

## Artículos

# La gerencia y la implementación de programas sociales: aproximaciones teóricas y desafíos

Martinez Nogueira, Roberto\*

*La intención de este trabajo es contribuir a una mejor comprensión de las condiciones que inciden sobre los procesos de implementación y de los cursos de acción necesarios para lograr que las acciones públicas sean más efectivas. Se postula que el perfeccionamiento de los conocimientos y de las herramientas de gestión requiere avanzar en la identificación de las exigencias derivadas de la diversidad de programas y de las situaciones y condiciones a que la gerencia debe hacer frente. El trabajo considera como atributos constitutivos de los programas sociales la heterogeneidad y la contingencia. Pasa revista a algunas notas propias de este tipo de programas, como son su naturaleza instrumental y simbólica, la baja cristalización de los conocimientos referidos a las relaciones causales operantes, su carácter lleno de tensiones y generador de conflictos, etc. El tratamiento concluye con consideraciones sobre la gerencia de estos programas y la necesidad de bordarla con el mejor conocimiento disponible a partir de los avances en diferentes campos disciplinarios. La intención es cuestionar severamente los enfoques que postulan la homogeneidad de la llamada "gerencia social".*

## INTRODUCCIÓN

El éxito de las intervenciones dirigidas a remediar o superar situaciones inaceptables por razones de justicia y solidaridad, como son la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad o las discriminaciones o dependencias de todo tipo, depende en gran medida de la calidad de la implementación. Esta afirmación no es trivial, pues la literatura sobre políticas y programas sociales suele privilegiar el tratamiento de las concepciones que los gobiernan y sus contenidos, relegando a un segundo plano la problemática de la ejecución. Fijar la atención en la "implementación" y, por lo tanto, en la gestión, implica abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y de los impactos producidos sobre la sociedad.

A pesar de su importancia, el instrumental conceptual y analítico movilizado en torno a la implementación no tiene una consolidación suficientemente satisfactoria. La implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, de planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad. Esta complejidad

explica que las perspectivas, los relatos y las tramas de argumentos a los que se recurre para abordar esta problemática sean múltiples y de significación variada. A pesar de las contribuciones efectuadas para su esclarecimiento y comprensión, aún persisten carencias significativas en la disponibilidad de herramientas adecuadas para su gerencia.

La intención de este trabajo es contribuir a una mejor comprensión de las condiciones que inciden sobre los procesos de implementación y de los cursos de acción necesarios para lograr que las acciones públicas sean más efectivas. Se postula que el perfeccionamiento de los conocimientos y de las herramientas de gestión requiere avanzar en la identificación de las exigencias derivadas de la diversidad de programas y de las situaciones y condiciones a que la gerencia debe hacer frente.

## LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Heterogeneidad y contingencia son atributos constitutivos de los programas sociales. La heterogeneidad se manifiesta en las áreas problemáticas, en las poblaciones-objetivo, en los contextos institucionales y sociales, en los instrumentos y recursos, en la naturaleza de los actores participantes, en los procesos desencadenados, etc. Por otra parte, las contingencias que deben enfrentar la

(\*) Martinez Nogueira, Roberto, Ph.D en administración Pública de la Universidad de Cornell. Director de Grupo CEO Y profesor de la Universidades de La Plata, Buenos Aires y San Andrés.

implementación y su gerencia hacen que ésta deba operar en un mundo de tensiones, ambigüedades, ambivalencias, conflictos e incertidumbres. Se parte de la afirmación de que la implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero a construir, muchas veces alejado de las previsiones de los diseños. La gerencia debe recorrerlo superando obstáculos de todo tipo, pero también identificando y explotando oportunidades y desplegando comportamientos de adaptación, estratégicos e innovadores. Los siguientes son algunos atributos de los programas sociales:

### **Naturaleza instrumental y simbólica**

Los programas tienen por propósito provocar impactos sobre los individuos o grupos que conforman la población-objetivo, el grupo-meta o el conjunto de beneficiarios. Como integrantes de políticas públicas, aspiran a provocar algún cambio de situaciones, tendencias, sistemas, prácticas o conductas. Sus objetivos son superar emergencias, satisfacer necesidades básicas, generar oportunidades, modificar las condiciones de vida o introducir transformaciones en comportamientos, valores, aptitudes o actitudes, etc. Los instrumentos son transferencias, intervenciones o tratamientos, como el otorgamiento de un subsidio, la prestación de un servicio, la protección de un derecho o la construcción de capacidades. La utilización de estos instrumentos da lugar a una considerable complejidad organizacional, pues demanda la gestión de recursos, capacidades, actividades y relaciones. Su implementación consiste en el conjunto de acciones y decisiones dirigidas a alcanzar objetivos a través de la incorporación de insumos, de procesos productivos y de entrega de los bienes y servicios: un recurso monetario, una vacuna o un paquete de alimentos, la provisión de servicios médico- asistenciales, de educación o de capacitación, la realización de obras de saneamiento o de construcción de viviendas, el apoyo para la organización comunitaria o la puesta en marcha y consolidación de empresas productivas, etc. Pero, además, los programas tienen carácter expresivo, constituyen una forma de exteriorizar y afirmar valores, son susceptibles de manipulación simbólica, sus contenidos manifiestos no siempre son expresión plena de las intencionalidades que los inspiran y pueden ser representaciones vicarias de la equidad o la justicia.

### **Cristalizaciones inacabadas de conocimientos.**

Estos programas expresan recortes simplificadores de "lo social", universo extremadamente complejo de fenómenos, relaciones, procesos, situaciones y construcciones simbólicas. "Lo social" es una arena política en la que se debaten cuestiones relativas a la distribución de recursos sociales y en la que despliegan concepciones sobre el orden moral de la sociedad y sobre la posibilidad de convergencia de

intencionalidades sociales y colectivas. Los programas son producto de esos debates y concepciones. Constituyen construcciones gobernadas por delimitaciones impuestas, negociadas o consensuadas de la realidad en las que confluyen interpretaciones diversas sobre la naturaleza de la sociedad. Resultan de la movilización de dispositivos normativos, conceptuales y analíticos que gobiernan la identificación y categorización de problemas. Son, a la vez, expresión de cristalizaciones de conocimientos y de prácticas institucionales que otorgan racionalidad a las teorías de la acción y a las prácticas de intervención. Se fundamentan en aspiraciones, en descripciones esquemáticas y abstracciones de cada situación y en apuestas sobre los comportamientos de los actores. Sus objetivos suelen estar llenos de imprecisiones, con criterios de definición de prioridades que generalmente son ambiguos o raramente explicitados, por lo que con frecuencia la apreciación de su éxito o fracaso es el resultado de juicios arbitrarios con sustento cuestionable. El papel de la gerencia, si bien varía según la naturaleza de los procesos que debe conducir, es traducir e interpretar lo establecido en los programas ante lo singular y particular de cada prestación o servicio, rescatando la diversidad en el marco de una realidad recortada en forma arbitraria. Los programas se construyen sobre la base de un conocimiento imperfecto, con relaciones causales inciertas, por lo que la posibilidad de anticipar contingencias y definir la correspondencia entre los productos de la acción y las condiciones de los receptores es parcial y limitada. Por consiguiente, la programación y la formalización de las tareas tienen carácter de construcción inacabada ya señalado. Las tecnologías de intervención son problemáticas, pues las ciencias sociales no han alcanzado el grado de desarrollo suficiente para brindar algo más que explicaciones plausibles sobre los procesos sociales, sin que puedan aun (y seguramente nunca lo alcanzarán) fundamentar "ingeniería social" con certeza sobre sus resultados y, por lo tanto, requiere aprobación por parte del contexto institucional.

