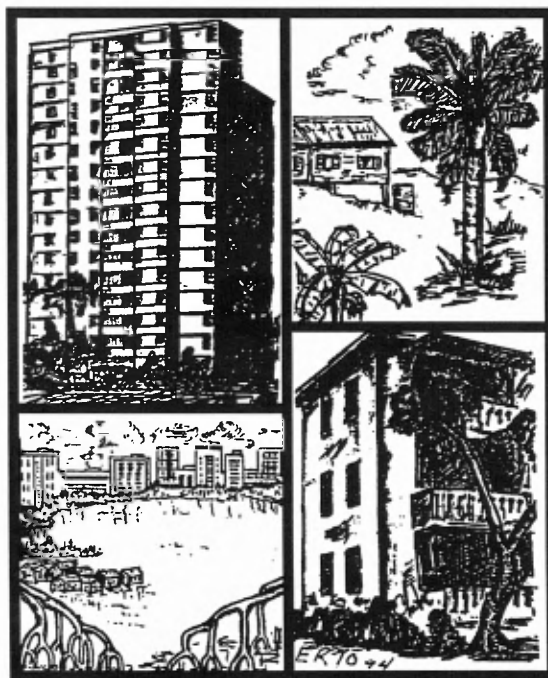


**LA POBREZA  
EN  
PUERTO RICO  
Y  
AMÉRICA LATINA**



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

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

**ACCIONES  
PARA  
COMBATIR  
LA POBREZA**

## LA GERENCIA SOCIAL: UNA OPCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO

*Dr. Ricardo Uvalle Berrones\**

### PROEMIO

El objetivo de estas ideas es analizar y explicar la gerencia social como una alternativa novedosa de la acción gubernamental. El eje de la gerencia social es combatir las desigualdades económicas y sociales. Es sabido que, por efecto de la crisis que viven las economías, los gobiernos tienen un déficit de capacidad para conseguir el bienestar social.

En la medida en que se deterioran las condiciones de vida, quiere decir que los gobiernos no aciertan a revertir la injusticia social. En este sentido, la gerencia social es un medio que permite enfrentar con recursos tecnológicos innovadores y en los marcos de la democracia política, los desafíos que se originan con el abatimiento de la calidad de vida. Es pues, una opción a considerar en momentos en que los gobiernos modernizan sus medios de gestión y administración.

### I. DETERIORO DEL GOBIERNO GRANDE

Una de las características de los años setenta es la crisis de un modo de intervención gubernamental, tanto en la sociedad como en la economía. Las acciones de gobierno se caracterizaron por su impacto omnipresente, omnisciente y omnipotente. Todo dependía de lo que el gobierno hacía o dejaba de hacer.

Con la crisis del sistema industrial que corresponde a la economía de mercado, la actividad del Estado en los procesos productivos y distributivos no consigue revitalizar la caída del crecimiento económico y el deterioro de las condiciones sociales de vida. El agotamiento de la economía de chimeneas es correlativo al declive de las políticas expansionistas que en materia de inversión y gasto público alentaron los Estados modernos para estimular el auge del intercambio mercantil.

En la actualidad, la llamada economía instantánea entendida como un

---

\* Coordinador de la Licenciatura de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

sistema abierto y de grandes intercambios, reemplaza a la economía industrial, da cauce a la revolución de la informática, a la tecnología de las telecomunicaciones, al desarrollo de la superconductividad, a la reducción del tiempo para generar bienes y servicios y da prioridad al paradigma de la producción simultánea, interdependiente e integrada.

Esto significa que no hay disociación entre la aplicación de la tecnología y lo que corresponde a la publicidad, el *marketing*, la ingeniería financiera, las ventas, la motivación de los empleados y la innovación. De acuerdo con lo anterior, la acción del gobierno en la sociedad industrial se ha modificado.

En efecto, durante más de treinta años el impulso a la sociedad se efectuó con una creciente acción estatal. Los aspectos relacionados con los fines sociales y económicos del estado se politizaron en aras de cumplimientos que no siempre evaluaban costos y beneficios. A veces la prisa por alcanzar la eficiencia dio lugar a improvisaciones y gasto de recursos que no se recuperaban y sí, en cambio, provocaban efectos negativos en la Hacienda pública.

La formación de la economía de estado tuvo como efecto consecuente la existencia de un gobierno grande.<sup>1</sup> Los procesos productivos, comerciales y de servicios no sólo se impulsaban con el concurso de los agentes privados, sino que numerosas y variadas dependencias gubernamentales tenían injerencia en ellos. El gobierno empresario se ramificó a lo largo y ancho de la sociedad y con ello una forma de administrar y regular la economía. Esta forma puede identificarse por su utilidad y rendimiento decreciente.

