

# GERENCIA SOCIAL: LA CONTRUCCIÓN DE UNA DISCIPLINA

*Oscar Oszlak*

## **Introducción**

Este trabajo contiene algunos apuntes preliminares a lo que, tal vez, constituya un intento más profundo de acercamiento personal al tema de la formación en gerencia social. Fue escrito en respuesta a la invitación que me formulara oportunamente Bernardo Kliksberg a que reflexione sobre este tema desde la perspectiva de un observador acostumbrado a analizar los fenómenos de la gerencia pública en términos menos especializados.

Pese a que conocía someramente las contribuciones de Kliksberg, Sulbrandt y otros pioneros de este campo de estudios, confieso que sólo al internarme un poco más sistemáticamente en la lectura de sus trabajos tomé conciencia del esfuerzo de diferenciación que vienen realizando para destacar la especificidad de la gerencia social como una subdisciplina con orientaciones, contenidos, metodologías y herramientas de gestión propias. Detrás de ese esfuerzo académico pude detectar, sin embargo, una serie de motivaciones que trascienden estrictamente los fundamentos epistemológicos y tecnológicos de un área de conocimiento. No cabe duda que al lado de estas consideraciones, existe un militante compromiso ético y político con la suerte de los pobres, los marginados, los excluidos, a los que supuestamente se dirigen centralmente las políticas sociales, lo cual inspira la búsqueda de abordajes diferentes.

Esto me llevó a reflexionar sobre la legitimidad de un ejercicio de caracterización de la gerencia social que, a mi juicio, marca un tanto exageradamente los contrastes con la gerencia pública "convencional" (por llamarla de algún modo), quizás para alertar a los actuales o futuros gerentes sociales sobre la excepcionalidad de los retos o desafíos que entraña su misión, así como sobre la inadecuación de las teorías y técnicas convencionales para convertirlos en verdaderos agentes de transformación.

Estos apuntes algo desordenados intentan expresar por escrito dichas reflexiones. Su propósito es ofrecer una visión un tanto más balanceada respecto al diferenciador "social" de la gerencia pública. Demás está decir, mis apuntes tienen como único propósito alentar un debate que se me ocurre necesario para orientar el diseño y desarrollo de los programas de formación en gerencia social.

## I

### **Gerencia social: la construcción de una subdisciplina**

No se han ofrecido todavía explicaciones satisfactorias sobre cómo se establece un campo disciplinario, según una lógica y una dinámica interna previsible. Se sabe, ciertamente, que por lo general las disciplinas crecen tanto de adentro hacia afuera como de afuera hacia adentro. Se observa así que una vez establecidos sus contornos más generales -acotados por una inserción institucional, por la existencia de una cierta tradición de investigación, por la disponibilidad de

financiamiento, por complejas relaciones de cooperación y conflicto con disciplinas afines o por la simple vigencia de modas académicas-, comienza a producirse un proceso de diferenciación interna en el campo.

La aparición de nuevas especialidades, áreas, temas y reinterpretaciones no difiere demasiado del proceso que en general experimenta el desarrollo de los sistemas complejos. Ya sea porque un "nicho" de preocupaciones se satura rápidamente, porque ciertos temas y problemáticas dejan de generar preguntas críticas o atractivas, porque emergen nuevos cruces y se rompen viejas fronteras, cada tanto el interés de los investigadores se modifica en direcciones, a veces previsible y otras inesperadas. Es común también la búsqueda de inspiración, marcos analíticos o enfoques metodológicos en otros campos del conocimiento, lo que conduce a veces a atravesar fronteras disciplinarias y a expandir "hacia afuera" los propios confines.

Sin embargo, esta abstracta descripción es insuficiente para dar cuenta de la emergencia **real** de los campos disciplinarios. Lo que no contempla es la cantidad nada desdeñable de presiones "externas" que habitualmente -aunque mucho más en las ciencias sociales que en las ciencias duras- afectan su dinámica. Entre estas presiones se cuentan: a) el interés y deseo de la sociedad -o al menos de ciertos estratos dirigentes o responsables de la formulación de políticas- de problematizar y plantear cuestiones previamente omitidas de la agenda pública, que exigen abordar nuevas áreas de conocimiento o utilizar nuevos enfoques metodológicos; b) la necesidad de resolver problemas técnicos y operativos relativamente críticos, que de no obtener respuestas adecuadas, podrían afectar seriamente la propia credibilidad de la comunidad científica; o c) la percepción generalizada de que ciertos paradigmas vigentes se encuentran agotados y ya no permiten capturar adecuadamente la realidad social ni ofrecen guías útiles para transformarla.

Como señalara Kuhn, las revoluciones científicas siempre han pasado por un primer momento de diferenciación respecto de los paradigmas dominantes, en el que se ponen de relieve de manera muy marcada los puntos de disidencia con el conocimiento científico establecido. Pero a ese período inicial de ruptura, sigue normalmente un intento de reconciliación con el conocimiento previamente acumulado y la búsqueda de una visión más objetiva y equilibrada de sus contribuciones. Algo de esto pretendo con estos apuntes: separar la paja del trigo, evitar que robustos bebés teóricos sean arrojados impiadosamente con el agua del baño.

No intento con esto asumir la defensa de lo que Kliksberg llama la *Gerencia Tradicional*. En los años 70, tanto él como yo denunciábamos en nuestros escritos la asimilación acrítica en las administraciones públicas latinoamericanas de conceptos y modelos "foráneos", que desconocían la especificidad sustantiva e histórica del aparato estatal en América Latina. A la vuelta de los años, y asumiendo mi autocritica sobre esa posición cuestionadora, tiendo a pensar de modo más conciliador y benevolente. Sin embargo, me encuentro ahora con una doble especificidad: la de la gerencia pública respecto de la privada y la de la gerencia social respecto de la pública (y privada).

En sí mismo, este ejercicio de diferenciación no sería cuestionable si, al mismo tiempo, se reconociera aquello que es común a unos y otros. Pero si, como lo sugieren los escritos en este área, la gerencia pública presenta muchos mayores desafíos que la privada y, a su vez, la gerencia social resulta todavía más exigente, se corre el riesgo de caer en una caracterización que convertiría a los gerentes sociales en una especie de superhéroes que, sólo si están dotados de visión política, conocimientos, destrezas, actitudes y valores verdaderamente excepcionales,

podrían cumplir eficazmente con su misión.

En un trabajo referido a la presidencia del Dr. Alfonsín en la Argentina (Oszlak, 1988), observé a partir de numerosas entrevistas realizadas a funcionarios políticos de ese gobierno, que el gerente público de la transición democrática debía poseer, según mis entrevistados, algunas de las siguientes cualidades:

- Haber tenido experiencia previa en gerencia pública.
- Ser un experto en su disciplina, diestro y con gran experiencia aplicada.
- Tener metas claras y plena comprensión de las implicaciones políticas de sus decisiones.
- Haber logrado en su actividad pasada resultados y productos respetables, si no inusuales.
- Haber gerenciado proyectos complejos, en los que el factor humano constituía una variable decisiva.
- Tener capacidad para manejar muchos asuntos diferentes a un mismo tiempo.
- Poder dividir su tiempo entre "apagar incendios" y diseñar proyectos de largo plazo.
- Resistir presiones y utilizar "estrategias de yudo" para aprovechar la fuerza de los demás de manera creativa.
- Dominar el temor -incluso el miedo físico- frente a un contexto hostil.
- Dedicar esfuerzos similares a la tarea técnica y política.
- Ser capaz de negociar con la burocracia establecida y de enrolarla en proyectos creativos.
- Actuar catalíticamente, resistiendo las presiones de clientes y grupos de interés.