### **Intenciones sujetas a restricciones**

Los programas se asientan en la convicción de que la acción humana puede modificar la realidad, ya se trate ésta del mundo simbólico expresado en valores, sentidos, conocimientos, etc., o del mundo material, de recursos económicos y tecnológicos escasos, o del social escenario de comportamientos, relaciones de distinto tipo, solidaridad y conflictos. Pero esta convicción es permanentemente puesta a prueba por las evidencias de que la acción no es omnipotente, ya que confronta restricciones y obstáculos en esos tres planos. Además, la acción siempre está expuesta a los límites impuestos por las expectativas, contribuciones y voluntad de actores sociales que se movilizan orientados por su propia racionalidad y sus estrategias. Por otra parte

sus impactos efectivos dependen no sólo de la intencionalidad a que responden, de la eficiencia en la implementación y de las tensiones que se desencadenan en torno a ellos, sino de la interacción con otras políticas y de las consecuencias agregadas de fuerzas y factores, por lo que el sentido de cada programa sólo puede inferirse de su inserción en el conjunto de decisiones y acciones estatales y de su inclusión en procesos sociales más amplios. En consecuencia, la gerencia no sólo se apoya en la jerarquía o en la corrección técnica de los diseños, sino que induce comportamientos recurriendo al diálogo y a la negociación. Su papel no se reduce, por lo tanto, a la conducción de un proceso técnico, sino que debe construir legitimidad, reconocimiento y apoyos y estimular la comprensión y el compromiso de parte de actores relevantes, constituyéndose en un participante activo en el juego político, protagonista crítico para la viabilidad y efectividad de la acción. La participación, además de la materialización de un valor, es, de este modo, una estrategia para asegurar el logro de los objetivos que a la vez condiciona el ejercicio de la discrecionalidad gerencial.

### **Arenas de tensión, conflicto y colaboración**

Las políticas y los programas sociales constituyen arenas de tensión y conflicto. Las políticas sociales operan como una espada de doble filo, con beneficios y costos que se distribuyen de manera desigual, pues mientras contribuyen al bienestar de algunos grupos, implican cargas para otros. Por ello, todo programa debe ser analizado desde su "economía política" como un campo de fuerzas en disputa. Su gerencia implica, por lo tanto, la inserción radical en estos conflictos con capacidades para la gestión pero también para el juego político. Por otra parte, los programas sociales suelen ser ejecutados en forma de colaboración o asociación entre diversos actores, lo que exige superar barreras institucionales y un esfuerzo particular para alcanzar visiones y comprensiones compartidas. Los arreglos gubernamentales están gobernados por lógicas sectoriales, con fracturas múltiples y con una diversidad de organizaciones o unidades ejecutoras con programas discretos, escasa coordinación horizontal y competencias difusas. Esta demarcación de competencias obedece a inercias institucionales, rigidez epistemológica, cristalizaciones disciplinarias y reivindicaciones profesionales. A su vez, la atención de problemas no sectoriales requiere la colaboración de diversas entidades públicas, la complementación de esfuerzos y la coordinación operacional. De igual manera, bajo el manto de la descentralización, los gobiernos subnacionales han ido asumiendo crecientes responsabilidades, generándose nuevos problemas institucionales de significación, con negociaciones políticas y técnicas constantes. Si bien la implementación es responsabilidad asociada, los compromisos asumidos no brindan certeza sobre las contribuciones efectivas. La

gerencia, por lo tanto, está sujeta a acomodamientos permanentes, debiendo esforzarse por construir sentidos consensuados y por consolidar relaciones de reciprocidad y confianza para el trabajo en común.

### **Las fuerzas homogeneizadoras**

A pesar de que la heterogeneidad y la contingencia exigen el despliegue constante de comportamientos, estratégicos, innovadores y que demuestren capacidad de adaptación, es frecuente la operación de fuerzas homogeneizadoras, tanto en los diseños como en la gestión, que inhiben o coartan estos comportamientos y que, por lo tanto, explican muchos de los problemas o fracasos de la implementación:

*\*La inercia y rigidez institucional.* Las trayectorias históricas, la asignación de competencias y el predominio de concepciones y modos de acción cristalizados determinan que nuevos problemas sean enfrentados recurriendo a diseños y ámbitos organizacionales inadecuados. De igual manera, es usual que los diseños procuren asegurar la regularidad, continuidad y estabilidad de la operación y someterla a control permanente a través de la estandarización de las tareas. La rigidez y el formalismo son las consecuencias de estos esfuerzos, características que inhiben la flexibilidad y la posibilidad de incorporar el aprendizaje acumulado.

