

La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica

Percy Bobadilla Díaz

Lima, agosto de 2004

Introducción

Desde finales del siglo XX, la noción de gestión, gerencia, administración o *management* ha adquirido gran importancia en el mundo académico y profesional. Esto es consecuencia de las profundas transformaciones que el fenómeno de la globalización ha traído consigo en los campos tecnológico-productivo, de conocimientos e información, de comunicación e interdependencia económica y política en el manejo de bienes y servicios por un lado, y la búsqueda de resultados que logren impactos considerables en la calidad de vida de las personas, por el otro.

Una prueba de ello es la magnitud que han alcanzado las ofertas de formación o especialización profesional en el campo de la gestión: diplomados, maestrías o programas avanzados en gestión estratégica de marketing, contabilidad y finanzas, logística, contrataciones y adquisiciones públicas; sistemas integrados de gestión, gestión de recursos humanos por competencias, auditoría interna y gestión de calidad, gerencia de la construcción, educación ejecutiva gerencial, gobernabilidad y gerencia política, gestión de programas y proyectos sociales, entre otros.

En esta vorágine de formas de aplicar la administración como disciplina, la gerencia social debe encontrar su lugar y especificidad. Al respecto, muchas instituciones y profesionales se encuentran interesados en definir el marco de acción de la gerencia social; el presente trabajo se ubica dentro de este proceso. Su propósito no es otro que el de contribuir al entendimiento de la significación y el alcance de la gerencia social en relación a la gestión pública y privada; y aportar al desarrollo y la institucionalización de esta disciplina en los espacios académico y profesional.

El artículo ha sido organizado en tres grandes partes. La primera, referida a la perspectiva de la gerencia en el marco de los programas y proyectos de desarrollo, resalta cómo las organizaciones que impulsan estas propuestas incorporan esta disciplina con una orientación estratégica; es decir, hoy ya no se puede hablar solo de gestión a nivel interno (microambiente), sino que además debe tomarse en cuenta las contingencias económicas, políticas y socioculturales del entorno (macroambiente) en el cual interactúan las instituciones para alcanzar sus objetivos.

La segunda parte alude a las condiciones sociales y políticas que han promovido la aparición de la gerencia social como una disciplina que intenta enfrentar los desafíos que plantea la gestión de programas y proyectos de desarrollo orientados a buscar impactos relevantes en la calidad de vida de las personas pobres, vulnerables o excluidas.

Finalmente, la tercera parte ofrece una definición de gerencia social que intenta distinguirse de la gestión pública y privada de programas y proyectos, en la cual el concepto de cogestión de bienes comunes estructura su contenido y le otorga una identidad distintiva, poniendo énfasis en la división y asunción de responsabilidades por los diversos actores involucrados en el manejo de dichos bienes. Dicha cogestión se expresa, además, en la delimitación de roles y funciones para la toma de decisiones de acuerdo a reglas de juegos consensuadas en un marco de participación, cooperación y confianza. Estos tres componentes promueven el capital social y el empoderamiento de los actores participantes en los programas y proyectos si es que estos se desarrollan en un marco de respeto a los derechos ciudadanos.

Este trabajo ha sido posible gracias a las experiencias adquiridas a partir de mi labor como docente en la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde algunas de las ideas aquí desarrolladas pudieron ser discutidas y profundizadas con profesores y estudiantes. Agradezco especialmente a la coordinadora de esta maestría, Mag. Marcela Chueca, quien me incentivó a formar parte de este espacio de aprendizaje. También quiero expresar mi reconocimiento al Instituto de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (INDES BID), en donde tuve la oportunidad de intercambiar experiencias sobre estos temas.

Un agradecimiento muy especial merecen mis compañeros y compañeras del Instituto de Información y Metodologías para el Desarrollo Organizacional (INFORMET), con quienes tuve la oportunidad de participar en diversas consultoras con entidades públicas y privadas en temas relacionados a la gestión de programas y proyectos sociales, recogiendo información empírica que facilitó la comprobación de algunas de las ideas trabajadas en este documento.

No puedo dejar de reconocer también a los profesores de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP Dennis Sulmont y Guillermo Rochabrún, quienes leyeron manuscritos previos e hicieron importantes comentarios y sugerencias que espero haber incorporado.