Similarmente, entiendo por mis lecturas que el perfil deseable de un gerente social incluye, entre otros, los siguientes requisitos:

- Capacidad para gerenciar situaciones de alta complejidad
- Orientación a la articulación social
- Capacidades para la concertación
- Gerencia de frontera tecnológica (incluyendo flexibilidad; uso de la organización matricial o por proyectos; actuación a través de redes; coordinación interorganizacional; rotación de recursos según metas; pensamiento estratégico y no incrementalista; acción en equipo, interdisciplinaria y participativa)
- Formación orientada hacia el compromiso (lo cual incluye concertación, participación, valores democráticos, identificación con los beneficiarios, etc.)

Para justificar este perfil, se alude a los retos diferenciales que enfrenta la gerencia social, a saber:

1. "Turbulencia" en los objetivos
2. Complejidad política de los procesos de implementación
3. Problemas de "acceso" de los beneficiarios a los servicios
4. Características del estilo de gestión
5. Dificultades de coordinación
6. Problemas de descentralización
7. Dificultades en la evaluación

Existe, como puede observarse, un marcado paralelismo entre la aparente singularidad de los desafíos de la gerencia social y el perfil del "gerente social necesario": si hay "turbulencia" y

"complejidad", se requiere que posean flexibilidad, adaptabilidad y pensamiento estratégico; si existen problemas de acceso a los servicios por parte de sus potenciales beneficiarios, es preciso que estén imbuidos de ciertos valores para promover su capacidad de demanda o participación; y así sucesivamente.

En verdad, mi observación es casi banal. En cualquier área de la gestión debe existir una relación entre la naturaleza del puesto de trabajo y los antecedentes, conocimientos, destrezas y actitudes de quienes lo desempeñen. El problema a dilucidar es si, en el caso que nos ocupa, las características del área de gestión -la gerencia social- resultan significativamente diferentes de las correspondientes a otros campos de la gerencia pública. Este planteamiento es sumamente importante ya que, entre otras cosas, entraña nada menos que diferenciar o no los programas de formación de gerentes públicos...y sociales.

### **¿Especificidad excluyente o énfasis relativos?**

Para tratar ordenadamente el problema planteado, me referiré sucesivamente a los retos diferenciales de la gerencia social -en el orden que fueran presentados en la sección precedente- y ofreceré mis puntos de vista respecto a la especificidad de cada uno de ellos. Para adelantar mi conclusión general con relación al interrogante que encabeza esta sección, señalaré mi predilección por una posición que ponga el acento en la problemática propia de las diferentes políticas sociales, en lugar de marcar tan rotundamente una frontera subdisciplinaria que convierte a la gerencia social en una tarea casi sobrehumana.

#### *Turbulencia*

La "turbulencia" en los objetivos (*sic*)<sup>1</sup> es una característica propia de casi cualquier organización o programa medianamente complejo.<sup>2</sup> Aún actividades típicamente "verticales" y "operativas", como la recaudación tributaria, están sujetas a fuerte incertidumbre derivada de un contexto operativo turbulento. Cambios en la legislación, en la situación económica, en las tácticas elusivas, en la complejidad de las operaciones sujetas a fiscalización, ponen a prueba permanentemente la capacidad institucional para asegurar un flujo de recursos tributarios previsible y suficiente.

Este simple ejemplo puede extenderse hoy en día a gran parte de los sectores económicos. Circunstancias, anticipables o no, tales como el desabastecimiento mundial de determinadas materias primas, los cambios en la tecnología, los conflictos gremiales prolongados, la creación de mecanismos de integración regional -entre otras- ponen a prueba permanentemente la capacidad de adaptación y subsistencia de organizaciones públicas y privadas en un amplio espectro de la actividad económica. Empresas públicas aún no privatizadas, que deben modernizarse y cambiar la estructura de sus negocios para poder competir en condiciones de apertura económica; instituciones de investigación y desarrollo, que deben abandonar sus programas tradicionales para atender las demandas de sectores industriales en busca de nuevos nichos en mercados externos; organismos de contralor del narcotráfico y el lavado de dinero, que se ven compelidos a incorporar

---

<sup>1</sup> Interpretamos que la turbulencia se refiere al contexto y no a los objetivos. Si se refiriera a estos últimos, deberíamos hablar más propiamente de ambigüedad o conflicto entre objetivos.

<sup>2</sup> Ciertos autores (Cameron, Kim et al, 1987) tienden a distinguir entre "turbulencia" y "declinación organizacional". De acuerdo a esta perspectiva, si bien ambas generan incertidumbre, su respectiva naturaleza es diferente.

nuevas estrategias y mecanismos operativos para combatir formas de delincuencia que utilizan medios cada vez más sofisticados, son una muestra de un catálogo que se extiende permanentemente. Casi me animaría a sostener que es mayor la "turbulencia en los objetivos" en estos casos que en los programas sociales, donde en realidad son los medios, más que los objetivos, los que están sometidos a "turbulencia".

Dos décadas atrás criticaba a los trabajos que observaban al contexto de las organizaciones públicas de acuerdo con su carácter "turbulento" o "estable", "hostil" o "benigno" (Oszlak, 1977). Como entonces, sigo creyendo que es tiempo de una mayor especificación que deje de tratar al "contexto" como una variable residual.

### *Complejidad*

La complejidad política de los procesos de implementación es, ciertamente, una característica propia de las políticas sociales. La gestión se vuelve, en estos casos, mucho más dependiente de la aplicación de tecnologías "blandas", a diferencia de aquéllas políticas y proyectos cuya tecnología básica es más "dura" (procesos físicos, ingenieriles, etc.), depende mucho menos de la negociación entre individuos o involucra por lo general intereses menos conflictivos. Construir un puente, una ruta, un dique o un complejo habitacional depende fundamentalmente de la utilización de una tecnología básica y de un equipo humano coordinado, donde el interés común primordial es conseguir el objetivo.

No obstante, tampoco existe plena certidumbre de que los proyectos basados en tecnologías duras se vean menos expuestos a situaciones de complejidad política en su implementación. La construcción de Yaciretá -la mayor obra pública de América Latina en el área energética- demandó casi tres décadas y una inversión varias veces superior al costo originariamente estimado, luego de atravesar complejísimo procesos políticos que involucraron, entre otros conflictos, avances y retrocesos en las negociaciones, situaciones flagrantes de corrupción y enfrentamientos económicos y sociales de amplia difusión en los medios. En el otro extremo del mundo, la construcción del Aeropuerto de Narita, próximo a Tokio, también suscitó en su momento intensos enfrentamientos sociales con campesinos, estudiantes y grupos ambientalistas, experiencia que por sus características, despertó la atención académica de prestigiosos intelectuales, como el Profesor David Apter.

Por cierto, en la gerencia social, los procesos de implementación se caracterizan por una alta densidad de interacciones entre actores heterogéneos, los intereses no son siempre coincidentes, se incorporan orientaciones, expectativas y valores conflictivos, los procesos de gestión incluyen no sólo a organismos públicos sino también a ONGs, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, todo lo cual implica a veces largos procesos de negociación y búsqueda de compromiso. Pero ello no es un atributo exclusivo de las políticas sociales, sino que se aplica a casi cualquier área de política cuya implementación se basa centralmente en dichas tecnologías "blandas". La gestión del turismo, el medio ambiente, las políticas agropecuarias -entre muchos otros casos- participan claramente de estas características.

### *Acceso*

El tema del acceso tampoco es exclusivo de la gerencia social pero ciertamente es uno de los

mayores problemas de la gestión en el caso de poblaciones dispersas y difíciles de identificar por la sola finalidad de la política. Señalaría, al respecto, dos características importantes de las políticas sociales dirigidas a estas poblaciones.