*\*La debilidad de las capacidades analíticas y de gestión y la transferencia de políticas.* Muchas administraciones carecen de capacidades analíticas suficientes para el adecuado diagnóstico de los problemas, para la generación de alternativas y para atender a lo específico de los requerimientos de la operación. Además, son frecuentes los procesos de "transferencia de políticas": conceptos, teorías de intervención y modelos organizacionales son implantados sin un examen riguroso de la calidad de los contextos institucionales y de las capacidades efectivas. El resultado es una no muy sorprendente reiteración de los contenidos de los programas y un "isomorfismo" en las estructuras creadas para implementarlos, síntomas a la vez de aquella carencia, de la debilidad de mecanismos de programación y de la importancia de los condicionamientos impuestos por el financiamiento internacional

*\*La transferencia de la ejecución:* En la región se ha acelerado un proceso de transferencia de la ejecución de programas a niveles subnacionales de gobierno acompañada por el financiamiento de gobiernos centrales que preservan sus capacidades para definir estándares y criterios operativos, brindar asistencia técnica y capacitación y ejercer el control programático. El resultado es complejo: por un lado, se contribuye a dar flexibilidad a la ejecución y se posibilita un mayor control social, pero también, con probabilidad no desdeñable, acrecienta la incoherencia por la rigidez de criterios y

normas operativas, por las capturas por las elites locales o por la ausencia de capacidades de gestión.

*\*Los premios fiscales y la centralización.* El contexto institucional, político y fiscal hace que los programas deban ejecutarse con sobresaltos permanentes debidos a la precariedad de los acuerdos sociales, cambios en las conducciones organizacionales e incertidumbres con respecto a la disponibilidad efectiva de recursos. Todo ello alimenta las tendencias hacia la centralización en ámbitos que privilegian las dimensiones globales del financiamiento y la lógica global del aparato administrativo, imponiendo restricciones severas al uso de los recursos presupuestarios y al ejercicio de las capacidades de decisión de los operadores.

*\*Los marcos normativos genéricos.* Con frecuencia, las normas a las que la gerencia debe sujetarse carecen de la claridad y de la estabilidad necesarias para facilitar la operación eficiente y la coordinación entre ámbitos y niveles de gobierno, por lo que la gerencia que termina siendo pobre, circunstancial y producto de relaciones informales. Por otra parte, esas normas suelen tener carácter general, no adecuadas a las exigencias de la gerencia social.

## LA GERENCIA DE PROGRAMAS

Estos atributos de los programas definen el escenario en el que se desarrolla el drama de la gerencia social. Esta debe responder a demandas muy exigentes, pero no logra satisfacerlas debido a la operación de restricciones múltiples, con presencia de oposición de voluntades e ignorancia relativa con respecto a los comportamientos de otros actores, por la calidad del contexto institucional en que actúa y, a veces, por la escasa capacidad de respuesta que le ha sido conferida. Pero, también, generan la gran paradoja de la gerencia social: estas condiciones son las que acrecientan la necesidad de que esta gerencia esté dotada de predisposiciones y competencias para asegurar la efectividad de la acción en un ambiente débilmente receptivo y a veces hostil.

### La diversidad y los desafíos

Aquel drama y esta paradoja se ponen de manifiesto en los diferentes niveles en los que se despliega la gerencia de los programas:

*\*La gerencia, como responsable por el cumplimiento de la misión encomendada, debe:* a) interpretar el mandato definido por la autoridad política, b) orientar la acción, c) dictar políticas que regulen la gestión operacional, la calidad de las acciones y la asignación de recursos entre funciones y unidades, d) regular y evaluar la actividad y la integración de aportes conforme a las circunstancias y condiciones de ejecución, y e) administrar las relaciones con el ambiente externo. En esto consiste

la función de gobierno o gestión estratégica del programa.

