

# GERENCIA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Myriam Cardozo Brum

## Resumen

El trabajo expone los cambios recientes que han tenido las posiciones de los organismos internacionales en torno a la relación existente entre crecimiento económico y desarrollo social. En el pasado se planeaba que era necesario crecer para posteriormente lograr una mejor distribución de sus beneficios; actualmente se considera que no será posible mantener y rebasar ciertos niveles de crecimiento si no se logra un nivel mínimo de equidad previo.

Para inducir este cambio de mentalidad en las decisiones públicas se considera imprescindible un enfoque gerencial público, sustancialmente diferente al desarrollado en la actividad privada, y con un énfasis específico dirigido a los problemas sociales.

Se analiza el perfil de dicho gerente social necesario y las posibilidades reales de desarrollar sus rasgos a través de la formación y participación académica. Algunos de dichos rasgos parecería que sólo se puede contribuir a desarrollarlos, siendo muy difíciles de generar si se hayan ausentes de las características iniciales del candidato.

Finalmente se analizan las formas que está asumiendo la reforma del Estado en América Latina, cuestionándose sobre su pertinencia con base en el análisis previamente realizado.

## Abstract

This paper presents the recent changes international institutions have stated publicly on the relations between economic growth and social development. In the past it was planned to grow first and then arrive at a better distribution of the benefits; today, it is agreed that it is not possible to maintain and improve higher levels of growth if one cannot achieve previously a minimum level of equity.

For inducing this mental change on the public decisions it is an indispensable requisite to share a public management view, essentially different from the private activity, with a precise interest in social problems.

The paper analyses the profile of this necessary social manager and the real possibilities to develop its attributes out of academic training and participation. These initial profile attributes of the candidate's profile are basic and not easy to generate, so one can only contribute to develop some of them.

Finally as a result of the previous analysis, the paper critically analyses the forms that are being assumed by the Latinamerican state reform.

## Introducción

El presente trabajo plantea como telón de fondo el giro que está teniendo la polémica en torno a la vinculación entre crecimiento económico y desarrollo social, el cual revaloriza el papel de la política

social y la discusión sobre las características que debe asumir la gestión en este campo.

Desarrolla el concepto de gerencia pública y la especificidad de la social, así como su vinculación con la gestión pública y la participación social.

Analiza los rasgos del perfil del gerente público y la posibilidad de desarrollarlos a través de los procesos educativos.

Finalmente vincula los enfoques de gerencia pública con los procesos de reforma del Estado.

### **Reconocimiento de nuevas relaciones entre el desarrollo económico y social por los organismos internacionales**

La economía convencional supuso durante mucho tiempo que el crecimiento económico era suficiente para generar una derrama en la sociedad, capaz de ofrecer un mayor bienestar a todos sus miembros, razón por la que había que hacer un fuerte esfuerzo actual para lograr un mejor futuro. Muchas voces se alzaron en contra de esta opinión conservadora que evadía el análisis de la distribución de la riqueza y propiciaba en la práctica la aplicación de políticas desvinculadas del principio de equidad. Los argumentos que se expresan a continuación indican que, en algunos organismos internacionales, el desarrollo económico y social ya no se concibe como resultado automático del crecimiento, sino que requiere de intervenciones específicas y coordinadas con el sector económico.

Enrique Iglesias (1993), Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al analizar los 20 años siguientes al Informe Prebisch en América Latina planteaba la búsqueda de un nuevo consenso que debe responder a 10 desafíos, entre los que se encuentran la sustentabilidad social, la formación de recursos humanos y la sustentabilidad ambiental. Reconocía así que el logro de metas macroeconómicas no conducía automáticamente, por "derrame", a la solución de los problemas sociales, que no bastaba con el análisis de la viabilidad económica, los procesos de integración o la reforma del Estado, sino que el capital humano, el social y el ecológico constituyen elementos reconocidos como imprescindibles para el logro del desarrollo económico y social.

Cinco años más tarde, Joseph Stiglitz (1998), vicepresidente y economista en jefe del Banco Mundial (BM), también reconoce que, si