Por su utilidad, en cuanto que estimulaba, rehabilitaba y apoyaba procesos del mercado que no eran suficientes por sí mismos para garantizar un crecimiento sostenido de la riqueza material. Es el caso de los energéticos, la petroquímica, el acero y algunas ramas de la tecnología de punta, como el uso de las comunicaciones vía satélite.

Por su parte, el rendimiento decreciente del Estado emerge a consecuencia de la sobredilatación de estructuras y organizaciones administrativas que impiden la creatividad y racionalidad del trabajo gubernamental.

---

<sup>1</sup> El "gran gobierno" hace parte del desarrollo de los años 50 y 60. Ha significado que grandes sectores de la población de muchos países desarrollados dependan, de una manera u otra, directa o indirectamente, del gobierno y de alguna especie de transferencia de recursos. Ello significó que los tentáculos del gobierno llegaran hasta los aspectos más recónditos de la vida de nuestras sociedades; que el gobierno se convierta en algo casi omnipresente. Ralf Dahrendorf, "La desreglamentación y la intervención del estado", en, *La reforma del Estado: las razones y los argumentos*, (México: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales), 1988, p. 67.



La proliferación de organismos no justificados dio como resultado el crecimiento, a veces explosivo, de las prácticas y rituales burocráticos. La extensión de la esfera gubernamental era paralela al distanciamiento que el Estado tenía respecto a la sociedad civil. Más poder nominal vía reproducción de organismos administrativos no es equivalente a más eficiencia, sino a más burocracia. La alternativa entre administrar con eficiencia o administrar con más burocracia se resuelve en favor de esta última.

Se afecta con ello la confianza ciudadana en el gobierno debido a que los resultados finales de éste en la sociedad no son los mejores. De este modo, la política creciente del gasto público<sup>2</sup> se traduce en beneficios no siempre generalizados; se constituye además, en una política que llegó a utilizar los recursos públicos como si fueran ilimitados, provocando que el déficit fiscal se erigiera en un mal público que la ciudadanía y la economía han tenido que pagar. Junto a tal situación, el desencanto por los resultados de la acción gubernamental se traduce en un cuestionamiento sobre las deficiencias e insuficiencias del propio gobierno para conseguir el bienestar social e individual.

El desbordamiento administrativo del Estado da como consecuencia que el **gran gobierno** provoque desconfianza. Entre las acciones que generan la desconfianza en el gobierno destaca su propensión a sobrerregular la vida económica y social y a erigirse en propietario y administrador mayoritario del patrimonio público. Un gobierno protagónico es el colofón de una época donde la cultura administrativista se exaltaba como fin en sí misma, no como medio para alcanzar metas superiores de progreso social.

## II. EL ESTADO SOCIALMENTE NECESARIO

La década de los ochenta es cuando los modos de intervención gubernamental abrumadores, centralizados y piramidales entran en proceso de deterioro y decadencia. El Estado omnipotente llega a su ocaso. No puede expandirse ni crecer más. Sus recursos, capacidades y medios de administración no consiguen revertir los rendimientos decrecientes de su acción gubernamental. Se impone por tanto, emprender una revisión a fondo de lo que es la actividad estatal. Se llega a un común denominador: se dificulta garantizar y acrecentar la gobernabilidad de la democracia con

---

<sup>2</sup> Descubrimos que el gasto público no podía extenderse e incrementar indefinidamente, como también que había muy buenas razones para sentirnos desilusionados con el desempeño del gobierno en cuanto a la ejecución efectiva de lo que deseábamos que hiciera. *Ibid.*

estructuras e instituciones estatales que no son productivas ni eficientes. El fin del Estado omnipotente, cuyo mejor paradigma es el Estado del Bienestar,<sup>3</sup> es realidad incontrovertible.

De ahí que la categoría reforma de Estado se extienda y difunda por todas las latitudes mundiales. Se toma conciencia de que la vida estatal está sujeta a mutaciones, contradicciones y transformaciones que, por su impacto, provocan desajustes en su organización y funcionamiento. El punto central de la reforma estatal es cómo asimilar los procesos de cambio que en la hora actual son de velocidad intensa. De igual manera, cómo deben los estados encarar el futuro en contextos turbulentos y competitivos.

Frente a los imperativos y complejidades de la economía abierta regida por el patrón del mercado, la reforma del Estado apunta por lo senderos de lo que debe ser el **Estado Socialmente Necesario**. No se trata de un paradigma deseable sino de responder a las condiciones estructurales de un mundo que vive realidades que antes no se conocían pero que, sin embargo, reclaman reformar el Estado en cuanto a su actividad y forma de organización.

