

Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves (1)

by Bernardo Klisberg - lunes, enero 31, 2005

https://vinculando.org/documentos/gerencia_social.html

[Ver segunda parte](#)

I. Carácter estratégico de la inversión social*

Una nueva visión de los impactos, y beneficios del empleo eficiente de recursos en el campo social está en plena ebullición actualmente en el mundo. El Premio Nobel Amartya Sen señala que ha habido un profundo error conceptual. Se ha marginado, postergado, o sacrificado el gasto en lo social en nombre de consideraciones cortoplacistas. Según indica, la evidencia de fines del siglo XX demuestra que ese gasto es una palanca eje del desarrollo futuro. Educación, salud, y nutrición entre otros no son en realidad gastos sino "inversiones" de muy alta rentabilidad, y los países que han asignado recursos sostenidos a estos campos, y los han manejado con eficiencia, están cobrando ahora réditos muy importantes en términos de progreso, y ventajas competitivas.[1] Por su parte, el Presidente del Banco Mundial James Wolfensohn afirma que "sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio".[2] La existencia de desarrollo social, no sólo es deseable de por sí mismo por sus múltiples implicancias en el perfil de la sociedad; sin ese "piso" los avances económicos carecen de sustentabilidad.



En documentos del Banco Mundial se plantea que existen cuatro tipos de capital en una sociedad: los activos naturales integrados por la dotación de recursos geográficos originarios de la misma, los activos producidos por la acción humana desde infraestructura hasta medios financieros, el capital humano conformado por la población, y el capital social integrado por los valores, las instituciones, la capacidad de asociacionismo, el clima de confianza entre los actores sociales y las pautas culturales entre otros aspectos. Se señala que el capital humano, y el social, deben revalorizarse. En el siglo XXI su peso será decisivo. La calidad de los recursos humanos de un país, y la "inteligencia" de sus instituciones, definirán seriamente su posición relativa en los procesos de globalización.

Hay datos crecientes que verifican estos planteos. Así la inversión en recursos humanos a través de la ampliación y mejoramiento de los niveles educacionales, tiene tasas de retorno macro y microeconómicas de excepción. El siglo XXI será "conocimiento intensivo". Como destaca Lester Thurow, el "conocimiento será la única fuente sostenida de ventajas comparativas".[3] Conocimiento, implica una base de apoyo sólida y creciente en educación. Según sus datos las empresas que invierten en educación de sus integrantes, tienen una rentabilidad por dicha inversión que

duplica a la de aquellas que invierten en planta y equipo.

Múltiples fuentes han indicado que actualmente una de las inversiones más rentables del planeta, es la inversión en educación de niñas. Añadir un año más de escolaridad a las niñas de América Latina por ejemplo, puede reducir la mortalidad infantil en un 9 por mil en la región. Los efectos de aumentar el capital cognoscitivo de las niñas, después mujeres, sobre sus pautas de fecundidad, y su desempeño preparto, y postparto, son de gran envergadura.

En realidad la educación es como he resaltado Nancy Birdsall, "una forma fundamental de acumulación de capital".[\[4\]](#)

En la misma dirección, la inversión en mejoramiento y ampliación del capital social de un país, en perfeccionar sus instituciones, en crear nuevas formas y espacios organizacionales aptos para dar mejores respuestas, en generar redes que conecten a sus actores, en desarrollar sus potencialidades culturales, tiene efectos multiplicadores sobre el desarrollo. Entre otros ejemplos un caso ilustrativo de cómo Instituciones bien orientadas pueden ayudar a generar confluencias en áreas claves, y ello impactar la economía, es el del Ministerio de Comercio Exterior e Industria del Japón. El mismo consideró la falta de modernización de la pequeña empresa como un obstáculo fundamental para el crecimiento. A través de políticas promotoras y en diálogo continuo con los sectores empresariales impulsó la creación de condiciones favorables al ahorro y la inversión de las pequeñas y medianas empresas. El peso de ese "crecimiento desde abajo" de la economía fue altamente significativo para el crecimiento total.

En el nuevo razonamiento que emerge en el mundo de la globalización, la revolución tecnológica permanente, y la competitividad, comienzan a haber cambios importantes en categorías tradicionales. En lugar de "gasto social", se habla cada vez más de "inversión social".

Esa inversión, no es simplemente un paliativo, de objetivos esencialmente asistenciales. Se trata de poner en marcha a través de ella "palancas centrales" para el crecimiento y la competitividad en las nuevas condiciones. La "inversión social" no es un gasto en consumo, administrada con eficiencia "crea capital", humano y social, y esa acumulación es insustituible para un desarrollo sostenido.