bien las reformas económicas introducidas en América Latina han logrado un mayor crecimiento de la región, los niveles de desigualdad no han disminuido sino que incluso han aumentado en la mayoría de los casos, por lo que corresponde repensar el Consenso de Washington. Analiza, por ejemplo, que detrás del exitoso desarrollo alcanzado por Asia del Este hubo mucho más que políticas de estabilización o privatización. Se aplicaron políticas para aumentar la equidad y promover el ahorro que el consenso no incluyó; en el caso de la tecnología industrial las acciones de los gobiernos contradijeron totalmente las recomendaciones de aquél; China evitó la estrategia de completa privatización y no incorporó otros elementos del consenso, etcétera. Como consecuencia de ello, el Consenso de Santiago, alcanzado durante la Cumbre de las Américas, amplió las estrechas metas anteriores, incluyendo entre otras la promoción de la educación, de la cooperación regional en asuntos ambientales y la erradicación de la pobreza y la discriminación, temas que considera nuevos para economistas tradicionales. Ya no se persigue sólo el crecimiento económico sino el mejoramiento de los niveles de vida, el desarrollo democrático, equitativo, sostenible y sustentable y se reconoce el papel a jugar por un gobierno efectivo en estos temas. Como el mismo autor lo señala, esto implica un punto de inflexión en las políticas promovidas por el consenso, requieren de una mayor humildad por parte de sus diseñadores y de una profundización de los procesos de investigación que promueven y desarrollan el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Fruto de ese esfuerzo de investigación son los resultados que nos han venido presentando Nancy Birdsall y otros (1995 y 1997), los que constituyen un giro todavía mayor en las formas de concebir la relación entre desarrollo económico y social: ya no se trata sólo de tener que cuidar lo social en paralelo a lo económico, porque el último es insuficiente para generar bienestar social, sino que el crecimiento económico sostenido no es posible sin un cierto nivel de desarrollo social equitativo previo. Postulan que una menor desigualdad, una mejor educación y distribución del ingreso constituyen factores coadyuvantes del desarrollo, por oposición a las teorías económicas convencionales que han aceptado que una distribución desigual del ingreso ayuda a lograr un rápido crecimiento. Lo anterior lo han puesto a prueba trabajando con modelos econométricos en que se simulan los impactos de las variables mencionadas sobre el crecimiento económico.

Empíricamente, América Latina y México en forma muy particular, tienen la distribución desigual postulada por el enfoque convencional y no han alcanzado el crecimiento logrado por Asia Oriental, preocupada por mejorar la equidad de la distribución.

La situación de América Latina ha llevado a diagnósticos alarmantes. Los procesos de ajuste y reestructuración de los años ochenta acentuaron la concentración del ingreso y elevaron los niveles absolutos y relativos de pobreza: un 46% de la población total no alcanza a cubrir sus necesidades esenciales y la pobreza extrema pasó del 19 al 22%, afecta en mayor grado al medio rural, a las mujeres y la población pasiva y ha agravado la situación de los niños y jóvenes de los estratos más pobres. Para el caso mexicano se consideraba que, a principios de los ochenta, México presentaba entre un 11 y un 15% de los hogares en extrema pobreza.<sup>1</sup> Bernardo Kliksberg (1997 a y b) agrega que la proporción de personas en pobreza absoluta se incrementó entre 1987 y 1993, aunada a una degradación de la "calidad" de la pobreza, a la irrupción de nuevos pobres, al debilitamiento de la unidad familiar, el ascenso de la violencia, insistiendo en la necesidad de revisar las políticas aplicadas y en considerar nuevas dimensiones como el papel de la cultura y la potencialidad de las comunidades para generar redes en los procesos de cambio.

En el caso de la cultura, ésta ha sido planteada como desvinculada del desarrollo, por lo que aparece relegada de la agenda y conlleva a la renuncia a la solidaridad como parte del capital social y a la relativa importancia atribuida a la formación de recursos humanos. Plantea como ejemplo que invertir en la educación femenina, no es sólo macroeconómicamente productivo y deseable en términos de desarrollo social, sino que implica contribuir a cambiar la discriminación de género vigente, avanzando así en la calidad global de vida de la sociedad. Considera que la población pobre tiene un importante capital cultural que puede generar respuestas creativas y ajustadas a la realidad, como las que se presentan en el caso de Villa El Salvador, Perú.<sup>2</sup> Un estudio del BM sobre 192 países concluye que no menos del 64% del crecimiento puede ser provocado por el capital humano y el social.<sup>3</sup> Los gastos en

<sup>1</sup> Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo, 1995.

<sup>2</sup> Kliksberg, Bernardo (1997 a y b).

<sup>3</sup> Reporte del Desarrollo Humano (1996).

educación, salud y nutrición, propios del primero, son considerados hoy en día de la más alta rentabilidad. El capital social es señalado por Robert Putman (1994) como un bien público que incluye confianza, normas y redes, a diferencia del capital convencional que constituye un bien privado. Considera que “al igual que todos los bienes públicos, el capital social tiende a ser infravalorado e infrasuministrado por los agentes privados”, cuando en realidad su peso puede ser decisivo.

También el reciente Premio Nobel, Amartya Sen (1996), insiste en la importancia del capital humano, tanto al estimular la productividad y el crecimiento económico, como al ampliar las libertades humanas, los mecanismos de cooperación, el bienestar social y la calidad de vida, como parte del concepto de desarrollo. Sen opina que se nos ha sobrevenido la idea de que el desarrollo económico implica un proceso cruel, un sacrificio necesario en aras de un futuro mejor que no parece llegar, cuando puede ser concebido como “...un proceso esencialmente amigable, centrado en ayudar a otros y a sí mismo, y con la posibilidad de salir adelante con un poco de ayuda de mis amigos. El poco de ayuda puede provenir de la interdependencia en el mercado, pero también de los servicios públicos que confieren a la gente más la capacidad para ayudarse a sí mismos y a los otros.

