

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.

engañoso del desarrollo, toda vez que está fuertemente ponderada por las proporciones del ingreso de los ricos.¹⁰

A pesar de las evidencias y de la aceptación conceptual de la necesidad de la articulación entre lo social y lo económico, sin embargo la lógica economista subyacente sigue permeando el espectro de las relaciones entre ambos campos. Parece hallarse muy profundamente arraigada en estructuras e intereses básicos del modelo social.

Se hace imprescindible hacer operar en la práctica una lógica alternativa que responda a la idea de la articulación, donde lo social no esté formado por parámetros derivados de lo económico. Como lo advierte Faletto, pensar en políticas equitativas no implica ver a la política social como una correctora de las deficiencias sociales de la política económica, sino diseñar esta última desde su origen como una política productora de equidad y no desigualdades y deformaciones a corregir por otras vías.¹¹

La articulación, para operar efectivamente, requiere de mecanismos organizacionales específicos que la garanticen, le den carácter permanente y permitan se produzca en "tiempo real" allí una cuestión totalmente estratégica a resolver por la gerencia social en concertación con la gerencia de las políticas económicas.

DEBILIDAD INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL

El tipo de "posicionamiento organizacional" característico del sector social en América Latina, lo coloca en una situación de marcada debilidad institucional.

En primer término, desde el punto de vista del diseño organizacional, mientras que en la mayor parte de los países han tendido a producirse una concentración de las funciones económicas en uno o dos Ministerios de la Economía con peso central en la toma de decisiones de alto nivel, el sector social ha permanecido en la dispersión con varios Ministerios y múltiples instituciones, pero sin un Ministerio de lo Social que, recién ahora, inicia sus primeros pasos en algunos países.

En segundo lugar, los Ministerios de lo Social no forman parte normalmente del núcleo ministerial en donde se deciden las políticas económicas de fondo, a pesar de la aceptación formal de la necesidad de integrar la política económica y la social. Así mismo, no tiene participación usualmente en pro-

¹⁰ Simón Kusnetz. Problems in comparing recent growth rates for developed and less developed countries. *Economic Development and Cultural Change*, January, 1972.

¹¹ Enzo Faletto. Problemas de la transformación social en América Latina. En "Cómo enfrentar la pobreza", op. cit.

cesos de negociación definitorios de reglas básicas de juego como los que se llevan a cabo con los organismos financieros internacionales sobre la deuda externa.

En tercer término, los Ministerios de lo Social con frecuencia se hallan ubicados en el grupo de Ministerios no modernos. Presentan presupuestos muy restringidos, verbigracia el Ministerio de Trabajo suele ser uno de los más pobres del espectro público, escaso empleo de técnicas gerenciales modernas, ausencia de carreras profesionales orgánicas, mecanismos burocráticos tradicionales, políticas de personal meramente administrativas. El sector social se presenta así débil y con un bajo perfil organizacional en la estructura macro del aparato público y en la toma de decisiones. Actúa como "satélite" del sector económico, situación correlato a la antes descrita en cuanto a hegemonía de la política económica.

Se requiere una jerarquización del sector que, entre otras dimensiones, implique la creación de instancias ministeriales especializadas, su integración permanente a los equipos de elaboración de políticas claves, su participación en las rondas de negociación de significativas implicaciones sociales y su fortalecimiento y modernización.

BAJA ARTICULACION

El sector social comprende, en la mayor parte de los países, un extenso

grupo de Ministerios, Institutos Autónomos, Fundaciones, programas y otros organismos. Una de sus características centrales generalizadas es la desarticulación en que se mueven los operadores del sector.

La desarticulación cubre los principales campos. Hay débiles procesos de diseño conjunto de políticas y de concertación de las mismas. No existen fuentes de información comunes confiables para todo el sector en que se apoyen las decisiones. No se trabaja en conjunto en el delicado y crucial tema de la búsqueda de recursos económicos. La acción concreta a su vez presenta, en lugar de una coordinación estrecha y la integración de programas, continuas situaciones de solapamiento, superposición y abordajes aislados de los problemas.

Se hace totalmente necesaria una reestructuración a fondo en este plano.

DIFICULTADES EN LA FOCALIZACION

Se halla totalmente recomendada en política y gerencia social la necesidad de ajustar al máximo los mecanismos de focalización. Se deben tomar todas las precauciones posibles para que los programas lleguen efectivamente a los sectores que se quiere asistir y no se desvíen hacia sectores en mejor condición económica pero que usufructúan de los mismos basados en sus mayores posibilidades de acceso a la burocracia.