1. Gerencia tradicional y moderna: de la promoción social a la gerencia social y estratégica

Toda acción colectiva organizada tiene como motivación principal la satisfacción de diversas necesidades e intereses por medio del cumplimiento de determinados objetivos. Para ello los miembros activos de la organización dividen su trabajo y coordinan esfuerzos buscando concertar sus puntos de vista con relación a los procesos más convenientes que les permitan alcanzar los fines previstos.

Este tipo de racionalidad organizativa puede entenderse y explicarse dentro del concepto de *gestión*. Toda persona que trabaja en forma colectiva y que, por lo tanto, requiere el aporte de otras personas, necesariamente tiene que desarrollar habilidades en el uso de los recursos materiales, mejorar los desempeños, usar en forma eficiente el tiempo, tener capacidad de comunicación y coordinación de esfuerzos, etcétera. Todo ello a fin de promover un ambiente propicio para la toma de decisiones hacia el logro de resultados satisfactorios.

La gerencia tradicionalmente puso énfasis en el ámbito organizacional, las condiciones técnicas y los procedimientos normativos capaces de responder a las exigencias del contexto histórico de la sociedad industrial: producción en masa, rutinización del trabajo, división clara entre labores manuales y de gerencia, modelo piramidal y jerárquico para la toma de decisiones, establecimiento de reglas y normas burocráticas, entre otras. Los más claros exponentes de este modelo de gestión fueron Taylor, Fayol, Ford y Weber.¹

Sin embargo, el proceso de alta tecnificación que sufren las fuerzas productivas en el sistema capitalista en los últimos veinte años ha generado un modelo de desarrollo

1

Hermida, Jorge; Roberto Serra y Eduardo Kastika. *Administración y estratégica: teoría y práctica*. Buenos Aires: Ediciones Madrid, 1992.

económico en el cual el conocimiento y el manejo de información tienen mayor relevancia que solo el incremento de la productividad. Este fenómeno ha impactado notablemente en la forma de gestionar hoy las empresas productivas y de servicios.

Las empresas han comenzado a replantear la manera de organizar su trabajo. Así, la reducción de estructuras organizativas, la alta tecnificación de los sistemas de producción y servicios, el aumento de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, los mecanismos de especialización flexible en la producción de mercancías y servicios, la ampliación de los liderazgos, el énfasis en los enfoques sistémicos, la promoción de la cultura organizativa basada en valores éticos, entre otros aspectos,² forman parte de lo que actualmente se conoce con el nombre de gerencia moderna.

Un factor clave que explica este nuevo desarrollo en el campo de la administración tiene relación directa con la complejidad, flexibilización e interconexión de los mercados en el ámbito nacional y mundial, lo cual se extiende a otros ámbitos como el político, el cultural y el tecnológico, fenómeno social que se conoce con el nombre de globalización o sociedad de la información.³

En este entorno, las empresas enfrentan nuevas exigencias que implican retos y riesgos que en épocas precedentes no se conocían y que generan altos niveles de incertidumbre sobre los factores que influyen en su éxito y crecimiento como entidades sostenibles y perdurables.

Cómo se da este proceso de adaptación de las organizaciones al nuevo entorno y sus reglas? Lo que queda claro es que las organizaciones ya no pueden continuar con un enfoque de gestión endógeno que solo genere ambientes propicios de trabajo para la toma de decisiones; se requiere además fortalecer capacidades para responder mejor a las demandas del mercado e inclusive innovar procesos para mantener estándares de competitividad y calidad en los productos y servicios que se ofrecen. Criterios como el “enfoque al cliente”, la “producción de acuerdo a la demanda” y el “mejoramiento continuo” son algunos ejemplos de las nuevas sensibilidades que acompañan a los decisores de inversión privada o pública, con o sin fines de lucro.

El horizonte temporal de estos esfuerzos no se circunscribe al presente, al corto plazo (un año o dos): las acciones que se requieran ejecutar son evaluadas a partir de un esfuerzo de prevención y anticipación sobre el surgimiento de posibles escenarios en el mediano y largo plazo. Ello se debe a la influencia gravitante que tiene el futuro y sus posibles exigencias en el desarrollo de las organizaciones. Presente y futuro confluyen y se amalgaman en un mismo espacio y tiempo en las perspectivas y culturas de quienes trabajan de manera colectiva para lograr resultados eficaces y eficientes.

2

En el caso de América Latina dicho fenómeno no está generalizado ni es homogéneo, pues los cambios se presentan de manera desigual e incluso fragmentada. La crisis económica, la debilidad de las instituciones, entre otros aspectos, limitan el alcance de este proceso en el desarrollo de las diversas organizaciones públicas y privadas, con o sin fines de lucro. Lo que existe en todo caso es un sentido común y hasta un acuerdo implícito de los involucrados de incorporar enfoques y herramientas de gerencia moderna para responder mejor a los desafíos que plantea el subdesarrollo en nuestros países.