El Estado reformado es el **Estado Socialmente Necesario**, el cual se caracteriza por desarrollar actividades relacionadas con la coordinación, el apoyo, la cooperación y el estímulo en favor del mercado, la sociedad y las organizaciones públicas. Es un Estado que no desplaza a la sociedad ni las energías creadoras de sus organizaciones civiles. Es un Estado que promueve y regula para no constituirse en propietario o gran administrador de la vida económica y social, sino para armonizar las iniciativas de los agentes del mercado con la útil y conveniente acción gubernamental.

La principal función del estado ha de ser la de motivar y promover la organización inicial, respetando, sin embargo, la estructura elegida originalmente por los miembros mismos. El estado deberá ayudar a poner en marcha o a desarrollar las organizaciones, eliminando los obstáculos y prestando el apoyo necesario, pero manteniendo luego una actitud de asistencia y poniendo el máximo cuidado en evitar la intervención directa; en otras palabras, debería crear un ambiente adecuado para el buen funcionamiento de las organizaciones.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Los Estados de Bienestar están dejando rápidamente de ser la solución viable a los problemas socio-políticos generados por las sociedades capitalistas tardías, porque los sistemas de vida social y económica ya no armonizan con las exigencias del sistema político-administrativo. Las panaceas de la intervención estatal, y la regulación misma, pasan a hacerse problemáticas... la propias estrategias para el manejo de la crisis empleadas por el Estado de Bienestar se ven sometidas a nuevas formas de tendencias a la crisis. Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, (Madrid: Alianza Editorial, 1991), p. 19.

<sup>4</sup> FAO, "Propuestas de políticas y estrategias para aliviar la pobreza rural", en, *La reforma del Estado...*, pp. 267-268.

Para ello ha impulsado políticas de privatización, desregulación, liberación y desburocratización que tienen por objeto depurar sus zonas administrativas, mejorar su capacidad financiera y devolver a la sociedad lo que le corresponde y sabe hacer. También dedica especial atención al renglón de los bienes públicos,<sup>5</sup>

Las características técnicas de los bienes públicos son: no tienen rivales en el consumo, no tienen exclusividad y no son rechazables. Es decir, se trata de bienes muy diferentes de los bienes privados comerciables . . . El concepto de bienes públicos se ha relacionado, más allá de la economía, con los problemas de gobierno, justicia y equidad . . . La existencia de bienes públicos no está a discusión, el problema es que las intervenciones son las pertinentes para producirlos y satisfacer las necesidades de esos bienes. Es decir, lo importante es, por un lado determinar los niveles adecuados de oferta de bienes públicos, y por otro, como el gobierno debe “leer” la demanda que los ciudadanos hacen. Desde el lado de la oferta el gobierno puede intervenir para producir directamente los bienes públicos, o bien, proporcionar los estímulos para que las empresas privadas lo hagan. Del lado de la demanda el desafío consiste en evaluar correctamente las necesidades genuinas de los ciudadanos, sin interferencias o presiones de los grupos.<sup>6</sup>

asimismo como de las externalidades.<sup>7</sup>

Los precios del mercado no necesariamente reflejan con transparencia las actividades de productores y consumidores. De manera convencional se acepta que existe una externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja directamente en los precios del mercado, es decir, los efectos sobre otros ( sean beneficios o costos) son **externos al mercado**.<sup>8</sup>

Es un Estado que impulsa una economía de costos compartidos donde el ciudadano es contribuyente, cliente y consumidor de bienes y servicios públicos. Es un Estado donde el sentido público de la economía es la base para considerarla como parte del hogar común que es la vida ciudadana. Es un Estado que no guarda una relación desbalanceada con la sociedad, sino que se erige en favor de ella como un medio para alcanzar el desarrollo y no en una carga que consume y agota irracionalmente el excedente económico. Es un Estado que concibe el bienestar social no a partir de

---

<sup>5</sup> José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado* (México: Instituto Nacional de Administración Pública), 1992.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 84-85.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 85.

costosas estructuras administrativas, sino con el impulso de programas que son producto, no en sí de la **actividad del Estado, que es la administración pública, sino de su capacidad de gestión para diseñarlos y ejecutarlos.** En este sentido, es un Estado que confiere a la función de gobierno prioridad sobre la de administrar. Es un Estado donde la gestión de los programas sociales se realiza por consenso, participación y corresponsabilidad.

### III. DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUROCRATIZACIÓN A LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Si la vida de los estados se rige y orienta por la ley del cambio, la lógica del poder se re-estructura en razón de éste. Por consiguiente, la lógica del poder estatal tiene que modernizarse atendiendo a cómo racionalizar y acrecentar sus capacidades de gobierno.