Una es el grado en que las políticas consiguen identificar con precisión a sus beneficiarios, ya que puede o no existir incertidumbre acerca de quiénes deberían ser alcanzados por los resultados y metas a los que apunta la política. El otro aspecto se refiere al grado de organización que han conseguido desarrollar los beneficiarios en torno a la promoción o defensa de sus intereses. Ambos aspectos están estrechamente relacionados. Por lo general, a mayor precisión sobre la identidad de los beneficiarios, mayor la capacidad potencial de éstos para plantear reivindicaciones o demandas a través de formas de organización propias. Inversamente, cuanto menos clara es la identidad final de los destinatarios, menor su capacidad de organización o, también, mayor su propensión a evitar las consecuencias de la política adoptada cuando se trata de sujetos de regulación (v.g. contribuyentes evasores, industrias contaminantes, operadores de mercado negro, narcotraficantes).

Por lo tanto, sea en el ámbito de los programas sociales o de otras áreas de la gestión pública, la naturaleza de los destinatarios o "población objetivo" -tanto en su precisa identificabilidad como en su capacidad auto-articuladora- será fundamental para explicar en gran parte los problemas de acceso a bienes o servicios.

### *Estilo de gestión*

El "estilo de gestión" (**cómo** se hace, además de **qué** se hace) es otro viejo tema de la gerencia pública. En un ya antiguo trabajo señalé que el estilo de gestión -entendido como la particular dinámica que se establece en las interdependencias jerárquicas, funcionales y materiales que ocurren dentro de las organizaciones públicas y en sus vinculaciones contextuales- se ven condicionadas por al menos cuatro factores: 1) el tipo de clientela al que la organización sirve; 2) las tecnologías centrales requeridas por la índole del producto o servicio ofrecido; 3) las pautas culturales predominantes en los vínculos entre la organización pública y sus destinatarios y 4) la naturaleza del régimen político vigente (Oszlak, 1980).

Siguiendo esta línea de argumentación, el estilo de gestión sería el resultado de complejas interacciones entre la gerencia pública y su contexto operativo relevante, en las que intervienen factores de muy diversa índole. Por ello me detendré un poco más en este punto, aunque no es mi intención agotarlo.

Ya he efectuado algunos comentarios respecto al tipo de clientela involucrada en los programas sociales. Se trata, por lo general, de poblaciones pobres, territorialmente dispersas, con escasa educación y débil capacidad organizativa. Su baja presencia reivindicativa apareja serias consecuencias para las organizaciones que intentan satisfacer sus necesidades, dado que la falta de presión social debilita la propia capacidad negociadora de estos últimos en la puja por recursos con otras instituciones estatales.

En este sentido, y abusando metafóricamente de una imagen popular, las organizaciones públicas se parecen a sus clientelas como los perros a sus amos. Cuanto más pobres, aisladas y desprovistas de todo recurso de poder se encuentren, más precaria suele ser la situación de las

instituciones que las atienden, sea en términos de infraestructura física, recursos humanos calificados, medios materiales para funcionamiento y transferencias presupuestarias a los destinatarios. Y viceversa. Ello explica por qué, en parte, el tipo de clientela afecta el estilo de gestión, aunque la explicación sea diferente a la que plantea la literatura inscripta en la corriente de la gerencia social.

También la cultura organizacional, otro tema clásico de la gerencia pública, está íntimamente asociado con el estilo de gestión. Cada institución adquiere una cultura particular, determinada a su vez por múltiples factores: las percepciones, actitudes y comportamientos de su personal, la naturaleza de los bienes o servicios producidos, las tecnologías empleadas, el papel del liderazgo, etc. La burocracia norteamericana y la francesa poseen culturas muy diferentes. El clima cultural en las fuerzas armadas o en las cancillerías resulta muy semejante a través de barreras nacionales pero, a su vez, se distinguen nítidamente del predominante en ministerios de finanzas, organismos de ciencia y técnica o instituciones de salud.

En cada organización, su cultura dominante puede sintetizarse en la siguiente frase: "Aquí, las cosas se hacen **así**", típica forma de identificación entre propios y de diferenciación con ajenos. Esa cultura enraizada emerge habitualmente inalterada -cuando no reforzada- frente a los inútiles embates de efímeras conducciones políticas que, en su afán por transformarla, no llegan a reconocer siquiera las causas de su continuada vigencia.

Además de la propia identidad cultural de las organizaciones públicas que intervienen, por ejemplo, en la implementación de políticas sociales, es preciso considerar también la cultura prevaleciente en otras organizaciones y clientelas involucradas, ya que del grado de congruencia, adaptabilidad y funcionalidad de las culturas intervinientes dependerá, en parte, el éxito de esas políticas.

La naturaleza del régimen político también constituye un condicionante externo de enorme importancia en la determinación del estilo de gestión estatal. Orientaciones funcionales de tipo eficientista, clientelista o prebendalista corresponderán, seguramente, a regímenes burocrático autoritarios, democráticos o neo-patrimonialistas, respectivamente. También estos regímenes estarán probablemente asociados con estructuras organizativas piramidales, poliárquicas o radiales, según el caso. De igual modo, los mecanismos de control, los patrones de obtención y asignación de recursos o la orientación normativa de las políticas, variarán fundamentalmente según el tipo de régimen en el poder. Puede darse el caso de que una misma institución, bajo diferentes regímenes, utilice estilos de implementación de políticas virtualmente antagónicos.

Ninguno de los factores que he relacionado con el estilo de gestión opera diferencialmente con relación a los diversos campos de la *gestión* pública, sea la social o cualquier otra. Esta observación es también aplicable al factor tecnológico, aún no desarrollado, al que me referiré especialmente al tratar el tema de la coordinación.

### *Coordinación*

Desde el ángulo de la gerencia social, las dificultades de coordinación deberían ser vistas como otro de sus retos diferenciales. A mi juicio, y siguiendo en este punto a J.D.Thompson (1967), el tema de la coordinación debe analizarse conjuntamente con el de las tecnologías empleadas por una organización compleja. En tal sentido, el tipo de coordinación requerida y sus perspectivas de

institucionalización, dependerán centralmente de las *core technologies* (tecnologías centrales) empleadas en la gestión institucional.

Las tecnologías centrales propias de los programas sociales, y sus demandas de coordinación, son particularmente exigentes y, sostendría, corresponden al tipo que Thompson denomina *intensivas*. Entiendo por tales a aquéllas en las que un único "cliente" (v.g. una población-objetivo) requiere la atención simultánea y coordinada de diferentes efectores, pero a la vez -agregaría- el comportamiento de ese usuario, y su propia participación, resultan cruciales para el éxito del programa.

La coordinación del proceso productivo de una organización o programa complejo exige aislar este plano institucional de la incertidumbre contextual. Para ello, otros dos planos, que fueron originariamente identificados por Parsons, actúan como acolchonadores de esos condicionamientos o restricciones externos a la organización. Thompson denomina a estos planos o subsistemas como *managerial* e *institucional*. El papel que cumple la gerencia en cada uno de ellos es notablemente diferente.

El primero de ellos -al que denominaré *administrativo*, por falta de un mejor término- es aquél en el que debe procurarse la oportuna obtención de los insumos que componen la función de producción de la organización (v.g. la combinación de recursos humanos, materiales y financieros), así como asegurarse la recepción de los servicios por parte de los usuarios. Esto coincide típicamente con las funciones gerenciales de recursos humanos, compras y suministros, mantenimiento, transporte y distribución, etc.