³ Manrique, Nelson. *La sociedad virtual y otros ensayos*. Lima: PUCP, 1997. Toffler, Alvin. *La tercera ola*. Barcelona: Plaza & Janes, 1992. Castells, Manuel. “La economía informacional y el proceso de la globalización”, cap. 2, pp. 93-160. En *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial, 1997. Drucker, Peter. *La Sociedad Post-Capitalista*

En los últimos años, y con mayor fuerza en la década del noventa, un concepto que intenta condensar y explicar el fenómeno de adaptación de las organizaciones a las reglas sociales que emanan de la sociedad de la información —cuyos antecedentes se encuentran en la organización militar y los círculos académicos— es la noción de *estrategia*. Desde esta noción los actores organizados ponen en práctica una racionalidad que los ayuda a responder con mayor rigor a las diversas oportunidades que presentan los mercados económicos, políticos y sociales en los cuales interactúan en una relación de competencia o asociación para incrementar las posibilidades de éxito en los procesos en que intervienen.

En ese sentido, la *estrategia* es un concepto multidimensional que abarca la totalidad de las acciones de una organización y les da un sentido de unidad, dirección y propósito, a la vez que facilita los cambios necesarios que su medio ambiente induce.⁴ Los principios tradicionales que subyacen tras este concepto surgen del sentido común (intuición) y se vinculan a tres preceptos generales:

- La adaptación de los medios a los fines o viceversa.
- La libertad de acción.
- La economía de fuerzas (poder por información y manejo de recursos).

El enfoque estratégico en la gestión de las organizaciones podría ser considerado un nuevo referente en el desarrollo de la gerencia moderna, desde el cual las organizaciones intentan enfrentar la incertidumbre fortaleciendo su posición en el entorno y proyectándose hacia los posibles retos que les depare el futuro.

Para explicar este proceso es necesario referirnos a la *planificación estratégica*, aunque sin el ánimo de atribuirle a dicho instrumento la capacidad de lograr los cambios, pues son las personas y sus organizaciones las que los hacen posibles. La planificación estratégica nos sirve solo como modelo para ilustrar que el proceso de gestión estratégica que pone en marcha una organización tiene un importante papel en su capacidad de lograr una adaptación exitosa al medio social en el cual se interviene, sea para mantener y fortalecer las instituciones o para cambiar parte de sus reglas.

Entendemos por gestión estratégica la manera como los dirigentes o líderes de una organización, e inclusive todos sus integrantes, orientan y adaptan los recursos tecnológicos y materiales que están a su alcance en función de las exigencias del presente pero proyectándolos hacia el futuro, tomando como referente principal las demandas del contexto social en el cual intervienen. Para ello es clave que la evaluación de los procesos de intervención en la realidad, y los resultados que se obtengan, ayuden a fortalecer su posición mediante ventajas comparativas producto de la combinación de mecanismos de cooperación y competencia con los otros actores con los cuales se relacionan.

4

Hax, Arnoldo y Nicolás Majluf. *Gestión de empresa con una visión estratégica*. Santiago de Chile: Dolmen, 1996. Warty, Jacques e Isi Halberthal. *La estrategia empresarial*. Buenos Aires: El Ateneo, 1975. Mintzberg, Henry. "La elaboración artesanal de la estrategia". En *Mintzberg y la Dirección*. Madrid: Díaz de Santos, 1991.

Las estrategias pueden ser diseñadas, planificadas y evaluadas antes de su puesta en práctica, y repetirse el proceso luego de ejecutadas para ver sus efectos en el desarrollo organizacional. Pero la gestión estratégica requiere cierta flexibilidad en su ejecución, de forma tal que las estrategias puedan redefinirse de acuerdo con la aparición de nuevas oportunidades o amenazas en el contexto social. Así, muchas decisiones tomadas en el proceso de ejecución de las estrategias no nacen de la planificación y reflexión concienzuda, sino de la intuición y de las pequeñas ventajas que ofrece el mercado.