*\*Además, la gerencia está encargada del ordenamiento, movilización y utilización de los recursos, del ejercicio de la dirección cotidiana de las operaciones y su seguimiento y de la adopción de acciones correctivas en el marco de una estructura que distribuye atribuciones y responsabilidades, debiendo contribuir a la construcción y preservación de capacidades para la sostenibilidad de la acción y de sus consecuencias. Esta es la función de gestión organizacional,*

*\*Por último, la gerencia debe conducir la operación, la que consiste en las tareas, actividades y relaciones dirigidas a la producción de los bienes o servicios para el logro de los impactos previstos.*

La heterogeneidad y las contingencias plantean a estas funciones desafíos diferenciados, con consecuencias sobre la distribución de atribuciones y sobre la relevancia de competencias y capacidades, exigiendo orientaciones estratégicas y operativas, recursos, procedimientos, tecnologías, culturas organizacionales y modalidades de establecimiento de relaciones con la población que deben satisfacer los requisitos de coherencia, convalidación social y efectividad. Es decir, si bien hay capacidades comunes que deben ser desplegadas en todos los programas, ciertas competencias, como el manejo de la ambigüedad, la construcción de universos simbólicos compartidos, la preservación de la legitimidad, la aptitud para producir convergencia entre aportes disciplinarios y actores, la conciliación de las expectativas organizacionales y profesionales, la delegación y el liderazgo, etc., adquieren importancia particular según el tipo de programa. Así, cuanto mayor es la turbulencia contextual y más dependiente de la legitimación social es un programa, mayores y más significativas serán las cuestiones a ser resueltas en el nivel de la gerencia estratégica. A la vez, cuanto más específicas y circunstanciadas son las operaciones a realizar, más importante pasa a ser la gestión operativa. Como consecuencia, las contribuciones de la gerencia están condicionadas por las capacidades para hacer frente a estos desafíos diferenciales, por su localización en la estructura organizacional y por los comportamientos que debe estimular y sostener. Por ende, no hay un perfil de gerencia identificable para el conjunto de programas.

Por otra parte, muchos programas se ejecutan en forma asociada. Por consiguiente, en ellos la gestión es interorganizacional. Los requerimientos de esta gestión varían según la naturaleza y la intensidad de las relaciones, compromisos y transacciones que se generan entre las organizaciones participantes. En algunos casos esa gestión es relativamente simple, cuando se concreta en una simple delegación o tercerización. Otras posibilidades son más complejas: para aproximarse a ellas en forma sistemática es útil la noción de gobernanza, coordinación de actores no sometidos a relaciones de imperio, dependencia o subordinación que actúan en "concierto", con

horizontalidad en las relaciones, ajustes mutuos y un orden emergente y a la vez provocado, que se mantiene por decisión y voluntad de las partes. La gobernanza no es una función, sino un atributo de un proceso inducido u orientado por un marco institucional dado.

### **Contribuciones a la calidad institucional**

La contribución de la gerencia es, conforme a lo anterior, el resultado de la conjunción de capacidades para la gobernanza, el gobierno, la gestión y la operación. Esa contribución puede ser evaluada por la calidad institucional alcanzada, cualidad que asegura la efectividad, con preservación de los contenidos simbólicos y de su proyección en el tiempo. Se manifiesta en las respuestas a los desafíos, en las consecuencias e impactos de las acciones y en la legitimidad ganada. Es la consecuencia de predisposiciones y capacidades organizacionales para percibir, atender y encauzar la complejidad social y la incertidumbre. Comprende la confiabilidad en los compromisos asumidos por la conducción del proceso y por todos los actores y la confianza generada por las políticas y acciones de todos ellos. Es un atributo que se expresa en la correspondencia entre intenciones y comportamientos y en la institucionalización de sentidos compartidos. Frente a la heterogeneidad de los diseños y a la contingencia de la implementación, la calidad institucional es el objetivo que debe buscarse y en el que la gerencia desempeña un papel crítico.

### **LOS APORTES DISCIPLINARIOS**

Hasta aquí se han discutido el sentido, la naturaleza y los requerimientos de la implementación y de su gerencia. El señalamiento de dramas y paradojas en la gerencia social, así como la identificación de su misión básica y papel crítico en la construcción de calidad institucional, respondió a la intención de poner de manifiesto la magnitud de los retos a que debe hacer frente. De igual manera, deja al descubierto el tremendo esfuerzo intelectual y operacional que reclama su comprensión y perfeccionamiento. Por cierto, la pretensión no ha sido inaugurar un modo de exploración, ya que el análisis de la implementación de los programas es tributario de diversas tradiciones, intereses, disciplinas y orientaciones teóricas. El conjunto de aportes es extremadamente relevante y valioso y permite iluminar el marco y el sentido de las políticas, los procesos de activación de actores, los comportamientos deseables y las tecnologías necesarias para incrementar la efectividad.