Estas discusiones a los más altos niveles de los organismos internacionales parecen haber acabado con la idea de que la política social debía paliar los daños dejados por la política económica. La necesidad de una nueva articulación plantea un importante papel para los gobiernos en un trabajo conjunto con la sociedad misma. México no escapa a los diagnósticos presentados, por lo que las reflexiones resultan pertinentes para su desarrollo.

### **El concepto de gerencia pública, especificidad de lo social, y su vinculación con la gestión pública y la participación social**

El *enfoque de gerencia* identifica dos dimensiones de gestión: la tradicional administración de recursos y la conducción integral de los procesos. Esta última adquiere cada vez mayor relevancia y suele identificársela con las actividades que realiza la alta dirección. Es así que al hablar de formación gerencial se incluye, pero también se trasciende, la mera formación administrativa.

Esta forma de acercarse a los problemas de gestión se ha desarrollado ampliamente en el ambiente empresarial, razón por la cual será necesario diferenciar las características de la gerencia pública y privada y, al interior de la primera, la especificidad de la gerencia social.

Diversos autores (Falcao 1997, Medellín 1996) han llamado la atención en el sentido de que, dentro de los enfoques alternativos a la administración pública ortodoxa, se encuentran visiones que fundamentan su actividad en técnicas de *gerencia privada*, originalmente empresariales, que no necesariamente se adecúan a las reglas operacionales de una administración pública consecuente con sus fines y valores. Las organizaciones públicas se muestran a menudo más interesadas en adoptar innovaciones empresariales que en producir las propias, con el riesgo de convertir a los gobernantes en gerentes de tipo privado y a los usuarios de los servicios públicos en clientes, en lugar de generar mecanismos de innovación social que permitan un funcionamiento coordinado de las instituciones del sector público y las comunidades sociales. Por todo lo anterior resulta imprescindible insistir en diferencia entre la gerencia pública y la privada.

Paulo Motta (1985) opina que el trabajo en materia de *gerencia pública* es mucho más complejo que el que se desarrolla en la actividad privada, porque además de tener que lograr resultados que indiquen el cumplimiento de objetivos en un contexto de escasez de recursos, el gerente público carece de autonomía y control sobre los insumos que se le asignan y debe rendir cuentas de su gestión, lo que lo enfrenta a un mayor formalismo burocrático. Para lograr lo anterior, el administrador debe combinar capacidad gerencial y compromiso social. La primera implica asumir una visión estratégica del futuro, desarrollar habilidades para conducir una organización mediante procesos de adaptación y transformación del ambiente, basados en continuas innovaciones, actualización en conceptos y metodologías administrativas, habilidades interpersonales y grupales para la conducción del proceso psicosocial de la organización, en la búsqueda de un mayor impacto o efectividad en el contexto social amplio, que supere el enfoque microorganizacional de gestión guiada meramente por los criterios de eficacia y eficiencia. El compromiso social, por su parte, implica una formación en términos de valores culturales y desarrollo de sensibilidad para percibir demandas y, más aún, necesidades de la población, con el fin de poder formular y aplicar políticas efectivas.

En materia de *gerencia social* (salud, educación, vivienda, etcétera) destacan los trabajos de Bernardo Kliksberg (1989, 1997a y b). Este autor considera que, para lograr la amplia participación social que en la actualidad se requiere, fundamentalmente a nivel municipal, resultan imprescindibles nuevos modelos organizacionales, no convencionales, de carácter descentralizado y con alta flexibilidad. Entre los rasgos que Kliksberg destaca en este gerente social se encuentran dos: 1) un cambio en las estructuras mentales básicas que permita, por ejemplo, la sustitución de una mera proyección de datos del pasado hacia el futuro por una verdadera prospectiva que recupere la presentación de eventos imprevistos y sea capaz de pensar en términos de escenarios múltiples, definiendo estrategias para cada caso, logrando así la flexibilidad y capacidad de adaptación requerida y 2) una alta sensibilidad hacia las necesidades de la comunidad, tal como ella las percibe.

Kliksberg plantea que el desempeño del gerente social se ve obstaculizado por la existencia de mitos, ideas arraigadas sin demostración, en el medio en que se desarrolla. Entre estos incluye: 1) "La teoría del derrame" que supone que el crecimiento económico medido por los indicadores tradicionales (producto interno bruto, total y per cápita) se traducirá automáticamente en mayor bienestar de la sociedad en su conjunto; 2) el supuesto de que el gasto social estaría mejor invertido si se dedicara a otras áreas; 3) el prejuicio de ineficiencia congénita de la gerencia social y 4) la visión que supone que la implementación de las políticas sociales se realiza mediante una ejecución mecánica de lo formulado, desconociendo los conflictos políticos, las negociaciones, las modificaciones en la asignación de recursos, etcétera, que se producen durante esta etapa. Kliksberg presenta ejemplos latinoamericanos que muestran resultados opuestos a los mitos anteriores o, por lo menos, la ausencia de una investigación científica seria que los confirme.