A pesar de que la combinación entre planificación e intuición puede resultar sumamente enriquecedora, sobre todo en una coyuntura de escasez e incertidumbre, el riesgo siempre presente es la pérdida de orientación en relación a los objetivos que se quiere conseguir.⁵ Muchas organizaciones públicas y privadas pierden con extrema facilidad el sentido y significado de su acción, pues “reaccionan” ante diversas exigencias del corto plazo (por ejemplo, por problemas económicos), sin evaluar el costo que ello implica en el fortalecimiento de su posición en el mercado y, por lo tanto, en la obtención de una identidad que les posibilite una relación de poder más equilibrada con otros actores sociales.

Al hablar de estrategia expresamos algo más que formas de utilización de algunos medios para el logro de determinados fines. Evidentemente esta racionalidad se encuentra presente en la elaboración de estrategias, pero además implica un esfuerzo de análisis, interpretación y uso de información que no es sencillo manejar de manera coherente.

La puesta en práctica de la gestión estratégica implica, entonces, identificar a los actores sociales más importantes con los cuales las organizaciones se relacionan en el entorno social a partir de una lógica de cooperación y/o de competencia. Así, para cualquier organización de desarrollo, las entidades de cooperación internacional, el Estado, la empresa privada con responsabilidad social, las ONG u organizaciones que realizan un trabajo similar y la población destinataria se convierten en los interlocutores más importantes con los cuales negocian una serie de reglas, valores, normas y recursos para el logro de determinados propósitos.

Tal negociación conlleva necesariamente una relación de poder, lo cual exige a la organización hacer explícita su identidad. En el lenguaje de la gestión estratégica este esfuerzo se desarrolla mediante la elaboración de una “misión”. Allí se define la razón de ser y de actuar de la organización en la sociedad basada en sus actuales fortalezas, que necesariamente debe controlar y consolidar para negociar mejor su posición en el mercado.

Este esfuerzo por mejorar e incrementar sus capacidades se hace evidente mediante la manifestación de una “utopía posible”; es decir, un esfuerzo por imaginarse cómo quisiera ser en el futuro. Esto se conoce con el nombre de “visión”. En algunos casos la visión no solo incorpora la imagen futura de la organización, sino también la de la población destinataria de sus proyectos.

Ambos conceptos —misión y visión— se convierten en herramientas indispensables para la gestión estratégica. Es a partir de ellas que los integrantes de una organización intentan

⁵ Sobre la intuición y la racionalidad en la gestión y planificación de empresas véase Mintzberg, Henry. “Planificación en el lado izquierdo y la dirección en el lado derecho”. En *Mintzberg y la Dirección*, op. cit.

Sin embargo, no puede haber visión de futuro sin acción. En ese sentido, un puente esclarecer las razones por las cuales trabajan concertadamente para lograr los cambios que esperan alcanzar en el futuro. Son la finalidad que moviliza sus esfuerzos.

necesario entre la misión y la visión son los objetivos estratégicos, los cuales son producto del análisis de las capacidades y debilidades internas de la organización, comparándolas con las oportunidades y amenazas del entorno social. Este análisis finaliza con la elaboración de las estrategias y acciones principales que permitan el cumplimiento de dichos objetivos. Estas acciones buscan alcanzar una serie de cambios, lo que en el lenguaje de la evaluación se conoce con el nombre de resultados a nivel de efecto e impacto.

Todo este conjunto de elementos constituyen las dimensiones propias de la gestión estratégica. No obstante, los resultados de este esfuerzo no aparecerán de manera automática o por la presencia de personas “iluminadas”. La posibilidad de conseguir cambios sustanciales en el entorno social depende de tres factores:

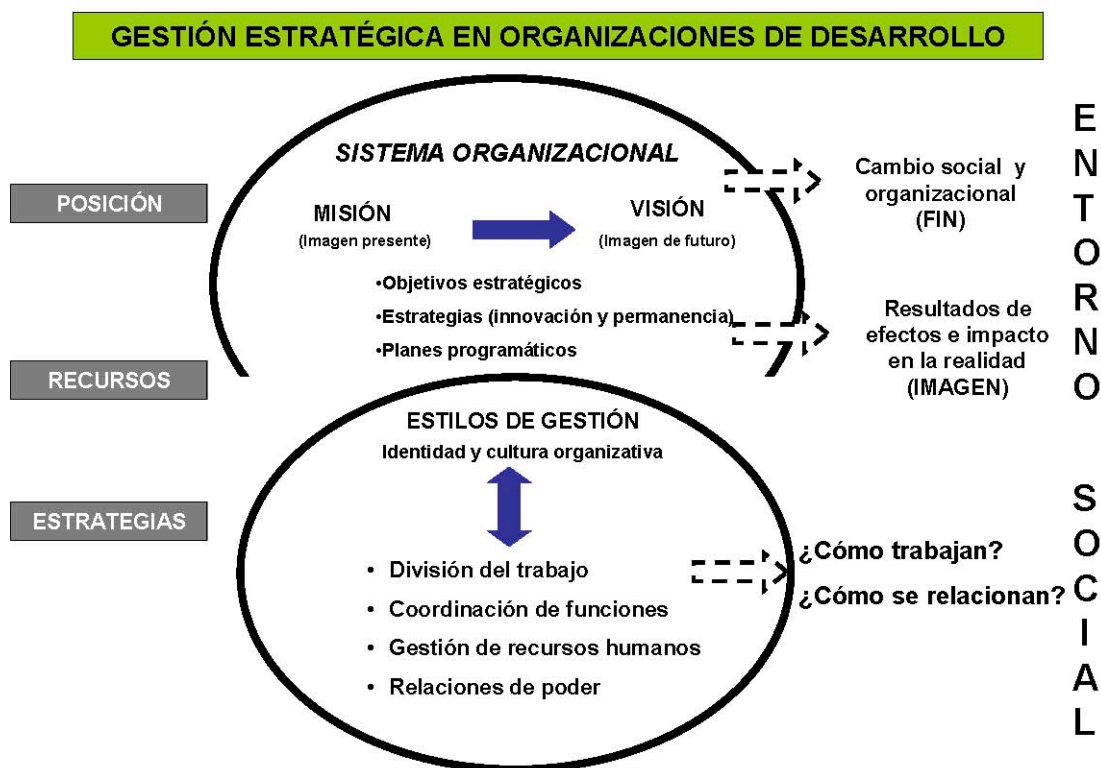
1. La posición que finalmente consiga la organización a través de la construcción de una identidad clara que, mediante su trabajo, le permita ubicarse en el mercado con algunas ventajas comparativas. Dicha identidad servirá como referente a todos los integrantes de la organización y será transmitida por medio de la misión y visión de la organización.
2. Los recursos sociales y económicos que controle la organización, los cuales le permitirán hacer evidente su capacidad de intervención para el logro de los resultados esperados. De esa manera negociará sus relaciones de poder con mayores ventajas, si es que estos recursos son mostrados durante la interacción directa o indirecta con otras organizaciones.
3. Las estrategias que la organización ponga en marcha para el cumplimiento de sus objetivos y propósitos; estas deberán evidenciar su capacidad para negociar sus intereses con otras organizaciones y actores sociales en una lógica de cooperación o de competencia.

El gráfico 1 ilustra el proceso de gestión estratégica que permite a las organizaciones conseguir los cambios sociales esperados. La posibilidad de éxito en dicho proceso de adaptación depende de múltiples factores, algunos de los cuales hemos expuesto.⁶

6

Para mayor información véase Merschrod, Kris; Percy Bobadilla y Francisco Dumler. *Gestión de la organización y los recursos humanos*. Lima: PACT Perú-USAID, 1998.

Gráfico 1



¿Cómo podemos explicar la influencia y pertinencia que hoy tiene la gerencia en el diseño y la ejecución de programas y proyectos sociales, tanto en el sector público como en el sector privado sin fines de lucro? En la siguiente sección intentaremos responder a esta pregunta poniendo énfasis en las condiciones sociales que originan la irrupción de la gerencia social en América Latina y su relación con los enfoques orientados a la gestión pública y gestión privada de organizaciones de desarrollo.

2. Factores que posibilitan la aparición de la gerencia social en América Latina

Tradicionalmente la distinción entre la gestión pública y la privada resultaba clara, y diferenciar sus competencias, procedimientos, funciones y objetivos no presentaba mayores inconvenientes.

En términos generales la gestión pública consiste en la administración, planificación y control de bienes y servicios colectivos o comunes que son considerados propiedad del Estado, es decir, de todos los ciudadanos, quienes por ley aceptan que sean administrados por diversas entidades gubernamentales.

Dicha gestión debería permitir que todos los miembros de una nación accedan a servicios de educación, salud, infraestructura, protección y espacios públicos sin más restricciones que las que plantea la ley por algún criterio socioeconómico o técnico; y que en principio evite algún tipo de inequidad en la promoción y distribución de estos, o que su restricción eleve los costos innecesariamente convirtiéndolos en recursos o servicios ineficientes y onerosos para el Estado.

