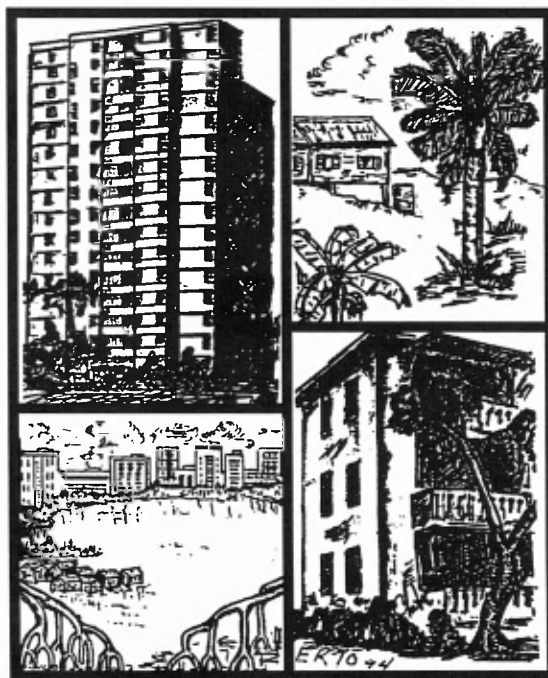


**LA POBREZA
EN
PUERTO RICO
Y
AMÉRICA LATINA**



1994

Escuela Graduada de Administración Pública
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico

DISEÑO Y DIBUJO DE PORTADA: Emérito Rivera Torres

TIPOGRAFÍA: HRP Studio

PUBLICACIÓN BIANUAL DE LA
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS

VOLUMEN

26

EDICIÓN
ESPECIAL

1993-94

Dr. Norman Maldonado
Presidente
Universidad de Puerto Rico

Lic. Efraín González Tejera
Rector
Recinto de Río Piedras

Dr. José L. Méndez
Decano
Facultad de Ciencias Sociales

Dr. Mario Negrón Portillo
Director
Escuela Graduada de Administración Pública

JUNTA EDITORA

Carlos Alá Santiago Rivera
Beauregard González Ortiz
José A. Punsoda Díaz
Juan A. Moldes Rodríguez
Leonardo Santana Rabell

ADMINISTRADOR/EDITOR

Emérito Rivera Torres

Envíese la correspondencia a:

Administrador
Revista de Administración Pública
PO Box 21839
San Juan PR 00931-1839

Las opiniones, juicios o apreciaciones emitidas en los artículos son entera responsabilidad de sus autores y no representan las de la Escuela Graduada de Administración Pública, la Revista o la Universidad de Puerto Rico.

SUSCRIPCIÓN ANUAL: \$4.00 • NÚMEROS INDIVIDUALES: \$2.50 • EDICIONES ESPECIALES: \$5.00 (U.S.).
Los pagos se efectuarán por adelantado en **GIRO POSTAL** o **CHEQUE** a nombre de: **UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**.

ÍNDICE

	Página
Presentación	vii
INTRODUCCIÓN	
LEONARDO SANTANA RABELL	xi
CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA POBREZA	
Sobre conceptos y medidas de pobreza.	
AMARTYA K. SEN	3
Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza.	
CEPAL-PNUD	37
Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina.	
PNUD	71
Hacia una crítica de la medición de la pobreza.	
WALDEMIRO VÉLEZ CARDONA	95
ACCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA	
Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza.	
BERNARDO KLIKSBERG	121
La gerencia social: una opción de gobierno abierto.	
RICARDO UVALLE BERRONES	137
El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina.	
EDUARDO S. BUSTELO Y ERNESTO A. INSUANI	153
The American Debate on Poverty: The Neoliberal Attack on the Welfare State and the Challenge for the Community-Action Movements in the '90s.	
EDUARDO APONTE	165
Puerto Rican Political Parties and Poor Communities: The Erosion of the Political Parties' Social Base.	
JORGE BENÍTEZ NAZARIO	185

El problema de la pobreza en Puerto Rico CONSEJO DESARROLLO ESTRATÉGICO, P.R.	201
Partidos y política pública ante la situación socioeconómica de Puerto Rico. EDGARDO MELÉNDEZ	235
La migración dominicana indocumentada a Puerto Rico: ¿marginación o movilidad social? VANESSA PASCUAL MORÁN	275
Poblaciones excedentes en Puerto Rico: consideraciones en torno al trabajo y la ampliación de los derechos sociales. MADLINE ROMÁN	305
Apuntes hacia un análisis crítico de la relación entre desempleo y criminalidad. BERNICE E. TAPIA	313
El Estado Benefactor y la pobreza en la mujer puertorriqueña. LUISA HERNÁNDEZ ANGUEIRA	319
RESUMEN Y CONCLUSIONES	
La pobreza de un concepto: reflexiones finales. JOSÉ A. PUNSODA DÍAZ	331
DOCUMENTOS	
SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO [1970]	
(Selección de ponencias)	
Editorial.	343
La pobreza y sus implicaciones para la administración pública. RAFAEL ALONSO ALONSO	345
Desarrollo político y pobreza. JORGE MORALES YORDÁN	351
Aspectos económicos de la pobreza. LUIS F. SILVA RECIO	365
Concomitantes psicológicos de la pobreza. CARLOS ALBIZU-MIRANDA, NORMAN MATLIN, CARLOS VARONA	385
Resumen y recomendaciones al <i>Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico.</i> ROBERT W. ANDERSON	391