Es sabido que el poder del Estado se integra por una variedad de recursos, técnicas, tecnologías, y fuentes de información que es necesario utilizar bajo la noción de cálculo, es decir, teniendo conciencia de que la fuerza estatal es tan efectiva o ineficaz dependiendo de cómo se utiliza.

En este caso, la racionalidad estatal vía sus capacidades de gobierno debe encaminarse a mejorar el conjunto de prácticas que sustentan los procesos de gestión. Si por gestión entendemos un modo organizado de realizar las cosas, entonces el **modus operandi** del Estado, que es el gobierno, tiene que desenvolverse con calidad, productividad y eficiencia.

De este modo, la gestión gubernamental insertada en realidades públicas, rebasa el ámbito de lo estatal para interactuar además de él, con organizaciones sociales y privadas. A diferencia de la administración pública que ha respondido más al Estado, la gestión gubernamental enfatiza que la ventajas técnicas y tecnológicas sean aprovechadas para incrementar y mejorar los rendimientos de la acción estatal. En momentos en que se replantea la actividad del Estado en la sociedad, que es la administración pública, no es ya funcional que la racionalidad burocrática sea el indicador más confiable para evaluar costos y eficiencia.

En efecto, la administración y burocratización<sup>9</sup> de los programas sociales tiene las limitaciones siguientes: 1) se realiza con patrones centralizados; 2) responde a trabajo de gabinete, esto es, al trabajo que no

---

<sup>9</sup> Esta es la extensión de las esferas de actividad de la burocracia y de su poder, sea su propio interés o el de su élite. Tiende a acrecentar la regulación de diferentes áreas de la vida social y en alguna extensión el desplazamiento de sus metas de servicio en favor de diferentes orientaciones e intereses de poder. N. S. Eisenstad, "Burocracia, burocratización y desburocratización", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 46 (1981), p. 17.

siempre toma en cuenta a la ciudadanía; 3) propicia la formación de cotos de poder con fines clientelares; 4) no facilita la comunicación entre la sociedad y el gobierno; y 5) hay el riesgo de acentuar prácticas patrimoniales en el uso de los recursos públicos, debido a que hay ausencia de participación social.

La administración excesivamente burocratizada es contraria al desempeño óptimo de las instituciones estatales y es fuente de patologías que ponen en riesgo la gobernabilidad de la sociedad. Es un tipo de administración que se ocupa más del perímetro que le corresponde cumplir, no tanto del cómo mejorar los procesos de la gestión de gobierno.

#### IV. LA UTILIDAD DE LA GERENCIA SOCIAL

Considerada como un método de gobierno abierto, la gerencia social es un conjunto de capacidades tecnológicas que tiene por objeto nutrir el proceso de gobierno para conseguir la prosperidad y el bienestar social. Se ocupa de que la calidad de vida en la sociedad sea creciente, no decreciente.

Para la gerencia social, el bienestar social debe conseguirse tomando en consideración los elementos siguientes:

- 1) La participación comunitaria.
- 2) La comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos.
- 3) Dar prioridad a la decisión pública, no a la decisión burocratizada.
- 4) Tomar en cuenta a las Organizaciones No Gubernamentales.
- 5) Reconocimiento del pluralismo social, no sólo del pluralismo político.
- 6) Su efectividad se asocia a la gestión intergubernamental.

Como método de gobierno, la gerencia social se caracteriza por la combinación y conjugación de procesos de gestión que requieren de lo heurístico para que sean eficientes. Es una gerencia que rebasa la formalidad de las estructuras organizativas, y por su contenido, enfatiza en los elementos de negociación, concertación y acuerdo de compromisos.

Se inserta en la publicitación del poder y en la democratización del mismo. Es, por eso, un **método de gobierno abierto** porque plantea en cuanto condición que la sociedad civil pueda expresarse e incorporarse organizadamente al proceso de gobierno. Como una forma de gestión tecnológica, la gerencia social no se apoya en grandes aparatos burocráticos, sino en tipos de organización descentralizada que son flexibles y adaptativos.

Le interesa el desarrollo organizacional en los rubros de calidad, rendimiento, desempeño y efectividad para articular a los actores gubernamentales y no gubernamentales y conseguir resultados que se traduzcan en una mejoría de los niveles de vida.

Uno de los puntos centrales para el éxito de la gerencia social consiste en desburocratizar<sup>10</sup> el desempeño del gobierno. La parte neurálgica de la gerencia social no es únicamente la toma de decisiones, sino la aptitud para conseguir resultados óptimos. Y los resultados tienen su base en el desarrollo de una gestión racional, heurística y democrática.