Para que la política social pueda avanzar plantea la necesidad de articular las instituciones que componen el sector público social, de la misma manera que se ha venido consolidando un sector público económico; estos dos sectores y políticas entre sí; y la de modificar los mecanismos tradicionales y paternalistas de definición vertical de los programas sociales, dando cabida a la participación de la población.

En su último trabajo citado, Kliksberg sintetiza las direcciones en

que ha avanzado el trabajo en el campo de la gerencia social: enfoque heurístico en sustitución del normativo, adaptativo, análisis sistemático del medio ambiente gerencial, reemplazo del enfoque sectorial por el abordaje integral, desarrollo de capacidades para la gerencia interorganizacional, potenciación de la descentralización, modelos participativos, diseño de metarredes y control social.

En forma complementaria, Kliksberg y Sulbrandt (en Kliksberg, 1997a) especifican que los gerentes sociales deben estar preparados para moverse en contextos de alta turbulencia y complejidad, desarrollar habilidades para la coordinación de esfuerzos de múltiples instituciones y organismos sociales, para la negociación y concertación, practicar una gestión participativa y controlar y evaluar de manera permanente los procesos para hacer los ajustes pertinentes.

Oszlak (1997) agrega al perfil anterior nuevos rasgos implícitos en el enfoque de gerencia social, como el dominio de tecnologías de frontera que incluye organizaciones matriciales o por proyectos, actuación a través de redes, pensamiento estratégico en lugar de incrementalista y trabajo interdisciplinario, participativo y flexible; o la formación orientada hacia el compromiso que implica valores democráticos, identificación con los beneficiarios, etcétera.

Mientras Kliksberg y Sulbrandt opinan que estas características presentan diferencias significativas frente a las del gerente público genérico, por lo que justifican la creación de una subdisciplina en gerencia social, con orientaciones, contenidos, metodologías y herramientas propias, Oszlak piensa que sólo se trata de énfasis diferentes y exigencias mayores en el campo social, por lo que postula su formación general conjunta, con especial atención a sus especificidades.

Finalmente, una reflexión profunda y actualizada sobre el tema de gerencia social, en el caso específico de salud, se encuentra en los trabajos de Marín (1995 y s/f). Recoge los planteamientos generales formulados en el campo de la gerencia social y destaca para el gerente de la salud: capacidad para hacer política a través del juego de intereses, coaliciones y negociaciones; respeto a los principios de equidad, productividad y calidad; compromiso con un proyecto de desarrollo social que se concrete en programas y servicios que respeten y promuevan la dignidad de los ciudadanos; manejo estratégico de contextos complejos, caracterizados por la incertidumbre y la turbulencia, etc.

Sintéticamente, algunos de los elementos que muestran la especificidad de la gerencia social son: objetivos que sólo se alcanzan en el mediano y largo plazo, programas afectados por múltiples variables contextuales, variedad de actores participantes a menudo con intereses en conflicto, importancia asignada a la participación social, imprescindible transparencia de la gestión y responsabilidad de la gerencia.

En resumen podríamos plantear algunas relaciones esquemáticas:

GERENCIA = ADMON. RECURSOS+CONDUCCIÓN INTEGRAL  
DE PROCESOS

GERENCIA PÚBLICA = GERENCIA PRIVADA

GERENCIA PÚBLICA = GERENCIA + COMPROMISO SOCIAL

GERENCIA PÚBLICA = ADMON. RECURSOS + CONDUCCIÓN INTEGRAL  
DE PROCESOS + COMPROMISO SOCIAL

GERENCIA SOCIAL = GERENCIA ECONÓMICA

GERENTE SOCIAL = GERENTE MÉDICO, GERENTE MAESTRO,  
GERENTE ARQUITECTO, ADMINISTRADOR, ETC.

Por su parte, la gestión social, alude a todo el proceso de generación, identificación, canalización y definición de problemas sociales que culmina con la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas *ad hoc*. Los principales problemas sociales que aquejan a América Latina y México en particular se sintetizan, según Kliksberg, en ocho asuntos claves:

- Incremento absoluto y relativo de la pobreza,
- discriminación de niños y mujeres,
- empleo: desocupación abierta, degradación de la calidad de los empleos existentes y tasa de duración del desempleo,
- dificultades en educación,
- nuevos pobres,
- erosión de la familia,
- ascenso de la criminalidad, y
- círculo perverso de la exclusión.

Pienso que a esta lista habría que agregar las condiciones de salud, muy inferiores a las de otras regiones del planeta, que el mismo Kliksberg señala en otros trabajos.