**ACCIONES
PARA
COMBATIR
LA POBREZA**

CÓMO REFORMAR EL ESTADO PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA*

*Dr. Bernardo Kliksberg***

I. UN PROBLEMA CONCEPTUAL CRÍTICO

La pobreza constituye un problema central de la realidad latinoamericana. Cerca de 200 millones de personas (45 por ciento de la población) viven por debajo de la línea de la pobreza y no disponen de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. De ese número, casi la mitad se encuentra en situación de pobreza extrema, a tal grado que si gastaran todo lo que ganan exclusivamente en alimentos (situación imposible, dada la existencia de otros gastos) no alcanzarían a comprar el mínimo imprescindible de proteínas y calorías. La pobreza se ha convertido en la principal causa de muerte en la región, atribuyéndosele 1,500,000 defunciones al año.

Encarar la pobreza supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales; implica, asimismo, reformas de fondo en el Estado para dotarlo de la capacidad para ejecutar con eficiencia las audaces políticas sociales que se requieren. En este sentido, surge, en primer término, un problema crítico de carácter conceptual.

Uno de los mitos predominantes en América Latina ha sido la difundida creencia en la dicotomía política-instrumentación. Ésta ha afectado seriamente la capacidad real para ejecutar las políticas públicas y, por tanto, las sociales. Según esa dicotomía, el problema crítico se circunscribía al campo de la planeación y la formulación de estrategias. Superado ese problema mediante una adecuada concepción de las políticas, se emprendería la

* Reproducido de la revista *Comercio Exterior* (Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., México) 42:5 (mayo 1992). El mismo ha sido ligeramente editado para conformarlo con el estilo y formato de la *Revista de Administración Pública*. Nota del Editor.

** Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Modernización de la Organización y Gestión del Estado (RLA/89/016, PNUD-Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo).

etapa administrativa del aparato, en la que podían esperarse dificultades, pero éstas serían de carácter diferente y secundario frente a las anteriores, es decir, de ajuste organizacional, de reformulación de estructuras y de formalización y entrenamiento insuficientes.

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 mera 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 opera el aparato. La ejecución de las políticas sociales es un ámbito donde se expresan múltiples aspectos de las luchas dentro del sector público, es el espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil y para la lucha 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 eludir el problema. Implica una negación casi patológica del problema, la cual tiene un costo elevado. Las dificultades de instrumentación en América Latina han tendido en forma repetida a paralizar, bloquear y quitar toda viabilidad a los modelos más estructurados de política social. La subestimación o marginación ha derivado en la carencia de estrategias para hacer frente a esa problemática, en el enquistamiento 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 en política social, como en cualquier estrategia pública, 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.

Cómo reformar el Estado para combatir la pobreza supone como marco conceptual previo reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución por el otro, amplio y múltiple, de las ciencias gerenciales y de los análisis 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 del sector social del Estado; posteriormente se enuncian algunos lineamientos para la reforma del sector social y se examinan los recursos gerenciales. El objetivo no es agotar los temas tratados, sino presentar algunas consideraciones no tradicionales que puedan fecundar la reflexión y el debate.

II. RELEER EL SECTOR 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 ambigüedades de las sociedades modernas. Señala que para comprender esas estructuras hay que transitar necesariamente de las concepciones sobre aspectos aislados a las ideas complejas, múltiples dimensiones y 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 ésta 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 caos organizacional formal y, por ende, solucionable mediante mecanismos meramente ordenadores. La atención puede concentrarse en forma exclusiva en los organigramas, manuales de norma, procedimientos y circuitos, u orientarse a buscar el orden a toda costa mediante modelos más piramidales, como el del superministerio, que impondría su dictadura de **orden y progreso** al caos.

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 de la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, el involucramiento del personal, las políticas de imagen organizacional, las relaciones con el medio, las innovaciones, la flexibilidad y desarrollo de la capacidad 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 organización.

En el campo social, todos los problemas de desorden formal se consideran reales y deberían ser resueltos, pero es imprescindible ir más allá para ser realmente eficaces. El diagnóstico no puede detenerse en la mera topografía del sector social.