En momentos que los patrones burocratizados y centralizados son improductivos, la gerencia social es una opción para que el diseño, hechura y ejecución de los programas sociales se realice, hasta donde sea posible, distante de la influencia que emerge en los laberintos del poder burocrático. En este sentido, la gerencia social es un sendero para alcanzar la eficiencia con más democracia. Elimina además, la vigencia del sistema de intermediarios e interlocutores alentados por la burocracia gubernamental. Se evita así la innecesaria politización en el logro del bienestar social.

## V. CONTEXTO Y UTILIDAD DE LA GERENCIA SOCIAL

Más que jerarquías, cadenas de mando y tramos de control amplio, la gerencia social tiene una concepción descentralizada<sup>11</sup> en la cual se incorporan los ámbitos regional, estatal, municipal y comunitario para la mejor atención y solución de las necesidades sociales. Su desarrollo, además de darse en un ámbito como es la economía pública, se impulsa con acciones cooperativas. Esto significa que la búsqueda del bienestar social no es una tarea unidimensional, sino que obedece a una concepción multidimensional. Esta categoría alude a una diversidad de factores que concurren en la elaboración y ejecución de la política de bienestar.

La cobertura, objetivos y medios de la gerencia social se insertan en la

---

<sup>10</sup> Con la desburocratización ... se verifica una subversión de los objetivos y actividades de la burocracia en el interés de diferentes grupos con los cuales ella tiene una estrecha interacción: clientes, patrones y partidos interesados. En la desburocratización las características específicas de la burocracia, en términos de su autonomía o reglas y metas específicas, son minimizadas, a la vez que sus funciones y actividades. N. S. Eisenstadt, *Ibid.*

<sup>11</sup> 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 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 son los programas sociales. Bernardo Kliksberg, "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza", *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol 1, Núm. 1 (1992), pp. 41- 42.

lógica del **Estado Socialmente Necesario**. No es la gerencia social un elemento del bienestar alentado con prácticas estatizadas. Los aspectos del bienestar se plantean en los marcos y funcionamiento de una economía de costos compartidos, la cual no centra la importancia en la demanda, sino en la oferta.

Este cambio es crucial para situar por qué el bienestar no puede alcanzarse con más intervencionismo estatal en la sociedad y en la economía. La oferta para lograr el bienestar social implica que los ciudadanos solicitan bienes y servicios, pero a cambio de ello son responsables de cumplir con sus obligaciones fiscales. La economía de la oferta tiene como plataforma que la Hacienda pública se integra con la aportación de los privados y a de partir tal consideración es posible y aun legítimo demandar bienestar, pero contribuyendo al financiamiento del gasto público. Con la base en lo expuesto, el contexto de la gerencia social,<sup>12</sup> en cuanto método de gobierno, puede apreciarse en el **Cuadro Núm. 1**, a continuación.

### CONTEXTO DE LA GERENCIA SOCIAL

- Los recursos públicos son escasos para atender demandas en competencia.
- Se impone por ello, adoptar el criterio de agenda de gobierno para la formulación de los programas sociales masivos.
- El gobierno es un coordinador del esfuerzo y la cooperación social.
- Considerar la participación de los sectores marginados y pobres para remontar sus difíciles condiciones de vida.
- Establecer patrones de eficiencia y productividad para que el rehabilitamiento en las condiciones de vida para superar la pobreza sea factible con re-entrenamiento y capacitación.
- Organizar o re-organizar equipos de profesionales con visión multidisciplinaria para atacar los males sociales como el desempleo, la insalubridad, la drogadicción y la deficiente alimentación.
- Introducir y aprovechar el uso de tecnologías para reactivar el abatimiento de condiciones de pobreza y pobreza extrema.

---

<sup>12</sup> **La gerencia social aparece como una rama de la gerencia, de particular complejidad. El perfil deseable requiere, como se ha precisado, entre otras capacidades moverse en la inestabilidad típica de los contextos modernos, captar las señales de la realidad, orientación para la articulación social, capacidad para la concertación, dominio de frontera tecnológica en gerencia de compromiso.** Bernardo Kliksberg, "Gerencia social: una revisión de situación", en *¿Cómo enfrentar...*, pp. 325-326.

## VI. OBJETIVO DE LA GERENCIA SOCIAL: ELABORAR Y EJECUTAR PROGRAMAS SOCIALES MASIVOS

A raíz de la crisis económica del mundo contemporáneo, que es de gran intensidad en la década de los ochenta, el bienestar social es uno de los capítulos más deteriorados, en particular en América Latina. El número de pobres, aunque diverso, no hay duda que arroja cifras dramáticas.