Para poder ubicar el papel que cumple la gerencia en el proceso anterior, considero indispensable analizar paralelamente el que juega la participación social, ya que podemos pensar en problemas sociales manejados dentro de un continuo que va desde su tratamiento exclusivo por parte del gobierno hasta el extremo opuesto y exclusivo de la sociedad. Las preguntas de fondo son: ¿Qué implica la participación social?, ¿cómo la definen los organismos internacionales, el gobierno mexicano y la población organizada?

Como hemos podido revisar, el componente de participación social es definido como fundamental dentro del enfoque de gerencia pública y social. El mismo ha sido de manera tradicional reconocido en el ámbito de la salud pública y recientemente ha aumentado en forma notoria su visibilidad a través del trabajo realizado por los organismos civiles, también denominados ONG's, de los documentos gubernamentales mexicanos como el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 o el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999 (aunque luego en los hechos la confundan con la participación de alguna cámara de empresarios, patronato de hospital u otros mecanismos de acceso reducido y elitista), de múltiples estudios realizados por los principales organismos internacionales de financiamiento (BM 1996 y BID 1997) y de la propuesta sobre Desarrollo Humano del Sistema de Naciones Unidas. Todos ellos resaltan su contribución a la autosustentación de los programas y proyectos, conjuntamente con los procesos de descentralización. Sin embargo, no todos le otorgan el mismo contenido al término de participación.<sup>4</sup> Un rápido repaso de definiciones nos muestra:

- BM: Proceso a través del cual los interesados influyen y controlan poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas.

- BID: Instrumento de empoderamiento y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo. Es un fin y un medio de desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos, así como al crecimiento económico,

<sup>4</sup> Un trabajo que desarrolla en profundidad esta cuestión es: Ghai, Dharam (1989).

promoviendo la inserción social y mejorando la sustentabilidad de los proyectos.

- OCDE: Proceso a través del cual los individuos y la comunidad se hacen propietarios de los programas y proyectos de desarrollo.

- OPS: Se refiere a la participación comunitaria con el conjunto de acciones colectivas a través de las cuales la población, conjuntamente con las instituciones del sector social, otros sectores y las autoridades civiles a nivel local, identifican problemas y necesidades, elaboran propuestas, planifican y llevan a cabo programas y actividades con el fin de promover el bienestar social.

- Definiciones académicas: Proceso a través del cual se crean las condiciones sociales necesarias para ejercer la ciudadanía. Promoción de la organización de individuos en torno a intereses y creación de condiciones para que la comunidad puede defenderlos, reivindicarlos, articularlos, hacer alianzas y determinar las políticas públicas.<sup>5</sup>

- Weiner (1971), por su parte, define la participación política como cualquier acción voluntaria, exitosa o fracasada, organizada o desorganizada, episódica o continua, legítima o ilegítima, destinada a influir la elección de las políticas públicas o la administración de los asuntos públicos.

- Dharam Ghai identifica tres interpretaciones del concepto de participación: a) en tanto "movilización" de personas para que emprendan proyectos de desarrollo económico y social, b) como similar a la descentralización que se produce en un organismo gubernamental, y c) como un proceso tendiente a otorgar facultades a las personas desposeídas y excluidas.

- Darío Restrepo (1997) plantea que la participación social, en Colombia, se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas, por lo que la concibe como una mediación entre el Estado y la sociedad. Identifica cuatro grupos poblacionales privilegiados por la oferta de participación: los ciudadanos y comunidades en tanto usuarios y consumidores; la población más pobre, objeto de campañas de satisfacción de necesidades básicas; actores y víctimas de la violencia en los programas de pacificación y rehabilitación; y mecanismos políticos de participación ciudadana: consulta popular directa, plebiscito,

<sup>5</sup> Licha Isabel. *Participación comunitaria*, mimeo, INDES-BID, octubre de 1998.

referendo, revocatoria de mandato y cabildo abierto. En cuanto a las formas de participación, las más usadas son para la información de la población y su incorporación a la ejecución de programas, seguidas de la consulta y co-administración. Las menos usadas incluyen co-decisión, planeación participativa y control estratégico, seguidas de concertación y control de ejecución.

- En el caso mexicano, Morales y Díaz identifican dos formas de participación social en los municipios mexicanos: la directa en la discusión, aprobación y realización de obras públicas, y la indirecta, a través de ciudadanos distinguidos sin representación institucional pero que participan en órganos como los consejos municipales de concertación ciudadana.

- Mejía Lira propone para el mismo contexto una clasificación de la participación social en tres modalidades: legal o formal, referida a la elección de gobernantes y participación conjunta con ellos en la toma de decisiones; la espontánea, o iniciativas de la comunidad o sus grupos para resolver un problema; y la organizada, promovida por instituciones y asociaciones como los partidos políticos, los consejos de colaboración, las asociaciones de vecinos, etcétera.

Ante la variedad de concepciones de participación social revisadas, es necesario preguntarse: ¿Cómo la entiende el enfoque de gerencia pública? ¿Qué tanto peso le otorgan cada uno de los anteriores al conocimiento de los expertos y a la experiencia de la población?