En el caso de la gestión de entidades privadas, el marco de acción se circunscribe a la administración de recursos, bienes y servicios cuya finalidad es de carácter lucrativo para sus propietarios. El interés principal de sus esfuerzos se orienta hacia mercados que puedan pagar los costos que implica acceder a dichos bienes o servicios. Aquí las restricciones en el acceso se presentan para todos aquellos que no tienen la capacidad económica de adquirirlos o de adjudicarse su propiedad. La preocupación central de tal gestión debe en principio satisfacer las expectativas de quienes pagaron por el servicio o bien, es decir, los clientes.

Los enfoques de gestión aplicados por las entidades públicas y privadas han ido cambiando y perfeccionándose a lo largo de su historia organizacional. Pero el mayor aporte para el desarrollo teórico y práctico de esta ciencia proviene del sector privado, el cual llegó a institucionalizar una profesión que se encargaría exclusivamente de ejecutar dicha función.

Es el sector privado, con el apoyo del Estado, el que hizo un mayor esfuerzo sistemático por comprender e interpretar las implicancias socioeconómicas y tecnológicas del desarrollo de una gestión adecuada de la empresa para mejorar sus niveles de eficiencia, eficacia y competitividad. Las innovaciones más importantes en el campo de la gerencia moderna en los últimos años provienen de este sector, como la reingeniería, la calidad total, la administración por objetivos o resultados, los círculos de calidad, el trabajo de equipo, el liderazgo, entre otros.

Desde panfletos hasta voluminosos tratados dan cuenta del desarrollo alcanzado, cuyo horizonte de crecimiento no parece terminar; por el contrario, tiene visos de continuar mejorando sus aportes hacia la producción de nuevos conocimientos y herramientas de gestión.

7

Es importante destacar la incorporación de las Ciencias Sociales en sus marcos de interpretación, sin mencionar a las Económicas que ya formaban parte de su derrotero teórico y metodológico, especialmente en el campo contable y financiero. Fueron los mismos administradores quienes preocupados por entender el comportamiento humano, las relaciones sociales y la influencia de factores socioculturales y políticos en el desarrollo de las empresas, apelaron a los aportes teóricos que ofrecen la Sociología, la Antropología y la Psicología Organizacional, expresados en diferentes escuelas y corrientes de conocimiento en la historia de la administración de empresas.

Cualquier tipo de organización civil o pública sin fines de lucro que desee gerenciar de manera racional algún recurso o servicio, necesariamente tendrá que utilizar los aportes que en la materia ha producido el sector privado con fines de lucro. No existe una profesión para la administración pública o de una ONG que no se constituya desde dicho referente conceptual y metodológico. A partir de la complementariedad que existe entre gestión pública, gestión de ONG⁸ y la gestión privada se pueden buscar semejanzas, diferencias y hasta oposiciones.

En América Latina la gestión pública es considerada por el común de la gente ineficaz e ineficiente y, desde su estigma “burocrático”, se evalúa su baja o poca capacidad para el manejo de los recursos y servicios colectivos o comunes que están bajo su responsabilidad. El fundamento de tal percepción sería el comportamiento político de diversos gobiernos de la región.

Por el contrario, la gestión privada es vista como más eficiente y eficaz en la administración de sus recursos y la consecución de sus objetivos. Quizá esta sea una de las razones históricas por las cuales la opinión pública ha apoyado los procesos de privatización de empresas y recursos del Estado en América Latina, con la esperanza de que fuesen mejor manejados.

Para las organizaciones del Estado que administran proyectos, las ONG y las diversas organizaciones de ayuda social y asistencial, los enfoques de gestión no fueron un componente relevante en su trayectoria. Desde sus inicios consideraron que estas materias eran propias de las empresas capitalistas o de entidades privadas que manejan ingentes recursos económicos y materiales.

La razón principal que influyó en la poca importancia que tuvo la gerencia en las organizaciones vinculadas a proyectos de desarrollo en el Estado y la sociedad civil (ONG) reside en la definición de su papel en relación a sus prácticas de trabajo, el cual ponía énfasis en los aspectos sociales y políticos en desmedro de los aspectos técnicos y de profesionalización.