Mientras que CEPAL estima que había 203 millones de pobres en 1990, el Banco Mundial calcula una cifra sustancialmente menor: 133 millones en 1989, mientras que el Proyecto de PNUD estima una cantidad superior a las otras dos: 271 millones, lo que representa una tercera parte más que el estudio de CEPAL y casi el doble que el Banco Mundial.<sup>13</sup>

En la medida que aumenta el número de pobres es evidente que hay incapacidad gubernamental para conseguir el desarrollo social. La pobreza no es tan sólo un problema público, sino que es asunto de Estado, dado que el acrecentamiento de la desigualdad social es un hecho que tiene relación directa con la gobernabilidad y la vigencia de la democracia. La eficacia de un gobierno no consiste únicamente en garantizar el orden y las libertades, sino en su capacidad para lograr un bienestar generalizado. La ausencia de bienestar, en cuanto asunto público, atañe a los gobiernos. Como responsables del interés general y de la civilidad de la vida pública, los gobiernos están comprometidos para que la pobreza no continúe reproduciéndose como hasta ahora.

De ahí que la gestión de gobierno sea cada vez más pública y no estatal. Esto significa que el bienestar social es un reto que tiene que encararse con mejores capacidades de gobierno. En este sentido, la gerencia social puede contribuir a que el combate a la pobreza sea más efectivo. La parte medular que la sustenta son los **programas sociales masivos, mismos que son ...de alcance nacional... benefician al público masivo, y son ...administrados por profesionales del sector social: educadores, médicos, especialistas en salud pública, ingenieros sanitarios.**<sup>14</sup> El objetivo de los programas sociales masivos es:

... extender la expectativa de vida, elevar los niveles de alimentación, asegurar el acceso a la educación básica a la población en su conjunto, modificar las prácticas sanitarias cotidianas. La meta de estos servicios

---

<sup>13</sup> Rosalba Carrasco Licea, y Francisco Hernández y Puente, "Tres visiones de la pobreza en América Latina", *La Jornada*, sección *Balance Económico*, octubre 4 de 1993, p. 51.

<sup>14</sup> Merilee S. Grindle, "Restricciones en la implementación de programas sociales", en, *¿Cómo enfrentar la pobreza?* (Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), trabajo coordinado por Bernardo Kliksberg, Buenos Aires, 1989, p. 95.



es la creación de condiciones para sostener y mejorar el nivel de vida de los recursos humanos de la sociedad, sentando las bases para un desarrollo social y económico en el futuro. La persecución de objetivos a largo plazo que implican cambios en actitudes y conductas, requieren un compromiso continuado por parte del personal, aun cuando los beneficios no sean evidentes en lo inmediato y aunque los potenciales beneficiarios se resistan al cambio y a la participación en los programas.<sup>15</sup>

Una de las ventajas de la gerencia social es que la evaluación de los programas sociales masivos se realiza por monitoreo. Esto rompe con la idea tradicional de que la evaluación tiene que efectuarse al término de los programas. El objetivo de la evaluación por monitoreo es:

. . . detectar posibles defectos de diseño en los procedimientos, identificar barreras e impedimentos para su implantación y, a través de los registros de eventos y actividades, proveer información necesaria para las decisiones sobre su reprogramación. Para los programas que ya se encuentran en operación esta evaluación sirve necesidades de gerencia al proveer información sobre la cobertura del programa y sus procesos. Utilizando esa información en un proceso de retroalimentación es posible efectuar los ajustes necesarios para una mejor ejecución.<sup>16</sup>

Asimismo, los resultados de la evaluación por monitoreo

... se pueden usar por la gerencia para mantener o cambiar: a) las actividades o el procedimiento del programa; b) los objetivos del mismo, y c) los indicadores de desempeño que se han estado utilizando.<sup>17</sup>

La ventaja de la evaluación por monitoreo es que se aplica a:

. . . programas que se encuentran en una etapa avanzada de diseño y que han dado comienzo a sus actividades a través de un estudio piloto. En este caso, la evaluación de procesos permite detectar tempranamente los problemas gruesos que surgirán con mayor fuerza en futuras etapas y por consiguiente ayuda a introducir a tiempo los cambios necesarios que aseguren una ejecución más adecuada cuando el programa se extienda a otros sitios de implementación.<sup>18</sup>

Otra ventaja de la gerencia dedicada a la elaboración y ejecución de los programas sociales masivos, es que en el renglón del desempeño es viable combinar para efectos de la fase de **implementación**, no sólo la programación inicial que le da cuerpo como política pública, sino conferirle un carácter adaptativo. La gerencia social no necesita estructuras voluminosas para sus procesos de gestión, sino la aplicación de estrategias inteligentes

---

<sup>15</sup> Merile S. Grindle, en *Ibid.*, p. 97.

<sup>16</sup> José Sulbrandt, en *Ibid.*, p. 160.