Todos estos replanteos tienen profundas implicancias para el futuro de América Latina, hoy un continente de inmensas potencialidades, pero al mismo tiempo amplísimos déficits sociales. Se estima que casi el 50% de la población de toda la región está por debajo de la línea de pobreza, hay altos niveles de deserción escolar, repitencia, limitada calidad de la educación, una tasa de escolaridad de solo 5,2 años por habitante, el 41% de la población padece algún grado de desnutrición, y otras agudas carencias. Asimismo, una de las características más significativas de la situación es que la región se ha convertido en la más desigual del mundo entero. Pobreza e inequidad traban el desarrollo, afectan la gobernabilidad democrática y producen severos sufrimientos a la población. Entre otras consecuencias como destaca Birdsall "las tasas de crecimiento en América Latina no pueden ser de más del 3 o el 4% en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos".[\[5\]](#)

Se hacen necesarias amplias inversiones sociales operadas con eficiencia. Allí aparece un tema crucial: ¿Cómo hacer gerencia de excelencia en el campo social? Esta pregunta es esencial para las administraciones públicas latinoamericanas de las que se espera un vigoroso rol frente a los graves problemas sociales de la región.

La experiencia internacional indica que se trata de una problemática de alta complejidad y especificidad. Que una forma casi segura de obtener resultados limitados, es según han evidenciado numerosos programas subestimar las dificultades y particularidades de la acción gerencial en esta materia. Hace falta un enfoque de "gerencia social". ¿En que consiste? Indagaremos algunos de los principales problemas gerenciales en esta materia, y luego reseñaremos algunos contenidos de ese enfoque. En ambos casos este trabajo tiene objetivos acotados. No se

propone tratar detalladamente el tema, sino presentar una agenda sumaria de algunos de los principales problemas que implica y llamar la atención sobre la necesidad de darle alta prioridad.

II. La agenda de problemas de la gerencia social

Gerencia social eficiente tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes deficits sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social.

Practicarla requiere

re ante todo pasar del enfoque

que es prescriptivo usual en gerencia en otros campos, a un enfoque esencialmente "heurístico". Esta no es un área donde los problemas se pueden solucionar recurriendo a "recetas" disponibles, o a manuales, que prescriben qué se debe hacer. Es un terreno denso, surcado de complejidades, donde se debe hacer "un trabajo heurístico" explorar la realidad, prestar máxima atención a sus particularidades, tener muy en cuenta las experiencias comparadas, construir conocimiento a través del ensayo y error, reajustar continuamente los marcos de referencia en función de los hechos. Marcando el carácter muy particular del campo resalta Dennis Rondinelli luego de analizar un amplio número de proyectos de desarrollo movilizados por agencias internacionales que tuvieron limitados resultados, que uno de los factores actuantes fue que "irrespectivamente de la planificación del proyecto o de la forma en que se efectuó el análisis técnico raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles".^[6] La impredecibilidad a que alude está indicando los niveles de complejidad que pueden esperarse en la gestión de programas sociales de amplio alcance.

Cuáles son algunas de las singularidades de la gerencia de programas sociales que determinan una agenda particular de problemas de gestión, que exige a su vez respuestas adecuadas a la misma?

La experiencia en la ejecución de programas de amplio alcance en campos como educación, salud, desarrollo rural, mejoramiento urbano, empleo, agua, etc, indica que tienden a presentar entre otras las siguientes características:

a. Los objetivos de los programas están destinados con frecuencia a cumplirse en el mediano y largo plazo. Se trata de metas múltiples, y en diversos casos heterogéneas. Por otra parte, hay metaobjetivos que van mas allá de los objetivos fijados. Se espera actualmente que los programas contribuyan a crear condiciones de "autosostenimiento", es decir que la comunidad asistida experimente en el proceso un crecimiento significativo en sus propias capacidades para continuarlos. Este metaobjetivo condiciona y enmarca las metas usuales. En la realidad suelen darse programas que cumplen los objetivos operativos trazados, pero que después de un período de haber finalizado la cooperación prestada, fracasan finalmente, porque no ha habido un aporte real a su autosustentabilidad.

b. Las variables contextuales que pueden incidir sobre el funcionamiento efectivo de los programas sociales comprenden un espectro muy amplio de naturaleza variada. Normalmente en los estudios de prefactibilidad y en la elaboración de diseños se presta especial atención a los factores económicos y financieros. Sin embargo, hay otros aspectos que van a decidir fuertemente la marcha de los programas que debieran considerarse y someterse a exploraciones detenidas. Tales entre otros: el medio ambiente político en el que les va a corresponder actuar, el perfil demográfico de la población a asistir, los patrones culturales prevalentes y su posible compatibilidad o incompatibilidad con las propuestas de acción que el programa entraña, la historia particular de la comunidad asistida, y sus experiencias anteriores en esta materia, y las capacidades de articulación y organización comunitaria preexistentes.

c. En la ejecución efectiva de programas sociales de amplitud intervienen múltiples actores. Puede haber varias organizaciones Ministeriales del Gobierno Central, regiones, municipios, empresas, organizaciones no gubernamentales, sectores de la sociedad civil, las comunidades asistidas. Los programas sociales son por naturaleza implícita o explícitamente interorganizacionales.