A su vez, en el plano *institucional* se llevan a cabo funciones críticas en la zona más vulnerable de la organización, es decir, aquélla más directamente expuesta a las fuerzas contextuales. Se deciden en este plano aspectos estratégicos de los programas, formas alternativas de obtención de recursos, posiciones institucionales frente a los diferentes interlocutores de la actividad organizacional y todas aquéllas otras que comprometen centralmente el desarrollo institucional. Es el nivel en que actúa la alta gerencia, y donde resultan cruciales los sistemas de información, planificación, evaluación y control.

¿Cuál sería, según este planteo, el gerente social necesario? ¿El que actúa en el plano tecnológico, en el administrativo o en el institucional? La coordinación requerida entre estos planos, así como la que a su vez involucra a otros actores "externos" a la organización, es sumamente compleja. Pero esta dinámica no es exclusiva de la gerencia social y, por otra parte, diferentes programas sociales pueden requerir distintas formas de coordinación. La que exige la gestión educativa, por ejemplo, puede ser muy diferente a la que demanda un programa alimentario.

### *Descentralización*

Los problemas de descentralización tampoco pueden ser considerados como específicos de la gerencia social, aún cuando debe admitirse que los programas sociales son los que, en años recientes, han demandado mayores esfuerzos en tal sentido.

La descentralización es una modalidad de gestión pero, al mismo tiempo, es un mecanismo de transferencia de poder y de recursos. Debido a este triple impacto, diferentes disciplinas y



enfoques han puesto el acento, respectivamente, en los problemas relativos a la gestión (v.g. déficit de capacidad institucional), a la gobernabilidad (v.g. esquemas de participación ciudadana) y al financiamiento (v.g. conflictos en materia de federalismo fiscal) involucrados en estos procesos.

Por otra parte, la descentralización supone a la vez una recentralización funcional de otra índole: los organismos de la administración central deben asumir un nuevo rol de orientación política, soporte institucional y coordinación global del sistema que se ha descentralizado.

Por ello, cuando se hace referencia a los "problemas de descentralización" propios de la gerencia social, debería especificarse en qué sentido se alude a este tipo de dificultades. ¿Se trata, acaso, de la reducida capacidad técnica existente en los gobiernos subnacionales para gestionar programas sociales? ¿De la eventual utilización de la descentralización como mecanismo de reforzamiento de poderes locales tradicionales? ¿De la siempre insuficiente base de recursos tributarios disponible en el nivel subnacional y de los conflictos generados alrededor de la coparticipación o transferencias de fondos inter-jurisdiccionales?

También debe distinguirse entre aquéllas situaciones en que se ha transferido definitivamente una responsabilidad, como ocurre con frecuencia en el caso de la salud o la educación, y aquéllas otras en que los servicios prestados tienen un carácter no permanente, como en el caso de los programas sociales financiados por organismos internacionales de crédito y asistencia técnica, que tienen una duración y objetivos muy delimitados. En cada uno de estos casos, el sentido y los problemas de la descentralización son totalmente diferentes.

Avanzar en la especificación de estos temas, desde un punto de vista conceptual, nos ayudaría a comprender el real alcance teórico de la aparente singularidad que tendría la gerencia social en relación a los problemas de descentralización.

### *Evaluación*

Las dificultades de evaluación también han sido señaladas como un reto distintivo de la gerencia social. Este argumento no soportaría fácilmente un test empírico. Sostendría más bien lo contrario. La experiencia parece mostrar que el campo de las políticas sociales ha realizado avances importantes en la evaluación de programas y proyectos sociales. La gestión educativa, los programas alimentarios, la atención primaria de salud, entre muchos otros campos, cuentan hoy con metodologías de monitoreo y evaluación muy sofisticados. En cambio, se registran mayores dificultades en la evaluación de programas científico- tecnológicos, acciones de apoyo a pequeñas y medianas empresas o políticas de lucha contra el narcotráfico y la drogadicción.

En un estudio realizado hace ya tiempo (Oszlak, 1987) llegué a una conclusión diferente: los problemas de seguimiento, control y evaluación son endémicos en la administración pública. ¿En qué consisten estas dificultades de evaluación? En mi opinión, existen cuatro problemas básicos: 1) la falta de información e indicadores de gestión; 2) la diversidad de los "productos", manifiestos o velados, que resultan de la acción institucional; 3) las dificultades para medir la calidad relativa de los bienes o servicios producidos; y 4) la siempre difícil distinción y estimación de los productos, impactos y consecuencias asociados a la implementación de las políticas y programas.

La evaluación es un componente permanente a lo largo de todo el ciclo de la gestión, desde la

planificación hasta el análisis de los resultados. En cada uno de estos momentos, debe nutrirse de información relevante para poder estimar recursos, grados de cumplimiento e impactos, de modo de realimentar el proceso de gestión. Sería ocioso detenerme aquí en los déficit de información existentes en el sector público, tema que ha merecido una extensa literatura.

En cambio, el tema de la diversidad de productos -no equivalente, por cierto, al clásico "desplazamiento de objetivos- merece mayor atención. En casi todas las áreas de política pública existe normalmente un gran número de *stakeholders*, es decir, actores interesados en vincularse a una institución o programa procurando, cada uno de ellos, lograr objetivos que no necesariamente coinciden con los que manifiestamente persigue la institución o programa focal. Por eso, el proceso de evaluación debe estar atento a esta diversidad de intereses y valores que se conjugan alrededor de una política o programa de acción.

Los problemas de medición de calidad y de distinción entre resultados y efectos secundarios de diferente grado también son clásicos en la producción académica sobre evaluación, de manera que me abstendré de considerarlos aquí. Quisiera únicamente reiterar que las dificultades señaladas son casi congénitas en la gerencia pública -no sólo la social-, por lo cual sería deseable que futuros trabajos pusieran el acento en el análisis más circunstanciado de las formas que asume esta problemática en el campo de las políticas sociales.

### *Recapitulación parcial*

Para resumir mi argumento hasta este punto, considero que los planteos alrededor de la singularidad de la gerencia social deberían morigerarse, entre otras cosas, para aprender de experiencias comparables en otros campos de la gerencia pública. Pero al mismo tiempo, la investigación debería profundizarse para establecer la especificidad de las diferentes áreas de gerencia social, de modo de identificar y construir bases sólidas para su fortalecimiento.

También quisiera adelantarme al posible argumento de que la gerencia social reúne **todos** los condicionamientos y problemas analizados en esta sección, a diferencia de otras áreas. A mi juicio, esta podría ser una verdad a medias. Sólo en casos extremos se verificaría la simultánea presencia de tales restricciones, pero en la práctica, los diversos retos pueden o no estar presentes y, en todo caso, su grado de criticidad suele ser muy diferente.

## II

### **Especificidad de la gerencia social**

Hasta aquí, el análisis presentado ha pretendido mostrar que la distinción tajante entre gerencia pública (o *public management*) y gerencia social, no se sostiene sólidamente ni en la teoría ni en la experiencia empírica. Los puntos que se desarrollan a continuación, pretenden efectuar algunos aportes a la especificación de este campo, de modo de saldar el punto pendiente de mi argumentación. Vuelvo a aclarar aquí que, como en el caso anterior, se trata de reflexiones no sustentadas en forma científica; su objetivo es, simplemente, poner de relieve algunas dimensiones de la temática que, a mi juicio, no han sido planteadas de manera sistemática en la literatura especializada. Tampoco intentaré un tratamiento exhaustivo de los puntos planteados sino, tan sólo, una enumeración apenas comentada sobre la importancia de

un futuro tratamiento más sistemático y riguroso.