<sup>17</sup> J. Sulbrandt. *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

que contribuyan al logro del buen gobierno. Su esencia heurística es fundamental para crear, corregir y reajustar sobre el comportamiento de los hechos el contenido de los programas sociales masivos.

Sin embargo, es conveniente aclarar que la gerencia social no es una panacea ni una quimera. Si bien atiende asuntos públicos y sociales, no quiere decir que omite los corredores del poder político. En todo caso los da por hecho, pues es sabido que los problemas públicos y sociales se encuentran inmersos en arenas de poder<sup>19</sup> donde se ejercen presiones de todo tipo para influir en su diseño y ejecución.

La fase de mayor grado de dificultad para que la gerencia social tenga éxito es, sin duda, la de implementación.

La implementación de la política o de los programas resulta ser así un proceso con negociaciones permanentes de carácter implícito o abierto y en la cual, más que la aplicación estricta de una programación específica, se necesita emplear una estrategia basada en la adaptación y en elementos de **ensayo y error**. Dentro de este marco, los implementadores principales son influidos por las presiones ejercidas por los agentes sociales involucrados y las directivas de los altos ejecutivos públicos, que esperan que el programa se cumpla.<sup>20</sup>

Frente a contextos múltiples, cambiantes y complejos, la gerencia social desarrolla sus procesos de gestión con el criterio de estrategia no de racionalidad burocrática. Es decir, enfrenta lo imprevisto modificando, si las circunstancias lo exigen, el rumbo inicial de los programas a ejecutar sin renunciar o distanciarse de su objetivo central que es mejorar las condiciones sociales<sup>21</sup> de vida.

Ante factores reales de poder, camarillas burocráticas y potenciales clientes de la política prebendaria, la gerencia social utiliza para encarar con más flexibilidad los problemas encontrados, la implementación adaptativa para que las políticas públicas de los programas sociales no sea paralizada y eventualmente desvirtuada.

---

<sup>19</sup> En consecuencia, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Lowi J. Theodore, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en *La hechura de las políticas públicas*, tomo 2, trabajo coordinado por Luis F. Aguilar Villanueva (México: Miguel Ángel Porrúa), 1992, p. 101.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>21</sup> Por condiciones sociales se entienden los aspectos esenciales que permiten el progreso social y económico del individuo, como miembro de una familia y de la sociedad. Los más importantes son la salud, la nutrición, la instrucción, la vivienda, la vestimenta, los derechos humanos, la justicia social, etc. FAO "Propuestas... en *La reforma del Estado...* p. 274.

... este proceso de ejecución de políticas y programas recibe el nombre de implementación adaptativa pues permite que la política sea especificada, revisada y modificada, en otras palabras, adaptada de acuerdo con su interacción en el entorno institucional y social. En estos casos, la producción de resultados no es automática ni está asegurada y el curso que sigue la implementación de la política más parece un desordenado proceso de aprendizaje que un procedimiento predecible.<sup>22</sup>

Con base en lo expuesto, la gerencia social es una tecnología que articula capacidades de gestión, es decir, del *Modus Operandi* del gobierno. **Es una tecnología que permite diseñar, remodelar, proyectar, ajustar y reajustar políticas y programas sociales propios de instituciones no burocratizadas ni piramidales.**

Es una tecnología en cuanto que su sentido aplicativo permite conocer resultados de manera inmediata, estableciendo patrones de comparación vía experiencia acumulada y da opción de estar alerta cuando emergen hechos no previstos. Cuando esto sucede, se ponderan alternativas hasta encontrar vías de realización para dar cumplimiento a los programas sociales masivos.

La ventaja de la gerencia social como tecnología aplicada es que los factores que perturban la ejecución de un programa social masivo pueden abordarse **sobre la marcha**, sin necesidad de retroceder o suspender el curso de los mismos. De ahí que los procesos de la gerencia social sean **más heurísticos** que formales.

## VII. CONCLUSIONES

1. La búsqueda del bienestar continúa siendo un imperativo para los gobiernos modernos. En él convergen los aspectos de justicia y equidad que es necesario traducir en resultados de beneficio común. Es sabido que ningún gobierno puede ser eficiente si el bienestar individual y social no son una realidad. La etapa de administrar la pobreza ya pasó. El tiempo en que los problemas sociales únicamente se **disciplinaban** con la creación de instituciones administrativas es inviable en momentos que la injusticia y desigualdad social se reproducen en gran escala en el planeta.

2. La forma de conseguir el bienestar social no puede ser creando más instituciones administrativas. La lección ha sido aprendida: más Estado no es equivalente a una mejoría en los niveles y condiciones de vida. Más burocracia tampoco es correlativo a más eficiencia en la búsqueda y cumplimiento de la justicia económica y social. Por el contrario, en la medida que los recursos públicos se destinan en gran proporción al

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 171.

sostenimiento administrativo del gobierno se postergan los beneficios a quienes realmente los necesitan.