En el caso del Estado peruano esto se expresa en acciones populistas o de clientelaje, con las cuales se busca ganar la aprobación de los ciudadanos con fines electorales. Los problemas políticos coyunturales no crean condiciones favorables para el desarrollo de una carrera pública que otorgue sostenibilidad a las decisiones y prácticas de los funcionarios públicos. Por el contrario, lo usual en el quehacer gubernamental es el cambio permanente de estos funcionarios y con ellos de todo un conjunto de profesionales y las políticas que diseñaron y promovieron. Además, la extrema burocratización y alta jerarquización para la ejecución de actividades y toma de decisiones limitan la iniciativa de estos funcionarios para innovar procesos, mejorar servicios y lograr resultados con criterios de eficiencia y eficacia propios de la gerencia moderna.

8

Si bien el desarrollo de la ciencia administrativa y financiera orientada a las industrias y empresas privadas con fines de lucro ha logrado un nivel de institucionalización importante como opción profesional, no menos importante es el desarrollo que en los últimos años ha adquirido la gestión pública, en especial la europea, cuya tradición desde los enfoques del estado de bienestar ha permitido mejorar la administración de los bienes públicos. En América Latina, a parir de la reforma del Estado en los noventa se han iniciado esfuerzos importantes para incorporar estos enfoques con el propósito de lograr el manejo eficiente y transparente de los recursos estatales. Al respecto véase Losada, Carlos. *¿De burócratas a gerentes?* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 1999 y Guerra García, Gustavo. *La reforma del Estado: pautas para reestructurar el poder ejecutivo*. Lima: Editorial Agenda Perú, 1999.

En lo que respecta a las ONG, la poca relevancia otorgada a la modernización en la gestión de proyectos se relaciona con la cultura que orientaba el trabajo de quienes integraban esas organizaciones, basada principalmente en el compromiso, la solidaridad y en muchos casos la sobre ideologización.

Dicho compromiso podía exigir una serie de acciones que no se limitaban a horarios de trabajo, niveles salariales o procedimientos administrativos. Evidentemente estos aspectos estaban presentes formalmente en su estructura y diseño organizativo, pero la percepción del trabajo profesional que buscaban difundir no podía reducirse a aquellos.⁹

En efecto, la acción social que promovía el discurso de las ONG superaba estos convencionalismos administrativos, y más bien su énfasis en los procesos coincidía con los movimientos sociales y políticos y la sensibilidad social que en las décadas del sesenta, setenta y parte del ochenta tuvieron una influencia gravitante en la construcción de su identidad como organizaciones que formaban parte y contribuían al desarrollo de dichos movimientos.

El hecho de que el enfoque de gerencia haya sido prioritario en el sector privado no quiere decir que las ONG, y en especial el sector público, no hayan tenido algún tipo de práctica gerencial sobre los recursos que controlaban y los objetivos que perseguían.

Ello no obstante, la gerencia de programas y proyectos en el Estado y en las ONG adquiere importancia a partir de la segunda mitad del ochenta y principalmente en la década del noventa, cuando las diversas entidades de cooperación al desarrollo y otras organizaciones internacionales —como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, al evaluar los efectos del ajuste estructural y las recomendaciones del Consenso de Washington en América Latina, comienzan a promover la incorporación de modelos y herramientas de gestión para manejar con mayor rigor las diversas inversiones y préstamos que se hacían para combatir la pobreza y la exclusión.

Los factores que explican la aparición de la gerencia como enfoque explícito en el diseño y la promoción de programas y proyectos de desarrollo fueron:

- a. El poco impacto que tuvieron las inversiones sociales y económicas entre las décadas del setenta y ochenta para disminuir la pobreza en América Latina, lo que se agudizó a partir de las políticas macroeconómicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington.
- b. La preocupación de las entidades de cooperación internacional por apoyar programas y proyectos que produzcan mayores impactos o cambios sociales en la región y a nivel local, dando menor importancia a los proyectos centrados en ámbitos microsociales (barrios, asentamientos humanos, comunidades campesinas, etcétera).

9

En sus inicios, las ONG no contrataban personal basándose solo en sus competencias, habilidades y trayectoria profesional. Se requería además que la persona tuviera un compromiso social y tomara conciencia de que el trabajo que iba a realizar le exigiría algún sacrificio: no se laboraba con clientes convencionales que pagan por el servicio, sino con poblaciones en condiciones de explotación y pobreza. El ámbito de trabajo requería necesariamente de una sensibilidad social. Muchas personas que trabajaban en ONG por aquella época provenían de las canteras de los partidos políticos, las universidades, las comunidades urbanas y rurales. Para mayor información al respecto véase Ruiz Bravo, Patricia y Percy Bobadilla. *Con los zapatos sucios, promotores de ONGs*. Lima: Escuela para el Desarrollo, 1993.