### *Delimitación del campo de la gerencia social*

Un primer aspecto a considerar es el terreno conceptual y aplicado abarcado por la gerencia social. ¿Cuál es la gradiente de políticas estatales que, legítimamente, pueden considerarse como parte de este campo de la gestión pública? Trazar sus límites no es tarea sencilla. Nadie dudaría en incluir, dentro de sus fronteras, cuestiones tales como la educación, la salud o la asistencia social. Pero atravesado ese campo disciplinario y político, cabe preguntarse si otras áreas, como las de vivienda social, violencia familiar, economía solidaria o derechos humanos, por citar sólo unas pocas, cabrían dentro de la categoría “gerencia social”. Si a esta especialidad “nada de lo social le fuera ajeno”, el listado podría seguir indefinidamente, pudiendo llegar al extremo de confundirse con la “gestión” o “gerencia” a secas.

Una buena delimitación del campo, por supuesto, no debería intentar una enumeración taxativa sino, más bien, proponer definiciones que ofrezcan criterios de clasificación suficientemente claros como para minimizar la ambigüedad existente cuando se intenta diferenciar cuáles áreas corresponden a la categoría y cuáles no. Esta es una condición *sine qua non* en el desarrollo de todo campo disciplinario que, en su pretensión de diferenciación, debe decidir sus alcances y fronteras que lo separan de otras disciplinas. Estos criterios deberían permitirnos, por ejemplo, establecer si la provisión de servicios públicos de agua, gas o electricidad en zonas marginales, que apuntan a mejorar las condiciones del hábitat y el confort más que a satisfacer necesidades primarias del individuo (como educación, alimentación o salud), puede caracterizarse como aplicación de políticas sociales y, por lo tanto, considerar esa provisión como objeto de gerencia social. Como se observa, el problema de la delimitación afecta tanto a esta gestión especializada como a la política social que le da contenido.

### *Gestión vía estructuras permanentes versus programas y proyectos*

En las reflexiones efectuadas en la primera parte del trabajo, me referí a la gerencia social de manera indiferenciada, sin distinguir entre aquéllas gestiones que tienen un carácter permanente y aquéllas otras que se ejecutan a través de programas y proyectos. Existen, en mi opinión, indicios suficientes para suponer que la justificación para autonomizar este campo se debe, en gran medida, al gran desarrollo que han tenido, durante las últimas dos décadas, las políticas sociales implementadas por la vía de programas y proyectos financiados por organismos multilaterales de crédito.

Un poco por decisión de los gobiernos que los impulsaron y otro por las propias condicionalidades impuestas por los bancos financiadores, se intentó sustraer de la rutina burocrática de las instituciones públicas establecidas, ciertos ámbitos de la política social que se prestaban a esta modalidad de gerenciamiento, para impedir que el aparato estatal permanente, con su estilo de gestión lento e innecesariamente complejo, desbaratara sus fines y metas. Entre muchas otras experiencias, el Programa Alimentario Nacional lanzado en Argentina en 1984 fue, probablemente, uno de los casos más claramente alineados con esta visión, como lo fue también en su momento el Fondo de Inversión Social boliviano y otros que siguieron este modelo.

Si bien los programas pueden tener una duración de varios años y albergar proyectos heterogéneos y cambiantes en el tiempo, sus objetivos son generalmente acotados aunque un tanto genéricos, no llegando a adquirir permanencia por razones de inviabilidad financiera, falta de apoyos críticos, logro de los objetivos planteados o simple fracaso. Los proyectos, por su parte, son mucho más efímeros. Se crean para alcanzar un objetivo y metas específicas, tienen una duración predeterminada y su financiamiento está atado más rigurosamente a los resultados a obtener.

En cambio, las gestiones de carácter permanente están vinculadas con la prestación de servicios para los cuales existe una demanda sostenida y renovada. Los más clásicos, como los de educación, salud y asistencia social, utilizan organizaciones caracterizadas por un diseño jerárquico, objetivos y funciones relativamente estables, perfiles ocupacionales preestablecidos, financiamiento recurrente y modalidades de gestión que, cuando acusan cambios, no pasan de tener un carácter incremental.

Desde mi punto de vista, la gestión de escuelas, hospitales u oficinas de empleo, con sus respectivos sistemas centrales de apoyo, entran en la categoría de gerencia social tanto como los programas y proyectos menos permanentes. Lo que son diferentes son sus beneficiarios, pautas de organización, estilos de gestión y condicionamientos contextuales. El campo de la gerencia social debería profundizar el análisis de estas diferencias, tanto en el plano teórico como en el del análisis comparativo de casos, a fin de derivar enseñanzas que podrían contribuir a un mejor diseño y desempeño de estas variadas formas de organización y gestión.

#### *Gestión de políticas sociales universales versus focalizadas*

Muy estrechamente ligado a la dicotomía estructural anterior (es decir, estructuras permanentes vs. programas y proyectos), el contraste entre gestión de políticas sociales universales y focalizadas es casi su equivalente funcional. Esta oposición ha llegado a ser tan marcada, que hoy parecería existir total identidad entre gerencia social y gestión de políticas sociales focalizadas, con lo cual la provisión pública de servicios universales -según esta visión- podría no entrar legítimamente en este campo especializado. A tal punto esto parece ser cierto que si construyéramos una matriz que, en un eje, representara la opción Gestión Permanente / Gestión de Programas y Proyectos, y en el otro la alternativa Políticas Universales / Políticas Focalizadas, dos de las celdas de la matriz estarían prácticamente vacías.

Parte de la explicación podría residir en la observación efectuada por un participante en un reciente Foro de Política Social realizado en Buenos Aires, quien observó que “la política social no es ni debe ser una política para pobres” y que “al hablar de políticas, en plural, se alude implícitamente a la existencia de focalización”. En su visión, “el ofrecimiento de empleos precarios en el marco de planes que en Argentina se denominan *Trabajar* es, a la vez, una política activa de empleo, de salud y de bienestar social”. Según su visión, es necesario romper la lógica programática de la política social. En la opción entre sistemas permanentes versus programas, éstos últimos deberían tender a complementar o reformar a los primeros, no a sustituirlos. De hecho, algunos servicios universales, como los que brinda el hospital público, han pasado a tener un carácter focalizado, porque es un hospital casi exclusivamente para pobres.

Si la tendencia reciente se orientó a organizar la prestación de servicios alrededor de programas y planes focalizados, ello obedeció a la existencia de oportunidades de financiamiento internacional dispuesto a asegurar mediante organizaciones paralelas, constituidas al margen del burocratismo paralizador, mayor agilidad en la obtención y asignación de los recursos. Sin embargo, las prestaciones universales siguen siendo dominantes en el cuadro de los servicios sociales a la población. En la Argentina, el gasto social universal representa el 82%, mientras que el correspondiente a programas focalizados apenas alcanza al 18%.

Otro aspecto importante de la opción entre universalización y focalización es el carácter de la demanda de servicios que cabe dentro de cada una de estas categorías. Un elemento diferenciador importante es el hecho de que, en las políticas universales, existe por lo general una población cautiva que accede a una oferta disponible. Por ejemplo, la escolaridad obligatoria determina que, quienes están comprendidos en el sistema, encontrarán una escuela en la que se le brindará el servicio educativo; o los enfermos tendrán a su disposición un hospital en el que se procurará resolver su problema de salud. En cambio, en los servicios focalizados, generalmente se requiere “ir a buscar” al beneficiario del servicio, con el agravante de que no existe una organización permanente que lo provea, la que debe construirse casi al mismo tiempo en que se decide qué población debe ser objeto de atención focalizada.