Obviamente, la participación social no se mide en términos absolutos (existe o no existe) sino en grados o niveles. Es posible pensar entonces, en los valores más importantes que esta variable asume en el continuo posible de su comportamiento entre los dos extremos absolutos: total responsabilidad social en los asuntos o total responsabilidad gubernamental, sin participación social alguna (ver gráfico adjunto).

Partiendo del último extremo planteado, se presentarían dos posibilidades de iniciativa gubernamental de convocar a la participación social: una en forma restringida a alguna cierta élite (ejemplos: cámaras industriales, comerciales, asociaciones profesionales, etcétera) y otra mediante una consulta social amplia, en la que se privilegia el procedimiento del plebiscito.

Continuando en el sentido planteado, encontraríamos otros dos grados importantes antes de alcanzar el extremo opuesto. Ambos son

en este caso fruto de la iniciativa social: demandas al gobierno de solución a problemas o propuesta de solución a los mismos, cuyo mayor nivel de consenso estaría representado por la aplicación del procedimiento de *referendum*.

La práctica latinoamericana muestra que la participación se concibe vinculada a procesos de descentralización y respondiendo a iniciativas gubernamentales. A pesar de todo el andamiaje de normas jurídicas y procedimientos diseñados para su formalización, las evidencias muestran pocos avances en materia de formulación de políticas y decisiones públicas, mismas que, a su vez, se explican por la falta de condiciones propicias reales, generadas por gobiernos que sólo han buscado legitimarse. Por otro lado, la participación a través de las ONG's sólo parece ser eficiente y efectiva mientras trabajan en pequeña escala.<sup>6</sup>

Una vez identificados estos seis niveles de participación social posible, el análisis de los documentos que postulan el enfoque de gerencia pública me induce a plantear la siguiente hipótesis:

*El enfoque gerencial se refiere a participación social, entendiéndola como consulta social amplia de iniciativa gubernamental o cualquiera de los dos casos de iniciativa social.*

Lógicamente se está descartando el extremo de gobierno sin participación y también el de consulta restringida de origen gubernamental, ya que el enfoque gerencial insiste en la participación amplia de la sociedad, pero también se está descartando el manejo exclusivamente social de los problemas. Las razones por las que esto es así nos llevarían a una segunda hipótesis, ya que es un asunto no explicitado:

*La sociedad civil, en su actual nivel de desarrollo, carece de los recursos y de la capacidad para emprender sola una tarea de tal magnitud.*

Esta es una interpretación personal a partir de las lecturas que enfatizan éxitos puntuales de la participación social, pero también múltiples fracasos. Los éxitos son explicados en buena parte por las características

<sup>6</sup> Cunill, Nuria, 1995.

de los líderes y agentes que los secundan, lo que las hace experiencias difíciles de reproducir.<sup>7</sup>

### **Rasgos del perfil del gerente público y posibilidad de desarrollarlos a través de los procesos educativos**

Como consecuencia de la revisión realizada sobre gerencia pública, en el apartado anterior, es posible sintetizar los rasgos que se consideran deseables para un gerente público:

- Sensibilidad para percibir necesidades y demandas de la población en el contexto de sus valores culturales,
- conducción integral de procesos de políticas públicas, superando la administración tradicional de recursos,
- visión estratégica y prospectiva del futuro (múltiples escenarios),
- actitud de aprendizaje permanente y habilidades de adaptación organizacional, concertación y negociación política,
- espíritu innovador,
- habilidades interpersonales y grupales,
- vocación de servicio y orientación de su gestión por la maximización del impacto social a través de la productividad, calidad y equidad vs. la mera eficacia y eficiencia tradicionales,
- conducción descentralizada, flexible y con perspectiva interdisciplinaria,
- abordaje integral de los problemas mediante una gestión interorganizacional en lugar de un enfoque sectorial,
- manejo de las nuevas fronteras tecnológicas en gerencia,
- compromiso con la comunidad mediante el respeto, desarrollo de sus capacidades y promoción de su dignidad,
- capacidad para fomentar la participación social a nivel organizacional e individual,
- voluntad y capacidad para la evaluación continua de su gestión.

Parece innecesario insistir en que nuestros países están equivocando el camino cuando designan médicos para encargarse de la gerencia en la salud, maestros en la gerencia educativa o arquitectos en la gerencia

<sup>7</sup> Ghai, Dharam, *op. cit.*

de la vivienda, etcétera. Estas personas tienen el conocimiento sustantivo de su sector pero, por lo regular, no han sido formados como gerentes, por lo que carecen de una serie de habilidades y conocimientos que el perfil planteado requiere.<sup>8</sup>

Lo mismo sucede cuando se designan administradores profesionales cuya formación se ha enfocado al trabajo en la iniciativa privada. En este caso, tienen el conocimiento técnico gerencial pero no el relativo al área social sustantiva.

