

Una conclusión básica de dicho debate es la absoluta legitimidad de los reclamos de dichos sectores y su consideración creciente como un problema de “derechos humanos básicos” al que responde el difundido concepto de “duda social”, que expresa la obligación de la sociedad de garantizar a sus miembros condiciones fundamentales de vida.

En ese marco diversos países están replanteando seriamente sus políticas sociales y se orientan hacia darles mayor prioridad, aumentar sustancialmente su impacto y en diversos casos incrementar significativamente los recursos asignados.

El tema tiene que ver con mejoras sustanciales en el diseño de las políticas públicas respectivas, pero involucra como una dimensión clave la cuestión de la gerencia. Las políticas mejor intencionadas no lograrán objetivos mayores si no se crean las condiciones de gerencia adecuadas.

Se intenta a continuación, presentar algunos elementos sobre la situación general de la reflexión y la acción en gerencia social en la región.

II. “CUELLO DE BOTELLA” ESTRATEGICOS

Entre las principales dificultades que, en el terreno de la concepción y de la implementación, traban seriamente el desarrollo de la gerencia social en la

zona se hallan las que se discuten a continuación con intención exploratoria.

EL TEMA DEL PODER

Con frecuencia se tiende a entender la dinámica de los programas sociales a partir de la difundida dicotomía entre política y administración, modelo tradicional de enfoque de la administración pública. Aplicándola, habría en los programas una dimensión política donde se decidiría su contenido de acuerdo con los mecanismos formales establecidos por el sistema político y luego se ingresaría en la dimensión administrativa, donde las burocracias implementan las decisiones adoptadas, ateniéndose estrictamente a las mismas. Los desvíos respecto a las decisiones se deberían a deficiencias técnicas de las burocracias y la vía para subsanarlos sería la de su mejoramiento tecnológico, introduciendo métodos modernos, reorganizaciones, ajustando procedimientos.

Esta imagen “idílicamente administrativa” está marginando las continuas luchas por el poder que se presentan en derredor de los programas sociales. Se trata de una asignación de recursos escasos que no se produce en el vacío sino en un marco dado de correlaciones de poder. La aspiración a obtener dichos recursos no se reduce a sus beneficiarios legítimos, los sectores postergados, sino que tienden a ser cooptados por otros sectores sociales

que procuran participar en la asignación, ya sea interviniendo en las decisiones políticas, o moviéndose activamente en el proceso de implementación.

La pregunta real no es si se han seguido los circuitos formales del proceso político y los procedimientos administrativos, sino ¿QUIEN RECIBE QUE? como consecuencia de la dura lucha política que acompaña todo el proceso.

Como destaca con precisión Merilee Grindle, la observación de la dinámica real de los programas permite así detectar como "líderes políticos sagaces" tratan de "consolidar apoyos políticos y conciliar intereses divergentes", y sectores de la burocracia "pueden utilizarlos para fortalecer sus propias posiciones o para obtener apoyo político en favor de determinados partidos o individuos", y los beneficiarios, los pobres, procuran ver si encuentran medios de presionar a la burocracia.⁶ A ello se suman intereses económicos que pueden obtener provecho de participar en aspectos como la producción de los bienes del programa, su comercialización o distribución.

Esa asimetría inicial que se refleja en los procesos de elaboración de las políticas públicas hace que los sectores más débiles, con muy pocas posibilidades de influir en esa etapa distante de ellos, traten de defender sus derechos en la etapa de implementación que les es cercana y donde pueden tomar con-

tacto directo con la burocracia. Pero, a su vez, la misma es activamente interferida por intereses económicos y políticos locales.⁷ Se convierte entonces en un proceso activamente político. Allí nuevamente las correlaciones globales ejercerán fuerte incidencia. Como señala Grindle:

"Aunque diversos sectores de la población intentaran influir activamente en las decisiones de rutina respecto a la atribución de recursos serán, por lo general, los más ricos y poderosos quienes llevarán adelante esa actividad con más éxito".⁸

La explicitación, en lugar de la marginación, del tema del poder en la gerencia de programas sociales, el reemplazo de la ficción de la dicotomía política y

⁶ MERILEE, Grindle. Restricciones políticas en la implementación de programas sociales masivos: la jerarquización latinoamericana.

En Bernardo Kliksberg (conj.) "Cómo enfrentar la pobreza, estrategias y experiencias organizacionales innovativas". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

⁷ Ver al respecto Merilee Grindle: El implementador: restricciones políticas sobre el desarrollo rural en México. En B. Kliksberg, J. Sulbrandt (comp.): "Para investigar la administración pública", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid - España, 1984.

⁸ Merilee, Grindle. Restricciones políticas en la implementación de programas sociales, op. cit.

administración por un esquema conceptual más cercano a la realidad, permitirán diseñar políticas y programas desde una perspectiva que integre predicciones sobre los posibles comportamientos de los intereses actuantes y prevea estrategias para maximizar los efectos buscados a favor de los beneficiarios legítimos.

A la luz de ese enfoque, diversos aspectos de la gerencia de los programas toman otros significados. Así, la eficiencia misma deseable bajo todas las condiciones adquiere un valor adicional. Las ineficiencias organizacionales pueden favorecer ampliamente a los usufructuarios no legítimos e incluso pueden ser protegidas y fomentadas por sectores de los mismos.

LA HEGEMONIA DEL ECONOMICISMO

Existe consenso generalizado en que las políticas y la gestión social deben articularse estrechamente con la política económica. En la realidad, los componentes de esta última son productores de parte fundamental de las "condiciones sociales" sobre las que actúa la política social. Así mismo, condicionan severamente las posibilidades reales de obtención de metas de la misma. Si se desea lograr efectividad se impone la articulación de ambas políticas.

Sin embargo, la realidad de la región ha seguido otro curso diferente:

"Tradicionalmente, la práctica de la política pública en los países de la región revela la tendencia a una división de tareas entre la política económica y la social; mientras la primera, con frecuencia, ha favorecido la concentración del ingreso y la riqueza, la política social ha buscado compensar los desequilibrios resultantes".⁹

La visión dominante en esta materia ha cultivado un énfasis economicista marcado. Aceptando la necesidad de la articulación, ha practicado de facto una suerte de "articulación impuesta". Simplificadamente, la política económica sería el eje a privilegiar, su aplicación exitosa traería desarrollo económico y, consiguientemente, desarrollo social, y la política social debería actuar compensatoriamente en el proceso. La experiencia ha indicado la superficialidad inherente a este modelo. El crecimiento económico, como el que se produjo en diversos países de la región, entre los 50 y los 80, no generó necesariamente desarrollo en todos los sectores de la población.

Desarrollo económico no significa necesariamente desarrollo social e, incluso, los índices tradicionales de medición del desarrollo, de marcada raíz economicista, son altamente objetables. Como lo resaltara Simón Kusnetz:

"La tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto es en sí un indicador

⁹ J. Martín, M. Guijarro, op. cit.