Esto plantea un serio problema de fortalecimiento institucional, cuya magnitud tendrá una relación directa con la capacidad que, desde “el otro lado del mostrador”, tenga la población potencialmente beneficiaria para organizarse y acceder a los servicios. Esto puede visualizarse en el siguiente cuadro:

### Focalización y Capacidad de Organización de la Población Beneficiaria

		ORGANIZACION	
		Alta	Baja
FOCALIZACION	Alta	<b>1</b> <b>Alta eficacia prestadora</b> <b>No se requiere fortalecimiento</b>	<b>2</b> <b>Mayor eficacia requiere mejor organización de población beneficiaria</b>
	Baja	<b>3</b> <b>Mayor eficacia requiere mayor focalización</b>	<b>4</b> <b>Baja eficacia prestadora</b> <b>Fortalecer acceso y especificar focalización</b>

Para ilustrar este punto, si una política o programa social se orienta a brindar determinado tipo de servicios a poblaciones que habitan en asentamientos precarios (villas miseria, tugurios, favelas, cantegriles, etc.), será mucho más sencillo identificar a los beneficiarios que en el caso en que los mismos sean, por ejemplo, madres solteras cabeza de familia o minifundistas en situación de pobreza extrema. A su vez, las posibilidades de organización de estos grupos resultarán mucho más difíciles sea por su dispersión geográfica, déficit de comunicación, ausencia de un ámbito de sociabilidad común, vulnerabilidad a la desmovilización política, etc.<sup>3</sup>

### *Especificidad de los servicios*

La construcción de un campo disciplinario especializado, como el analizado, también debería dar cuenta de las diferencias derivadas de la especificidad del sector social en el que se desarrolla la actividad gerencial. No es necesario argumentar demasiado para convencer a un observador inteligente que no es igual administrar escuelas que gerenciar hospitales, sistemas de pensiones o programas de promoción social comunitaria; él mismo lo constatará en su interacción con estos diferentes servicios. Observará que las normas aplicadas en cada caso, el perfil de los recursos humanos empleados, su formación y experiencia, el tipo de tecnologías de producción o prestación del servicio utilizadas, los condicionamientos contextuales y, hasta los usuarios o beneficiarios, serán totalmente distintos.

Tomados en conjunto, estos aspectos diferenciales permitirían seguramente formar *clusters* de atributos, o sea, la base para construir tipologías que, en este caso, remitirían a la naturaleza de los servicios pero, en otros, podrían tomar en consideración otras variables de referencia (v.g. naturaleza de los beneficiarios, de los prestadores, de las tecnologías y así sucesivamente).

Es posible que la adopción de este enfoque de desarrollo conceptual y teórico conduzca a un interrogante inquietante: si frente a cada variable considerada nos encontráramos con tipologías verdaderamente heterogéneas, ¿qué justificación habría para pretender que aún así es legítimo mantener la gerencia **social** como un campo de especialización diferenciado de la gerencia pública o, inclusive, de la gerencia a secas? Si bien esta pregunta podría tentarme a insistir en mi argumento inicial de que no parece justificable una forzada diferenciación de este campo, como creo haber demostrado, de hacerlo no sería consecuente con mi segundo argumento, en el sentido de que es más importante ahondar la brecha abierta por esta corriente y especificar en qué sentidos se trata realmente de un campo especializado. En todo caso, al cabo de este ejercicio, es probable que su verdadera especificidad respecto a otros campos de la gerencia quede definitivamente aclarada.

### *Especificidad de los prestadores*

Sospecho que la naturaleza de quien presta los servicios es un factor fundamental de diferenciación aún en casos en que los servicios involucrados sean similares. Así como no es posible decidir *a priori* cuáles son las *best practices* en un determinado campo de la gestión,

---

<sup>3</sup> Este punto ha sido desarrollado con mayor amplitud en Oszlak (1991).

tampoco es posible anticipar qué efectores o prestadores serán los más indicados para proporcionar un determinado servicio. Por lo general, esas *best practices* son observables a partir de experiencias concretas, del mismo modo en que los prestadores demuestran casi siempre *a posteriori* si han sido eficaces y/o eficientes en sus prestaciones.

Cualesquiera fueren los servicios que hayamos decidido incluir como objeto propio de la gerencia social, la práctica nos muestra que los mismos, en casi todos los casos, pueden ser ofrecidos por el estado (en el nivel nacional o subnacional), por el mercado, por ONGs u organizaciones de la sociedad civil, y por redes sociales solidarias que aún no se encuentran formalizadas jurídicamente. Estos cuatro sectores, y sus respectivas organizaciones, se reparten hoy la responsabilidad de prestar servicios sociales y, por lo tanto, de utilizar procesos y técnicas de gerencia social.

Este esquema de división del trabajo ha sufrido, en años recientes, transformaciones muy significativas, que han dado nuevo protagonismo a ciertos prestadores que antes cumplían un papel poco relevante (o ninguno) en la satisfacción de necesidades y demandas sociales. Estos cambios fueron, por lo general, resultado de las políticas de ajuste estructural y reducción del aparato estatal, que correspondieron a la llamada “primera generación de reformas del estado”. Entre otros, fueron resultado de:

- la descentralización de servicios públicos (como los de educación y salud), que dio mucho mayor relieve a la actuación de gobiernos estatales (o provinciales) y municipales (o locales);
- el financiamiento externo asociado a estas reformas, que generó un sector paralelo en el aparato estatal, conformado por unidades ejecutoras rígidamente normalizadas según instructivos de la banca multilateral, dotadas de personal no permanente;
- la privatización generalizada de empresas y servicios públicos creó nuevas condiciones para que la gestión privada ingrese a un nuevo mercado en que fueron surgiendo oportunidades para sustituir la antigua prestación privada por servicios onerosos o subsidiados por el estado. Es el caso de las administradoras privadas de jubilaciones y pensiones, de las gerenciadoras de riesgos del trabajo, de las escuelas “charter” o de los sistemas de medicina prepaga.
- la ausencia de estado en ciertas áreas, que también generó condiciones para el gran impulso que cobraron las organizaciones de la sociedad civil en diversos áreas de la política social; y, por último,
- las redes sociales solidarias, que originaron una singular situación: los prestadores se constituyeron, a veces, en los propios beneficiarios, como en el caso de los autoconstructores de viviendas; de las redes de prevención del delito constituidas informalmente por vecinos de una misma zona; los clubes de trueque, manifestación creciente de nuevas formas de economía solidaria y moneda social; de profesionales desocupados, que reúnen esfuerzos para maximizar sus posibilidades de reingreso al mercado laboral, etc. Ello, sin perjuicio de otras formas espontáneas de provisión de servicios a poblaciones marginadas, como comedores informales, hogares en que se rescatan “niños de la calle”, “padrinos” que surten de útiles y enseres a escuelas rurales, entre muchas otras manifestaciones solidarias.

El siguiente gráfico, que intenta representar estas transformaciones producidas en las

relaciones entre el estado y la sociedad, refleja la situación argentina pero, a mi juicio, también expresa las tendencias que se verifican actualmente en todo América Latina.