Las graves dificultades de productividad y operación que tiene dicho sector 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 éstas como datos a partir de los cuales debe actuar. Su **posición política** en la estructura de poder real del Estado no se encuentra en la cúspide, sino en niveles medios y 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 tales como deuda externa y políticas comercial y de precios.

- b) En el aparato público típico de la región existen organizaciones modernas que se caracterizan por indicadores significativos de desarrollo gerencial, estabilidad, remuneraciones adecuadas y uso de tecnologías avanzadas. También existen organizaciones intermedias y atrasadas. Las del sector social se ubican 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) El campo de acción de las políticas del sector social es terreno fértil para las luchas de poder, el cabildeo, el clientelismo y todo tipo de juegos económicos y especulativos, tanto nacionales como regionales, a fin de decidir en forma definitiva, **qué corresponderá a quién** en el terreno de la instrumentación, al margen de los objetivos supuestos de los programas sociales.
- d) Los **metapoderes** externos, así denominados por la gerencia moderna, restan fuerza a las diversas áreas de gobierno. Los organismos del sector social defienden con máximo celo el restringido poder restante. Todo ello propicia condiciones para la **pelea interorganizacional**.
- e) Existe consenso en que la participación de la comunidad es absolutamente necesaria para lograr la eficiencia en los programas sociales. El sector social constituido por organizaciones técnicamente atrasadas o intermedias tiende a manejarse con modelos organizacionales de corte piramidal neto, acentuadamente formalistas y que obstruyen dicha participación, generan múltiples conflictos con la comunidad y son incapaces de captar las señales que provienen de ella.
- f) Otra muestra clara de la experiencia de la región en materia social es la gran utilidad de la descentralización, la cual permite que los programas sociales hagan **contacto** con la realidad. El modelo organizacional prevaleciente en las instituciones intermedias y atrasadas 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 capacidades que, entre otros aspectos, exigen una elevada flexibilidad interna a las organizaciones. Por el contrario, tiende a hacer rígidas las conductas.

- h) El sector carece 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 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 multi-institucionales. Sus objetivos se cumplirán sólo mediante proyectos que agrupen los esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos. La capacidad para manejar este tipo de operaciones no es producto de la magia y no parece estar vinculada a la institución. En el sector social no se está cultivando en forma sistemática ni se está prestando siquiera atención orgánica a aprender de sus propias experiencias, de sus fracasos y de sus logros en ese campo.

III. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA REFORMAR EL SECTOR SOCIAL

Reformar el Estado para favorecer la gestión eficiente de las políticas y programas sociales requiere necesariamente de la formulación de estrategias eficaces respecto a cada uno de los temas mencionados y otros más. 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 aquéllos. 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, la insistencia simplificadora y los 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. En el campo social esa óptica es portadora, incluso, de marcadas disfuncionalidades que pueden aumentar las ineficiencias en vez de disminuirlas.

Así, 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 formulaciones preconcebidas en situaciones imprevistas de cambio social, económico y político.¹

La reforma del sector social debe transitar de las **ilusiones fáciles** al complejo campo de la **reforma multidimensional**, que debe tratar de afectar los aspectos estratégicos de la productividad del sector. En seguida se señalan algunos de los lineamientos principales que deberá considerar una reforma de ese tipo.

A. Hacia redes sinérgicas

¿Cómo encarar el problema de la actual desarticulación del sector social en 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 promisoriosa que se debe explorar es la que surge de uno de los campos de trabajo centrales en gerencia pública de avanzada: la gerencia intergubernamental. Se parte de que en general las organizaciones públicas nunca

¹ Dennis A. Rondinelli, *Development Projects as Policy Experiments: an Adaptive Approach to Development Administration* (Nueva York: Methuen, 1983).

logran 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 multi-institucional. 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. La fijación de objetivos es de hecho un resultado final del funcionamiento total del sector o de áreas de éste. 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. Ésta 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 son horizontales, con puntos de coordinación instrumentales que puede aportar el ministerio especializado en la problemática social en su conjunto, pero su base de cohesión 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 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 las 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.²

² Myrna Mandell, "La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada", *International Journal of Public Administration* 2:4 (1988).

Respecto al campo social señala:

Dado lo complejo de la sociedad moderna y la necesidad de formar redes interorganizacionales para manejar las complejidades, este cambio parece incluso tardío.³

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 la compartimentalización en la instrumentación de políticas hasta el uso de sistemas de medición disímiles.

Se requiere la participación activa y permanente del sector social en la concepción de las políticas económico-sociales integradas deseables. 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 participación en el debate de las políticas económicas globales. El sector 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 enfoque 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. Éstos 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 que afronta la región requiere la profunda rejerarquización de la actual posición organizativa del sector social en el aparato público. Se debe marchar a un sector social modernizado tecnológicamente, mucho más cercano a los niveles máximos de

³ Myrna Mandell, "La gerencia intergubernamental...", *Loc. cit.*

decisión gubernamental, que pueda proyectar una imagen de mayor peso en el conjunto del aparato público y la sociedad.