Algunos aportes disciplinarios son ineludibles para la comprensión de las temáticas de la implementación y de la gerencia social:

\*El **análisis de los procesos de políticas públicas** se ocupa de los procesos que se desencadenan desde el momento en que se plantea un

aspecto de la realidad como problemático, hasta la percepción y evaluación de los impactos de la acción. Constituye un campo de conocimiento consolidado que ha ayudado a esclarecer la complejidad de los procesos de movilización de poder, de negociación, de ajuste mutuo y de adecuación contextual en torno a la definición de políticas, al diseño de programas y a la implementación. Esta tradición ilumina la determinación recíproca entre política y gestión, con atención preferencial a las estrategias, recursos y lógicas de los actores, relegando a un lugar subalterno a las capacidades organizacionales. Los análisis ponen de manifiesto el carácter difuso de los límites que hay entre la toma de decisiones políticas y la implementación. Sus conclusiones reafirman la apreciación de que las consecuencias efectivas de políticas y programas dependen no sólo de la calidad de los diseños, sino de interacciones múltiples en un campo de fuerzas que explican productos, resultados e impactos. No obstante, sus aportes para el desarrollo de tecnologías y prácticas no han sido muy abundantes, aun cuando temáticas como el análisis de actores y la evaluación de riesgos, o nuevas perspectivas para el planeamiento estratégico y situacional, tienen su fundamento en las evidencias suministradas por esta tradición.

\*El **análisis de las políticas sociales** ha ido consolidándose alrededor de las discusiones sobre los fines, encuadramiento y contenidos de modelos alternativos de intervención estatal en lo referido a la (vieja y nueva) "cuestión" social. Relacionado en particular con el origen, desarrollo, consolidación y crisis del bienestar, la orientación del análisis es principalmente comparativa; procura establecer las asociaciones entre condiciones sociales y económicas y el sentido, viabilidad y sostenibilidad de estilos y orientaciones de política. Sus contribuciones sobre la articulación de diferentes políticas públicas y sobre el esclarecimiento de las obligaciones del estado, de los derechos de los ciudadanos y de la noción de lo público, clarifican el marco expresivo y altamente valorativo en el que la gerencia debe desenvolverse. Como consecuencia de las evidencias de pauperización, marginación y exclusión de sectores crecientes de la población, esta tradición se ha renovado con debates que ponen de manifiesto conflictos entre concepciones de la sociedad y del estado. Cuestiones como la universalidad frente a la focalización, o la cimentación de las políticas sociales en los derechos de ciudadanía, la contención social o el alivio de la pobreza, no están definitivamente resueltas, no obstante que algunos modelos adoptados en forma generalizada en América Latina han dado pruebas evidentes de fracaso e impotencia. En este escenario, a las consideraciones clásicas vinculadas a la equidad y a la seguridad se suman otras que compiten por la prioridad en el análisis, como la temática de la exclusión, y en los contenidos de las políticas, como es el caso de la redistribución de activos e ingresos. A pesar de la

extraordinaria riqueza de estos debates, en ellos la cuestión de la gestión de políticas y programas aún preserva su carácter secundario.

\*La tradición británica de la **administración social** respondió a un interés focalizado en los "problemas sociales", con aportes de importancia para la definición de las responsabilidades y su distribución entre el estado, el sector privado y las organizaciones sociales. Sus contribuciones son de importancia en lo que se refiere al análisis de las articulaciones de las agencias de servicio social y a la comprensión de los comportamientos exigidos a gerentes y operadores. Su límite están marcados por un sesgo fuertemente estructural, organizacional y "sectorial", centrado en la oferta de servicios, insuficiente cuando se trata de adoptar una perspectiva más cercana a la interpretación de las necesidades y a los procesos que su satisfacción desencadena.