En conclusión, necesitamos expertos conocedores de ambas caras de la moneda.

Otra pregunta relevante implica cuestionarse si es posible enseñar a ser gerente público y social a cualquier candidato. Muchos de los rasgos del perfil revisado se refieren a actitudes, voluntades, habilidades y compromisos difíciles de generar en la universidad si el estudiante carece totalmente de ellos cuando ingresa. La universidad trasmite, recrea y genera conocimientos; lo anterior favorece la voluntad y el compromiso, pero no los garantiza; ayuda a desarrollar habilidades preexistentes; pero, en mi opinión, los procesos de enseñanza - aprendizaje conceptuales, teóricos, metodológicos y técnicos no pueden garantizar todos los rasgos del perfil. De ahí la trascendencia de los procesos de selección de alumnos que muchas de nuestras universidades descuidan.

Resulta pertinente resaltar que la gerencia social no es suficiente para resolver los problemas enunciados ya que se requiere de la realización de una inversión social sostenida, pero si es necesaria para que su tratamiento se realice con el mismo profesionalismo presente en los asuntos económicos. América Latina en general, y México en particular, no están haciendo el esfuerzo necesario para preparar a quienes conducen y participan activamente en los procesos de políticas y gestión de los problemas sociales. Existen algunos pocos buenos programas, pero totalmente insuficientes frente a la magnitud del problema.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Un estudio sobre el tema en el caso del sector salud se encuentra en Cardozo B., Myriam, 1997 y en prensa.

<sup>9</sup> El primer programa que intentó contribuir a la solución del problema fue desarrollado en junio de 1990 en Caracas, Venezuela, auspiciado por el Ministerio de la Familia de Venezuela, la Escuela de Gerencia Social, el CLAD, el Proyecto Regional ONU de Modernización del Estado, el Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Participaron 40 funcionarios de 15 países.

En paralelo a la creación de nuevos programas es necesario avanzar en el esfuerzo de conformar redes de intercambio de metodologías y experiencias entre la pequeña comunidad dedicada a estos asuntos, aumentar las tareas de investigación en el campo y de generación de tecnologías adecuadas al entorno, y desarrollar eventos de sensibilización, especialmente en el medio universitario, que faciliten la toma de conciencia respecto de la urgencia de actuar.

### **Los enfoques de gerencia pública y los procesos de reforma del Estado**

Cabe aclarar que recientemente se han desarrollado dos corrientes de pensamiento que podrían confundirse con la que hemos venido presentando. Se trata del *New Public Management* y del *Public Governance*. Las soluciones ofrecidas por el primero incluyen la reducción de costos de los servicios mediante contratación y cogestión, el redimensionamiento de las instituciones públicas y la introducción de nuevas fórmulas de gestión, la evaluación del desempeño y el mejoramiento del control social de la gestión, la descentralización y transferencia de responsabilidades del gobierno a las organizaciones sociales, la introducción de estándares explícitos de calidad de los servicios públicos, la integración de la ética en la administración pública y el mejoramiento de la información al público y la *accountability* de la gestión. Bajo el segundo enfoque, la administración pública eficaz requiere: desarrollar una fuerte capacidad del gobierno central para formular y coordinar políticas, apoyándose en mecanismos que permitan tomar decisiones fundamentadas, responsables y disciplinadas, mediante procesos participativos y supervisión de los interesados, sistemas de prestación de servicios eficientes y eficaces, y un sistema de función pública integrado por funcionarios motivados y capaces, con

---

En 1994, el BID creó un organismo dedicado especialmente a la formación de una masa crítica de autoridades, gerentes sociales y formadores en materia de política social: el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Actualmente es posible identificar los programas de Gerencia Social de la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Central de Venezuela, las Universidades Ecuatorianas, la Universidad Nacional de Piura en Perú, la licenciatura en Política y Gestión Social de la Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), creada en 1997.

base en un sistema de contratación y ascensos fundamentados en el mérito, remuneración justa y fuerte mística de trabajo.<sup>10</sup>

El CLAD, por su parte, ha lanzado a fines de 1998 una propuesta de Nueva Gestión Pública para América Latina. La misma da cuenta de la Reforma del Estado ya realizada, caracterizada por su enfoque neoliberal orientado a la resolución de la crisis fiscal del Estado y hacia el mercado y la apertura comercial.

Propone que se requiere ahora de una segunda reforma del Estado tendiente a consolidar la democracia, retomar el crecimiento económico y reducir la desigualdad social. Postula para ello la necesidad de una gerencia pública que trascienda el modelo burocrático weberiano, recogiendo la mayor parte de las características revisadas ( diferencia entre gerencia pública y privada, búsqueda de la eficiencia, flexibilidad organizacional, relaciones más democráticas con la sociedad, descentralización y desconcentración, control por resultados, contratos de gestión, control social, etcétera). Plantea iniciar el proceso de transformación a partir del desarrollo de una élite gerencial con una nueva cultura administrativa:

...un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados.<sup>11</sup>

## Conclusiones

Considero que es posible resumir las conclusiones a que se ha ido arribando en el presente trabajo, de la siguiente manera:

1. Los organismos internacionales (BID, Banco Mundial, OCDE) han modificado en forma importante, aunque en distintos grados, su posición en torno a la vinculación entre crecimiento económico y desarrollo

<sup>10</sup> Licha, Isabel, *La especificidad de la gerencia social*, mimeo, INDES - BID, octubre de 1998, pp.11-12.