Hay interdependencias básicas entre los actores participantes. Si las interdependencias subyacentes se movilizan positivamente el programa avanzará hacia sus metas. Si se convierten en "enfrentamientos jurisdiccionales" o "pugnas interburocráticas" el programa tendrá serias dificultades. Se trata de ver entonces cómo se gestionan "conjuntos de organizaciones", y sus interacciones.

d. El proceso real de operación de estos actores múltiples, en contextos donde inciden numerosas variables de diferente extracción suele ser complejo, y fluctuante. Con frecuencia no es transparente, tras la superficie se están desarrollando diversas "disputas subterráneas" y "arreglos organizacionales".

e. Los gerentes sociales tienen en esos marcos que alcanzar las metas organizacionales, en medio de presiones diversas de diferente índole. Gestionan en el marco de un "campo de fuerzas". Un estudio típico sobre la situación real de "gerentes sociales en operaciones" relativo a un programa público de subsistencias rurales en México describe de este modo los hechos: "El implementador es el foco de demandas y expectativas frecuentemente conflictivas de este conjunto de actores. Dentro de su propia organización está obligado a satisfacer las expectativas amplias y de largo plazo de sus superiores y subordinados. Los jefes de nivel nacional o regional por ejemplo hacen generalmente dos clases de demandas al implementador. Por una parte esperan que use los recursos puestos a su disposición para alcanzar las metas y objetivos de los programas que han sido diseñados. Al mismo tiempo esperan igualmente que el implementador mantenga una jurisdicción relativamente libre de conflictos abiertos en las áreas afectadas por la organización. Estas dos expectativas pueden proveer pautas-guías divergentes acerca de cómo asignar mejor los recursos públicos. Fuera del contexto organizacional el implementador es el foco de una variedad de demandas específicas de grupos o individuos".[\[7\]](#)

f. Alcanzar efectividad y metas de autosustentación en programas sociales, requiere de acuerdo a las evidencias disponibles, crear espacios favorables a la participación activa de la comunidad asistida. La necesidad de promover la participación aparece como una exigencia organizacional básica.)Cómo se trabaja en este campo?)Qué se puede aprender de las dificultades que se han encontrado en el camino hacia la movilización del potencial latente en la participación?)Cómo se favorece la articulación de la comunidad para participar?)En qué instrumentos técnicos puede apoyarse una gestión facilitadora de la participación?

g. El monitoreo y la evaluación en la ejecución de programas sociales requieren un abordaje técnico particular, que permita que aporten elementos consistentes, y al mismo tiempo actúen como una herramienta de alta gerencia, y no como una simple "rendición ex-post". Medir grado de cumplimiento de impactos, y resultados, en este campo necesita de metodologías adecuadas que junto a las dimensiones cuantitativas, den cuenta de aspectos cualitativos. Al mismo tiempo los sistemas de medición deben estar funcionando en "tiempo real", para que sus productos puedan ser incorporados a la toma de decisiones gerencial. Esa incorporación debe asegurarse organizacionalmente estableciendo mecanismos apropiados de procesamiento y análisis de los productos del monitoreo y la evaluación.

h. Los programas sociales deben dar cuenta permanente sobre la marcha y resultados de su gestión. La "transparencia" debe ser "activa" y debe garantizar la escrupulosidad de la operación.)Qué tipo de procesos y controles pueden cumplir estos objetivos?

i. Como sugería Rondinelli, la operación simultánea de todas estas variables, da lugar a programas que con frecuencia presentan escenarios no solamente ajenos a los planificados, sino difíciles de prever de antemano. Los programas se ejecutan con frecuencia en medio de condiciones de "turbulencia". Cambian sobre la marcha datos claves bajo la presión de variables externas, y

modificaciones en la misma comunidad.

Ello plantea requerimientos muy importantes en términos de capacidad de respuesta y flexibilidad.)Se necesita un estilo gerencial acorde a ellos?)Cómo puede configurarse?

Gerencia Social significa en la práctica cotidiana enfrentar "singularidades" como entre otras las enunciadas. No es una operación organizacional "tubular", sino otra de índole diferente, mucho más fluida, y de composición interorganizacional.

(Qué enseña la experiencia comparada?). Cómo han logrado efectividad los programas sociales exitosos? A continuación se indaga ese terreno.

Notas

* Los puntos de vista expresados en este trabajo son los del autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones donde se desempeña.

[1] Amartya Sen. *Development thinking at the beginning of the XXI Century*. Conferencia sobre "Development thinking and practice", BID, septiembre, 1996.

[2] James Wolfensohn. *El gasto social es clave*. Clarín, Buenos Aires, 25 de febrero de 1996.

[3] Lester Thurow, The Washington Post, 1996.

[4] Nancy Birdsall. Comentarios sobre "Lecciones del Japón" de K. Yamada y A. Kuchiki. Conferencia sobre *Development thinking and practice*. BID, septiembre, 1996.

[5] Idem anterior. Los cuadros de pobreza e inequidad de América Latina son examinados sistemáticamente en Bernardo Kliksberg (comp), "Pobreza un tema impostergable, Fondo de Cultura Económica, 1997.

[6] Dennis A. Rondinelli. *Development projects and policy experiments: an adaptative approach to development administration*. Methuen Editorial, New York, 1983.

[7] Merilee S. Grindle. *El implementador: restricciones políticas sobre el desarrollo rural en México*. Incluido en B. Kliksberg, J. Sulbrandt (comps.), "Para investigar la Administración Pública". Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1984.