\*La **gestión pública** se ha beneficiado con el renacimiento del viejo campo de la "administración pública", por muchísimo tiempo gobernado por la referencia inevitable a la burocracia weberiana. Este renacimiento es consecuencia de su apreciación desde nuevas perspectivas y disciplinas, con innovaciones, en algunos casos radicales, con respecto a las modalidades tradicionales de organización y gestión. Estas innovaciones han dado lugar a un debate en el que se mezclan aspiraciones dirigidas a mejorar la eficiencia y la eficacia a través de la experimentación de tecnologías desarrolladas en el ámbito privado, con otras que remiten a la singularidad de los objetivos de carácter "público" y a las dimensiones éticas de la gestión estatal. A pesar de su carácter fuertemente ideológico y político, la evaluación de experiencias de reforma permite identificar consecuencias y aprendizajes. La orientación por objetivos, resultados e impactos, la adecuación de los modelos organizacionales y de gestión a los requerimientos de la acción, la flexibilización estructural y normativa y la aplicación de nuevos criterios para la administración de recursos, constituyen elementos comunes a las reformas actuales. Los peligros de la fragmentación del aparato estatal, el debilitamiento de la noción de "servicio público", los procesos de evaluación excesivamente simples que desconocen el carácter multidimensional de la acción estatal y las muy severas demandas en materia de calidad institucional como condición de aplicabilidad, son también riesgos enfrentados y causas de fracasos.

\*Como resultado de la necesidad de profesionalizar las prácticas de producción y entrega de servicios sociales, se han registrado también avances importantes en la **gestión sectorial**, entendiéndose por tal la conducción y la gestión de escuelas, hospitales, servicios comunitarios, etc. La creación de prácticas profesionales que combinan el dominio de tecnologías de planificación, organización y gestión con el conocimiento de las problemáticas sustantivas de las disciplinas que

constituyen los fundamentos de estos servicios, ha sido promovida y acompañada por la proliferación de ámbitos de investigación, formación e intercambio. A este proceso también se debe sumar el desarrollo del trabajo social como campo profesional autónomo, práctica que ha ganado en sistematización, que cuenta con reglas y criterios para la definición de estrategias y tácticas de intervención y para la orientación y evaluación de las conductas de los operadores. Todo ello pone de manifiesto la tendencia hacia la diferenciación de las modalidades de gestión según los marcos institucionales en que se despliega, la naturaleza particular de las tareas realizadas y los atributos de los individuos, grupos o comunidades a que se dirige la acción, tendencia que aún no ha llegado a arrojar productos con una madurez suficiente.

## LA LLAMADA "GERENCIA SOCIAL"

La "**gerencia social**" como orientación y práctica se ha ido conformando en América Latina con la aspiración es desarrollar capacidades para satisfacer muchos de los requerimientos de la implementación. Esta tradición ha dado lugar a una literatura cuyo elemento común es la referencia a la especificidad de políticas y programas sociales. Responde a la constatación de las debilidades de los ámbitos que tienen responsabilidades en materia social y al apremio por superar las brechas entre los propósitos enunciados y los impactos alcanzados. Su conformación es el producto de la acumulación de evidencias sobre la situación social, de apreciaciones sobre los contenidos de políticas deseables y de tecnologías para la formulación y el seguimiento de proyectos, todo ello con un tono fuertemente normativo. Sus contribuciones son importantes, aun cuando han sucumbido con frecuencia ante las propensiones homogeneizadoras y los riesgos de la generalización indebida. Los aportes delimitan la cuestión desde lo general, lo común, lo compartido: los programas son abordados como si existieran modelos organizacionales y tecnologías de gestión homogéneos y de validez universal.

En esta línea de trabajo pueden identificarse énfasis diferenciados que recaen sobre las tecnologías o sobre el escenario de la acción.