### TRANSFERENCIA DE FUNCIONES ESTADO-SOCIEDAD



Demás está agregar que un mismo servicio variará en su prestación según esté a cargo de un organismo federal, de la administración estadual o local, de una ONG o de una red solidaria. Diferentes serán sus estilos de gestión, los alcances geográficos de sus servicios, las fuentes de financiamiento, el grado de profesionalización de sus efectores o los criterios de focalización de la población atendida. En algunos casos, se requerirá la intervención de varios de estos prestadores en el marco de un programa común, buscando aprovechar sus diferentes capacidades y localización. Es el caso, por ejemplo, de ciertos programas alimentarios o de educación sanitaria, en que participa un organismo nacional, que a su vez tiene bajo su dependencia una Unidad Ejecutora ligada a un proyecto financiado por fuentes internacionales, que deben convocar a gobiernos provinciales a los que proveen fondos, cajas de alimentos o personal, para cuya distribución e identificación de beneficiarios a atender requieren del auxilio de gobiernos municipales y/u organizaciones del Tercer Sector. Se trata de casos altamente complejos desde el punto de vista gerencial, donde cada parte contribuye a generar una porción del resultado, no resultando fácil asignar claramente las competencias de cada una ni su grado de responsabilidad en la prestación de un servicio eficiente y eficaz. Esto es lo que varios autores denominan “programas en redes”, en la medida en que son ejecutados por tres o



más organizaciones que, por lo general, pertenecen al sector público.<sup>4</sup>

#### *Especificidad de los beneficiarios y otros “stakeholders”*

Ya hemos tenido oportunidad de hacer varias referencias a los destinatarios o beneficiarios de las políticas sociales, así como a los desafíos diferenciales que sus respectivas características plantean a los gerentes sociales. Sobre todo, en el caso de políticas focalizadas donde existe una alta fragmentación en los programas dirigidos a grupos poblacionales en situación de pobreza extrema.

En 1997 existían en Argentina 60 programas sociales, ejecutados por 9 dependencias nacionales y un número mucho mayor de contrapartes provinciales, municipales y ONGs, que atendían distintos grupos pequeños de una misma población objetivo, con escasa coordinación entre las visiones y acciones de cada una.<sup>5</sup> Esta situación, que aún persiste, muestra que en cada caso los beneficiarios son recortados de modo tal que diversos integrantes de una misma familia pueden llegar a estar atendidos por programas diferentes, perdiéndose de vista la integridad del grupo familiar. Así, los criterios de focalización pueden llegar a extremos en que los recursos efectivamente distribuidos entre los beneficiarios resultan ser menores que el costo de administrarlos.<sup>6</sup>

Además, no debe perderse de vista el hecho de que un programa focalizado no sólo apunta a favorecer a determinados grupos de población, sino que también se convierte potencialmente en un ámbito que convoca a otros *stakeholders* (o “interesados”), cuyos objetivos pueden tener mayor o menor legitimidad. Me refiero a proveedores de bienes, empresas consultoras, partidos políticos, jefes comunales y muchos otros cuya presencia e intervención en los programas pueden desviar a veces los fines legítimos de éstos o derivar en comportamientos de búsqueda de rentas (*rent seeking behavior*).

También en el caso de políticas sociales universales es necesario observar algunas especificidades relacionadas con el tipo de beneficiarios atendidos. Si consideramos la educación obligatoria y gratuita, por ejemplo, será necesario distinguir entre escuelas que operan en zonas marginales o rurales pobres, donde el tipo y nivel de enseñanza podría tener características diferenciales respecto a escuelas en zonas privilegiadas, o donde inclusive podría confundirse la prestación universal, como la educativa, con el suministro de otros servicios, como el alimentario para niños en edad escolar, más típicos de una prestación focalizada.

#### *Especificidad de las tecnologías de gestión utilizables.*

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, José Sulbrant (2000).

<sup>5</sup> Véase Foro de Política Social, 1999.

<sup>6</sup> Para resolver este tipo de problemas de focalización y superposición de servicios, he propuesto por ejemplo sistemas de ventanilla única para atención de la población destinataria de los programas acoplada a un sistema de derivación, el reclutamiento y/o capacitación del personal afectado para que pueda cumplir un papel polifuncional, el mantenimiento de bases de datos comunes, etc.

Por último, consideraré el impacto diferencial de las tecnologías en la gerencia social. Al referirme a los problemas de coordinación, señalé en la primera parte que cualquier organización funciona siempre que pueda asegurar el dominio y aplicación de una o más tecnologías centrales (o *core technologies*, según J. D. Thompson). Estas tecnologías permiten que la organización entregue a terceros, bienes o servicios que -en última instancia- justifican la propia existencia institucional y renuevan los apoyos que aseguran su reproducción. En una empresa industrial, este "espacio" correspondería a la fábrica o área de producción. En este nivel, la organización diseña, combina y/o aplica una serie de tecnologías y procedimientos que permiten la combinación de diversos insumos y su transformación en productos.

En el ámbito de la gerencia social ocurre algo similar. Si tomamos como ejemplo la actividad educativa, existe un conjunto de tecnologías que se combinan y confluyen en un escenario particular donde se consume la prestación del servicio: la escuela y, más específicamente, **el aula**. Pero antes de llegar a esta instancia, se requiere haber diseñado programas y planes de estudio, elaborado contenidos curriculares, desarrollado técnicas pedagógicas, capacitado docentes, previsto metodologías de evaluación y así sucesivamente. Es la combinación de estos procesos tecnológicos lo que permite disponer de esa herramienta formativa de buena parte de la personalidad humana que es la educación. Pero es en el aula donde la convergencia y articulación de estas tecnologías se condensa en el proceso de enseñar y aprender.

Por lo tanto, en la medida en que el sistema educativo sea capaz de reproducir este ámbito de transferencia de saberes de una manera recurrente; en tanto la escuela -vista ahora como una simple agregación de esos pequeños espacios donde ocurren estos procesos- renueve las posibilidades de mantener abiertas sus puertas a una "clientela" que, por diversos motivos, demanda estos servicios, su viabilidad parecería estar asegurada. Lograr esta rutinización se convierte en la misión central del nivel tecnológico de la institución educativa.

Corresponde a los otros dos planos de la gestión -el "administrativo" y el "institucional" ya mencionados- la función de aislar al núcleo tecnológico de la organización y soportar la actividad sustantiva de enseñanza. En el plano "administrativo" o, tal vez más apropiadamente, de "administración de recursos", se ubican todas aquellas actividades orientadas a procurar los insumos requeridos para desarrollar los procesos educativos (bienes y servicios, personal, construcciones) y a "colocar" el producto (planificación, logística, información, registro), es decir, a realizar las gestiones necesarias para que la actividad del núcleo tecnológico pueda desarrollarse con mínima incertidumbre.

En el plano "institucional" tienen lugar una serie de actividades formales o informales, a través de las cuales el sistema educativo resuelve las crisis y cuestiones que se plantean en la interfase entre la institución educativa y su contexto relevante. Es, en tal sentido, el más expuesto e incierto, y opera en una franja donde la frontera entre institución y contexto tiende a diluirse. Entran, en este campo, el diseño de planes estratégicos de largo alcance, las negociaciones con la instancia nacional de formulación de políticas, la resolución de conflictos gremiales, y hasta el manejo de las relaciones clientelares.

Con este ejemplo se ha intentado mostrar la especificidad que introduce en la gerencia social la dimensión tecnológica, que es propia de cada área de la gestión. Será distinta la tecnología a emplear en un programa de atención a ancianos desvalidos que en otro destinado a realizar

prestaciones alimentarias en el ámbito escolar a niños de 4 a 7 años. Cada programa o proyecto social deberá establecer cuál es el conjunto y combinación de tecnologías sustantivas (o centrales) que asegurarán, al menos en este aspecto, que los productos y resultados serán entregados a sus beneficiarios.

Digo “en este aspecto” por cuanto esos otros procesos, denominados por lo general “de apoyo” o de “producción interna”, facilitan la aplicación de las tecnologías centrales. Son las que lleva a cabo el nivel *managerial* o administrativo de la organización o programa. Estos procesos son bastante similares en cualquier ámbito organizativo, abarcando por ejemplo la gestión financiera, de recursos humanos, de mantenimiento, logística, de servicios jurídicos o de manejo de información. Por lo tanto, no constituirían un factor diferenciador importante en el plano tecnológico.