D. Avanzar en los procesos de descentralización

Desde una perspectiva gerencial, el potencial de mejoras de la productividad de las políticas y programas sociales existentes en la descentralización tiene gran significado. La naturaleza de estos programas requiere un tipo de gerencia adaptativa, abierta y flexible, que encuentra su *habitat* propicio en modelos de gestión descentralizados. Éstos harán posible el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Las dificultades y desventajas de la descentralización quedarían ampliamente compensadas en este caso por los logros obtenibles. De particular importancia son las perspectivas que ofrece en ese sentido la municipalización de programas sociales.⁴

E. Aliento a la participación comunitaria

La reforma del sector social debe orientarse principalmente 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 son las sólidas resistencias a ésta y algunas con la falta de esfuerzos sistemáticos para 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 con base en las experiencias concretas de cómo estimular y facilitar la participación.

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 se requieren reformas significativas que favorezcan la concentración con las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de la sociedad civil. En la región recientemente se ha comenzado a transitar el camino de las interrelaciones posibles. La reforma debe introducir

⁴ Una sugerente visión de las ventajas de la municipalización en materia nutricional puede encontrarse en 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).

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.

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 cabildeo 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 actuar con vistas a preservar sus objetivos.

H. Integración regional 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, los cuales pueden beneficiarse mucho de la integración regional.

Compartir tramos decisivos de este esfuerzo, intercambiar experiencias, detectar programas que afrontados conjuntamente tendrían efectos mucho mayores, investigar comparativamente y en común problemas cruciales, son algunas de

las posibilidades. La productividad de la cooperación regional en el esfuerzo de reforma se ilustra con los adelantos en el marco de cooperación permanente establecido entre el **Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza**, el **Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLA)** 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, formular y poner en marcha conjuntamente con el Ministerio de la Familia de Venezuela el Primer Programa Latinoamericano de Desarrollo de Gerentes Sociales. El verdadero desafío en materia de reforma del sector social 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, renuentes a la concentración, de peso limitado en el aparato público, sin carreras gerenciales orgánicas, y de participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo. El reemplazo de la concepción tradicional de la reforma por la agenda mencionada abre paso a estrategias no convencionales de cambio que probablemente puedan permitir logros mayores en la eficiencia del sector.

IV. HACIA LA FORMACIÓN SISTEMÁTICA DE GERENTES SOCIALES

En el mundo contemporáneo la gerencia constituye una actividad que está produciendo un salto paradigmático gigantesco, 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 interrelación 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 la región. 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 ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren.⁵

¿Cuál debería ser el perfil del gerente social? ¿En qué consiste su especificidad? Entre otros aspectos básicos debería reunir las siguientes capacidades estratégicas.⁶

A. Apertura a 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 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.⁷

En síntesis, la aproximación simplificadora ingenua, que tiende a crecer con base en soluciones únicas debe ser reemplazada. Para lograr eficiencia es preciso

⁵ Dennis Rondinelli, *op. cit.*

⁶ El tema es tratado detalladamente en Bernardo Kliksberg, *¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias*, en B. Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, *Op. cit.*

⁷ Gareth Morgan, *Images of Organization* (Sage, 1986).

un tratamiento que parta de la ambigüedad de las situaciones, la multiplicidad de escenarios posibles, la adaptación y el pensamiento multidisciplinario.

B. Orientar 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. 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.⁸

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. Trabajo por la participación

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 del tejido social, para su propia autonomización. Las tentaciones paternalistas y las estrategias manipuladoras 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. Para ello, se deben desarrollar las actitudes de participación genuina del 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.

⁸ Bárbara Coe, "Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales", *International Journal of Public Administration* 2:4 (1988).

D. Gerencia de avanzada

El gerente social debe ser un agente del cambio, de las reformas en las direcciones señaladas en la sección anterior. Por consiguiente, se le debe capacitar para que elabore un modelo o reorganice 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 mediante la concertación con organizaciones externas y si logra mejorar su eficiencia descentralizando hacia las regiones y los municipios principalmente.

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

REFERENCIAS

- Coe, Bárbara. "Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales" *International Journal of Public Administration* 2:4 (1988).
- Kliksberg, Bernardo *¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias*, en Bernardo Kliksberg, Comp., *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- Mandell, Myrna. "La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada". *International Journal of Public Administration* 2:4 (1988).
- Morgan, Gareth. *Images of Organization*. Sage, 1986.

Rondinelli, Dennis A. *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*. Nueva York: Methuen, 1983.

Schejtman, Alejandro. "Gestión local y seguridad alimentaria". en Bernardo Kliksberg. Comp., *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.