\*Para un enfoque, los problemas a que debe hacer frente la gerencia social no son diferentes a los desafíos propios de la gestión pública en general, ni aún a los de cualquier gestión. Como consecuencia, este enfoque entiende que no sólo es lícito sino también conveniente proyectar sobre los programas modelos y tecnologías de gestión respaldados por su aceptación y difusión en círculos profesionales vinculados a la administración, con independencia de la naturaleza de lo que se gestiona o del contexto en que ella se ejerce. Este enfoque aporta la reflexión y el aprendizaje acumulado en materia de gestión de

operaciones complejas, señalando áreas de indagación aún no debidamente exploradas y arrojando luz sobre cuestiones que tradicionalmente han afectado a las intervenciones sociales: formalización limitada de la gestión social, frecuente ausencia de criterios claramente formulados para la determinación de prioridades para la asignación de recursos, profesionalización limitada y escasa institucionalización de las prácticas de evaluación.

\*Otro enfoque destaca la especificidad del escenario en que se ejerce la gerencia social, haciendo más énfasis en la pobreza o en las situaciones de carencia que en la gerencia misma. Este escenario se suele caracterizar en términos genéricos: las causas, evidencias y consecuencias de las situaciones de pobreza y exclusión, la dinámica de la organización social, las manifestaciones de capital social, etc., pero el enfoque no ahonda en los procesos de gestión más allá de las tecnologías vinculadas a las distintas fases del ciclo de vida de los programas (formulación de proyectos, asignación y manejo de recursos, metodologías de monitoreo y evaluación, etc.). Esta aproximación facilita una mejor comprensión del marco estructural de los problemas sustantivos y de los compromisos que los actores participantes deben asumir. No obstante, los instrumentos para superar esos problemas, los modos alternativos de intervención y las consecuencias de la aplicación de distintos modelos de organización y de gestión no han formado parte de su agenda de trabajo: el papel de la gerencia y las estrategias de implementación de programas que difieren en las temáticas a que se dirigen o en sus condiciones de ejecución quedan sin explicitarse y sólo se reclaman comportamientos activos e innovadores y una responsabilización por los resultados e impactos.

## LA AGENDA FUTURA

En síntesis, se dispone de batería de aportes disciplinarios suficiente para acercarse a una comprensión relativamente adecuada de la relación entre la concepción de los problemas, las estrategias dirigidas a resolverlos, los instrumentos a utilizar y las capacidades para la producción y entrega de prestaciones y servicios, sin que ello, obviamente, implique consenso sobre la conveniencia y consecuencias de cada modelo o configuración de políticas. A pesar de estos avances, queda aún como tarea pendiente procurar el aprovechamiento de los conocimientos acumulados y su traducción operacional. La gerencia de lo social no puede dejar de lado las condiciones y demandas de su contexto de operación, no puede desconocer su inmersión esencial en lo político, alejarse de las cuestiones sustantivas básicas de las intervenciones sociales, no reparar en la extrema diversidad de programas y en la complejidad de las relaciones interorganizacionales y no construir un conocimiento sistemático que permita acrecentar sus capacidades para enfrentar conflictos, tensiones e incertidumbres.

*(1) Los trabajos sobre gerencia social, en particular aquellos de formulación más temprana, son ejemplos de los segundos. En ellos se parte de la especificidad de las situaciones de pobreza (Kliskisberg 1995)*

*(2) Puede anticiparse un ejemplo de esta limitación: las tensiones entre las orientaciones requeridas para la conducción de los procesos de implementación y los modelos de organización contruidos conforme al patrón burocrático, con énfasis en la estabilidad contextual, estandarización de los procesos de producción y productos homogéneos, no son exploradas.*

*(3) Estas propensiones homogeneizadoras ya fueron denunciadas por las escuelas institucionalistas de la organización: éstas remiten a la consolidación de ciertas formas racionalizadas de gestión que responden en mayor medida a la legitimidad concedida en un campo organizacional determinado que a la adecuación, tanto instrumental como finalista, de modelos organizacionales determinados. De acuerdo con estas escuelas, puede concebirse a los programas sociales como un nuevo campo organizacional- organizaciones que, en conjunto, constituyen áreas reconocidas de la vida institucional- que conforma un escenario en el que estructuras, culturas y modos de producción se van homogeneizando progresivamente. Lo que en este trabajo se sostiene es que esa homogeneización empobrece la gestión social por cuanto tiende a desconocer aspectos críticos de lo social: su heterogeneidad y su carácter de flujo constante. (Scott y Meyer, 1994)*