Quisiera agregar una última reflexión referida al tema tecnológico. Es habitual en cualquier proceso productivo clasificar las tecnologías según se refieran a productos, procesos o mercados. Si el concepto de gerencia social se redujera a la administración de programas o de prestaciones sociales básicas a sectores pobres, estimo que la especificidad de esta variable tendría mucha mayor importancia en el plano de las tecnologías de mercado que en las otras dos. En efecto, si de lo que se trata es de acciones “remediales”, que intentan reducir situaciones de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales (niños desnutridos, adolescentes en riesgo, indígenas marginados), los productos o servicios que se entreguen a estas poblaciones no serán seguramente demasiado complejos desde el punto de vista tecnológico. Generalmente se adquirirán a terceros (v.g., compra de alimentos, contratación de profesionales, capacitación de trabajadores sociales), por lo cual las tecnologías de proceso o de producto tendrán pocas exigencias o sofisticación tecnológica. En cambio, las tecnologías de mercado (v.g. cómo identificar los grupos vulnerables, cómo llegar a ciertos beneficiarios, cómo incentivar su participación para que mejore el producto o servicio, cómo controlar la prestación efectiva o los desvíos) pasarán a tener mucha mayor significación.

## **Reflexiones finales**

Para cerrar mi análisis, deseo resumir algunos puntos de la argumentación presentada, que a mi juicio tienden a moderar los planteamientos de la gerencia social. Retomaré, para ello, los puntos seleccionados por el paradigma dominante analizados en la parte I del trabajo.

Primero, no siempre hay “turbulencia” en los objetivos de los programas e instituciones responsables. Pueden existir “otros” objetivos adicionales a los formalizados, que en última instancia pueden contribuir a legitimar la existencia institucional, por más que signifiquen un desplazamiento de los originariamente fijados.

Segundo, tampoco existe siempre complejidad política en los procesos de implementación. Por la naturaleza de los servicios, expectativas de la población atendida, marco jurídico y tradición institucional, la implementación en el plano tecnológico es casi siempre previsible y controlable, sin perjuicio de que la calidad de los servicios o el apoyo recibido de otros planos de la gestión institucional sea altamente deficiente.

Tercero, los problemas de acceso de los beneficiarios a los servicios pueden ser severos en algunos casos o afectar a una proporción mínima de los usuarios en otros. Esta observación no debe entenderse, en modo alguno, como una subestimación del problema. Después de todo, el mejor gerente social tendría dificultades para incidir en este aspecto -por más residual que sea-, dada la complejidad de los factores que intervienen en los problemas de acceso de poblaciones marginadas.

Cuarto, las características del estilo de gestión tienen, sin duda, incidencia sobre los resultados de la misma, pero esta misma afirmación sería extensible a cualquier área de la gestión pública o privada. La singularidad de ciertas áreas de gestión no puede generalizarse a la gerencia social tomada globalmente. Entre otras cosas, porque el "estilo" gerencial depende al mismo tiempo - como ya señalara- de consideraciones tecnológicas, culturales, clientelísticas y políticas, que actúan en forma diferencial sobre cada área de gestión.

Quinto, las dificultades de coordinación deben especificarse y vincularse sistemáticamente con las responsabilidades propias de los diversos planos de la gerencia. Cada uno puede contribuir (o dificultar) de modo muy distinto la producción de los resultados institucionales.

Sexto, la descentralización puede o no ser un problema de la gerencia social. Una vez producida, cambia de manera notoria la índole de las dificultades que deben resolverse pero no necesariamente -como ocurre en el caso de la educación- las relativas al vínculo con los usuarios, ya que éste se establece en este caso a través de unidades de prestación (v.g. escuelas) que de por sí son descentralizadas por la propia naturaleza de los servicios que prestan.

Y séptimo, los problemas de evaluación no son específicos de la gerencia social, pero si pueden serlo de una determinada gestión en particular. El desafío es establecer cuál es la naturaleza de esas dificultades, para así desarrollar los instrumentos que permitan realimentar el ciclo de la gestión de manera rutinaria.

Como conclusión, deseo llamar la atención sobre la paradoja que debe resolver la gerencia social. Por una parte, tomar más en cuenta los conocimientos y aportes de la gerencia pública en la cual se inscribe. Pero por otra, profundizar el análisis de la especificidad de las distintas áreas que abarca la gerencia social.<sup>7</sup> En mi opinión, este tipo de consideraciones deberían ser incorporadas en los programas de investigación y formación de gerentes sociales, a fin de evitar el aislamiento de esta subdisciplina y de promover, a la vez, la especificación de su objeto de estudio. Me resta esperar que éstas, mis primeras reflexiones sobre el tema, contribuyan a la necesaria tarea pendiente de separar la paja del trigo.

---

<sup>7</sup> Los trabajos de Clemy Machado de Acedo (1992) y (1997) plantean puntos coincidentes y constituyen un interesante avance en tal sentido.

## Bibliografía

CAMERON, Kim et al, "Organizational effects of decline and turbulence", en *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, Vol 32, N° 2., 1987.

KLIKSBERG, Bernardo. "Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en B. Kliksberg (compilador) **Cómo Enfrentar la Pobreza?** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

KLIKSBERG, Bernardo. "Gerencia Social: Dilemas Gerencias y Experiencias Innovativas", en B. Kliksberg (compilador). **Pobreza: Un Tema Impostergable**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MACHADO DE ACEDO, Clemy. "La formación de gerentes sociales: necesidades, dificultades y política de formación", Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social, 1992.

MACHADO DE ACEDO, Clemy. "La definición de una política de formación gerencial para el sector social y la experiencia de la Escuela de Gerencia Social", Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social, 1997.

OSZLAK, Oscar. "Notas críticas para una Teoría de la burocracia estatal", **Doc. CEDES/G.E. CLACSO/N° 8**, Buenos Aires, Argentina. Publicado también en **Desarrollo Económico**, v. 19, N° 74 (Jul/Sept. 1979); **Revista Mexicana de Sociología**, v. 60, N° 3 (Jul/Sept. 1978); **Revista de Ciencias Sociales**, Quito, Ecuador (1978); **Révue de l'Institut de Sociologie**, N° 1/2, Bruselas, Bélgica (1981). Una versión resumida fue publicada con el título "Critical Approaches to the Study of State Bureaucracy: a Latin-American perspective" en el **International Social Science Journal**, vol. XXXI, N° 4, 1979, UNESCO (en inglés, francés y español), 1977.

OSZLAK, Oscar, "Políticas públicas y regímenes políticos", **Estudios CEDES**, vol. 3, N° 2. Publicado también en portugués como "Políticas públicas e regimes políticos: reflexoes a partir de algumas experiencias latino-americanas", **Revista de Administracao Pública**, Jan/Mar. 1982, vol. 16, N° 1, 1980.

OSZLAK, Oscar, "Monitoring, Control and Evaluation in the Argentine Public Administration". Informe de investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (mimeo), 1987.

OSZLAK, Oscar, "Redemocratization and the modernization of the state: the Alfonsín era in Argentina". **CAMBIAR REFERENCIA**. Trabajo presentado al XIV Congreso Internacional de IPSA, Washington, D.C, 1988.

OSZLAK, Oscar, **Merecer la Ciudad: Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano**. Editorial HUMANITAS en co-edición con CEDES. Buenos Aires. 300 pgs, 1991.

SULBRANDT, José, "Gerencia social y construcción de ciudadanía", trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

THOMPSON, J.D., **Organizations in Action**, Nueva York, McGraw-Hill, Inc., 1967.