3. La lucha contra la pobreza y la pobreza extrema exige replantear los medios de la acción gubernamental. Ello implica la elaboración de **programas sociales masivos para incorporar** a la vida productiva a los sectores que se encuentran fuera del mercado. Se trata de reincorporarlos para revertir sus condiciones de postración y marginación de forma tal que su fuerza de trabajo sea aprovechada para generar riqueza.

4. El trabajo comunitario es una vía de romper los círculos de la desigualdad y la pobreza. Brinda la oportunidad de una participación donde los grupos e individuos cooperen en tareas como abrir calles, construir canales de riego, establecer fuentes de electricidad, participar en el cultivo de huertas, en la producción y aprovechamiento de los colmenares y en el establecimiento de micro talleres artesanales etc.

5. Con los programas sociales masivos es posible impulsar comunitariamente tareas agrícolas, avícolas, ganaderas y de acuicultura. Se puede, asimismo, impulsarlos tomando en cuenta el tipo de zonas territoriales, es decir, fértiles, desérticas y semidesérticas. Lo importante es convocar a la población a que se incorpore a los esfuerzos productivos que pueden contribuir a revertir los puntos críticos de la pobreza.

6. También los programas sociales masivos son un medio para regenerar aquellos grupos que, por las condiciones de la desigualdad social y la falta de oportunidades para tener un modo honesto de vida, han ingresado al terreno del alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, el pandillerismo y a las bandas que se dedican al hurto y la rapiña.

7. Con los programas sociales masivos es factible atender capítulos cruciales del bienestar social. En efecto, el impulso a programas de nutrición, salud, vivienda, empleo, educación pueden diseñarse con una cobertura nacional sin omitir las particularidades de lo regional, lo municipal y lo comunitario, integrándolos a una estrategia que tenga por objeto mejorar estructuralmente la calidad de vida.

8. Los programas sociales masivos son la parte medular de la gerencia social. Exigen como condición, que no se elaboren verticalmente, sino tomando en cuenta, en una expresión comunitaria, a los beneficiarios. La participación de éstos en los programas mencionados es clave para establecer compromisos y relaciones de cooperación. Sin participación grupal no es posible esperar resultados favorables y directos.

9. La gerencia social responde más a la acción de gobierno y no al patrón de lo administrativo y burocrático. Es una tecnología que permite que la acción gubernamental sea adaptativa y flexible, esto es, se desarrolla con base en estrategias que permiten superar los problemas sin interme-

diarios y filtros que nacen con el ritualismo burocrático. Su utilidad deriva de su metodología aplicativa, misma que coadyuva a desarrollar la creatividad para hacer frente a lo cambiante de las realidades sociales y económicas.

**10.** En cuanto método de gobierno, la gerencia social es ajena a las prácticas clientelares, a los arreglos de cúpula y a las conductas centralizadas. Es un método de gobierno abierto, dado que favorece la participación comunitaria y ciudadana; necesita de la cooperación de las organizaciones públicas y sociales y establece criterios de **corresponsabilidad para asumir los costos de los programas sociales masivos**.

En este sentido, su desarrollo se da en una **economía pública lo cual permite acabar con el paternalismo estatal**, que es contrario a los mejores fines públicos. Es decir, es una tecnología que favorece intercambios y responsabilidades compartidas para favorecer y multiplicar la calidad de vida de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado* México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- Carrasco Licea, Rosalba, y Francisco Hernández y Puente. "Tres visiones de la pobreza en América Latina". *La Jornada*. Sección Balance Económico, Octubre 4 de 1993.
- Dahrendorf, Ralf. "La desreglamentación y la intervención del Estado". en *La reforma del Estado: las razones y los argumentos* México: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1988.
- Eisenstad, N. S. "Burocracia, burocratización y desburocratización". *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 46, 1981.
- FAO. "Propuestas de políticas y estrategias para aliviar la pobreza rural". en *La reforma del Estado: las razones y los argumentos* México: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1988.
- Grindle, Merilee S. "Restricciones en la implementación de programas sociales". en *¿Cómo enfrentar la pobreza?* Trabajo coordinado por Bernardo Kliksberg. Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1989.

- Kliksberg, Bernardo. "Gerencia social: una revisión de situación". en *¿Cómo enfrentar la pobreza?* Trabajo coordinado por Bernardo Kliksberg. Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1989.
- \_\_\_\_\_. "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza". *Revista de Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol 1, Núm. 1, 1992.
- Lowi J. Theodore. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". en *La hechura de las políticas públicas*. Tomo 2. Trabajo coordinado por Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.