cual se hace una descripción y un análisis de los procesos de selección y formulación de proyectos que incluyen el diseño de indicadores que permitan conocer el rendimiento global del proyecto, también se realiza un estudio cuantitativo para el cálculo de brechas, nodos y senderos estratégicos.

En el capítulo séptimo, como resultado de la investigación realizada, se presentan algunas conclusiones sobre el análisis de gestión social en América Latina. Entre ellas destaca el planteamiento de algunos principios necesarios para la gestión de la política social, tales como: la equidad, la solidaridad y la eficiencia; la descripción de algunas condiciones necesarias para poner en operación dichos principios, entre las cuales se encuentran: la definición clara de objetivos

y efectos de los programas sociales, la existencia de mercados eficientes, el buen diseño normativo que permita asegurar que el comportamiento de los privados sea adecuado para el logro de los objetivos sociales, y la capacidad de adaptación en las organizaciones a las nuevas técnicas de gestión social. Por último, se analizan siete mitos que han venido manifestándose en décadas recientes alrededor de la política social, los cuales permiten entender, en buena parte, los escasos resultados de este tipo de políticas. Al final de esta publicación los autores presentan dos anexos. En el primero de ellos incluyen los casos de estudio analizados durante su trabajo de investigación, entre los que se encuentran: “Proyecto Joven”, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina; “El Programa Nacional de Enfermedades de Transmisión Sexual y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida”, de Brasil; “El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios Integrales de Medellín”, de Colombia; “Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del Fondo de Solidaridad e Inversión Social”, en Chile; y “El Programa de Inversiones Sociales”, de la Secretaria de Acción Social de Paraguay. Después, como un segundo y último anexo presentan un sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de programas y proyectos para la gestión social (SIFEM), dentro del cual se

describen las metodologías de evaluación y las características, módulos y fases de implementación del SIFEM.

Es así como, en esta importante obra por su valioso contenido analítico y conceptual, Cohen y Franco plantean una nueva forma o modelo de gestión para las políticas, programas y proyectos sociales que,

basada en la definición de un claro marco conceptual, estrategias idóneas, metodologías adecuadas y principios claros permita lograr un mayor impacto en la sociedad y una mayor eficiencia en el manejo y distribución de los recursos que se destinan a esta tarea prioritaria, en la actualidad, para muchos países latinoamericanos.