<sup>11</sup> CLAD, 1998.

social, destacando el impacto que el segundo tendría sobre el primero, y revalorizando el papel de la política social y su gestión.

2. La gerencia pública presenta características muy diferentes a la gerencia privada y, dentro de la primera, la gerencia social tiene una especificidad propia, en la que destacan, entre otros, los necesarios mecanismos de participación social.

3. La especificidad anterior debe tenerse presente al momento de formar, capacitar y/o actualizar a los funcionarios correspondientes, diferenciando e innovando en los procesos didácticos capaces de coadyuvar al desarrollo de los diferentes tipos de rasgos del perfil deseable del gerente social.

4. Es necesario tender hacia una nueva articulación del papel de los gobiernos para dar cabida al trabajo crecientemente desarrollado por la sociedad misma. Esto indica que la reforma del Estado resulta imprescindible, pero también nos marca el sentido en que la misma debe realizarse. Lamentablemente, éste no ha sido el mismo que los gobiernos de los países latinoamericanos han impulsado de manera mayoritaria a la fecha.

## Bibliografía

- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot, *La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina*, BID, 1995.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño, "Desigualdad en la distribución de bienes: por supuesto que importa", trabajo presentado en la Reunión de la Asociación Económica Americana, BID, 1997.
- Cardozo Brum, Myriam, "Formación de Gerentes Sociales para la Descentralización del Sector Salud Mexicano, Ética, Profesionalización y Reformas en la Función Pública", *Anales 4*, CLAD-BID-PNUD-AECI, Venezuela, 1997.
- ———, *Formación gerencial de recursos humanos para la salud*, México, UAM-A (en prensa).
- CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, Venezuela, 1998.
- Cunill, Nuria, "La rearticulación de las relaciones, Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, núm. 4, julio de 1995.

- Falcao, Humberto, "Administración Pública Gerencial y Burocracia", Venezuela, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* núm. 9, 1997.
- Ghai, Dharam, *Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1989.
- Iglesias, Enrique, (1993), "La búsqueda de un nuevo consenso económico en América Latina" en Enrique Iglesias (ed.), *El legado de Raúl Prebisch*, BID, 1993.
- INDES, Materiales didácticos del Curso de Formación de Formadores, Washington D.C., octubre de 1998.
- *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, BID, CEPAL, PNUD, 1995.
- Kliksberg, Bernardo, "¿Cómo Formar Gerentes Sociales? Elementos para el Diseño de Estrategias" en B. Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1989.
- ———, *Pobreza. El drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente*, edit. Tesis-Norma, CEPAL, PNUD, 1994.
- ———, *Pobreza. Un tema impostergable*, FCE-PNUD, México, 1997a.
- ———, *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de dogmas y convencionalismos*, mimeo, BID, 1997b.
- ———, "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves", *II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Isla Margarita, Venezuela, octubre de 1997.
- Marin, José María, *Marco de Referencia Actualizado para el Desarrollo de la Capacidad Gerencial*, OPS, Guatemala, 1995.
- ———, (s/f), *Implicaciones de la Reforma Sectorial para la Gestión Pública de la Salud*, s/lugar, mimeo.
- Medellín, Pedro, "La Gerencia Pública en la Perspectiva del Cambio Estructural", *Revista Venezolana de Gerencia* vol.1, núm. 2, Universidad del Zulia, Venezuela, 1996.
- Motta, Paulo, "El Administrador Público de la Salud en tanto Gerente Público" en *Nuevos Enfoques de la Enseñanza de la Administración de la Salud*, Serie Desarrollo de Recursos Humanos núm. 68, OPS-OMS, Río de Janeiro, 1985.

- Oszlak, Óscar, "Gerencia Social: Separando la Paja del Trigo", *II Conferencia Interamericana del clad para la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Venezuela, 1997.
- Putman, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, edit. Galac, Venezuela, 1994.
- Banco Mundial, *Reporte sobre Desarrollo Humano*, 1996.
- Restrepo, Darío, "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano" en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm.7, enero de 1997.
- Sen, Amartya, *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*, BID, 1996.
- Stiglitz, Joseph, "Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago", ponencia presentada en el *Seminario Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, Banco Mundial, abril de 1998.
- Weiner, Myron, "Political participation crisis of the political process", en Leonard Binder *et al.*, *Crisis and sequences in political development*, Princeton University Press, New Jersey, 1971.