Así, se puso el énfasis en los problemas relacionados con la pobreza y exclusión social más que en las ideologías que intentan explicarlas. La estrategia principal aplicada se centra en la búsqueda de consensos entre el Estado y la sociedad civil a través de la definición de roles complementarios, en los cuales las entidades gubernamentales, las ONG, la empresa privada y la población tengan responsabilidades concretas de participación en la toma de decisiones para el desarrollo y la ejecución de proyectos.¹⁰

- c. La pérdida de centralidad de las ideologías (marxistas y liberales) como referentes para el diseño y la ejecución de programas y proyectos propios de las décadas del setenta y ochenta favoreció la comunicación y el entendimiento entre los sectores público y privado. Dichas ideologías fueron sustituidas por los enfoques de desarrollo humano, sostenible y equitativo en sus diferentes vertientes (género, medio ambiente, desarrollo económico, seguridad alimentaria, etcétera), y se puso mayor interés en enfrentar problemas de pobreza y exclusión aprovechando oportunidades sociales y culturales de las propias poblaciones con el fin de mejorar su calidad de vida.
- d. Las evaluaciones realizadas por la cooperación internacional arrojaron como resultado la ausencia de criterios técnicos en la gestión de los recursos económicos, materiales y humanos de los programas y proyectos en América Latina. Esto trajo consigo el desarrollo de políticas orientadas a incorporar los enfoques de gestión moderna y el fortalecimiento de capacidades al respecto como un requisito indispensable para el financiamiento de nuevos proyectos.
- e. Los procesos de reforma del Estado desde los cuales se redefine el papel de las entidades gubernamentales en el manejo de las políticas públicas, otorgándole mayores responsabilidades a la sociedad civil organizada para la gestión y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo.

Es en este contexto que surge la necesidad de adaptar los aportes de la administración privada a la realidad de las entidades públicas y de las ONG. Este esfuerzo comienza a delinearse a mediados de los ochenta, y una de las ideas centrales del nuevo paradigma es la noción de *gerencia social*, utilizada para referirse al “proceso de guiar o dirigir organizaciones o instituciones públicas hacia el logro de los objetivos que se han propuesto en políticas, programas y proyectos, en un gradiente complejo que requiere negociación constante con actores o grupos internos y externos a la organización. Lo que implica necesariamente creatividad, liderazgo, participación, iniciativa y lectura permanente de los factores ambientales, así como visión prospectiva y uso racional de los recursos”.

Kliksberg ha indicado que en la actualidad se requiere un tipo especial de gerencia en el área social, que implique capacidad para moverse en contextos cambiantes, con habilidades para la coordinación interinstitucional, la negociación y la concertación. Además, que incorpora prácticas de orientación participativa y capacidad de operar procesos permanentes de monitoreo y evaluación para ir ajustando los programas al *feedback* de la realidad.¹¹

¹⁰

Véase al respecto Bobadilla, Percy y Engelbert Barreto. “De la confrontación a la colaboración: Estado y ONGs 1960-2000”. *Revista Debates en Sociología*. Lima: PUCP, 2001.

¹¹ Kliksberg, Bernardo. “¿Cómo capacitar en Gerencia Social? La experiencia del primer programa latinoamericano de formación de gerentes sociales”. En Kliksberg, Bernardo. *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México: Fondo de Cultura Económica-PNUD, 1997.

Una de las ideas implícitas en este tipo de gerencia es transformar la mentalidad asistencial en una mentalidad empresarial y estratégica que permita dar respuestas con eficiencia, eficacia e impacto, y que convierta las acciones institucionales en resultados sinérgicos en el campo social. En tal sentido, la racionalidad no es únicamente un criterio productivo, sino también un criterio ético y de compromiso social.

La gestión trasladada al campo de acción de las organizaciones e instituciones públicas y privadas que trabajan por los sectores sociales menos favorecidos ha tomado la denominación de gerencia social.¹² Sin embargo, las actuales condiciones socioeconómicas y políticas producto del proceso de reforma del Estado, donde se han venido dando cambios sustanciales en la gestión de programas y proyectos de desarrollo, obligan a una reflexión sobre los alcances de la gerencia social en el nuevo siglo. En la siguiente sección trataremos de contribuir al debate sobre su significado tomando como referente las diferencias y semejanzas con la gestión pública y privada de programas y proyectos sociales.

3. Gerencia social: un intento por entender su alcance

A pesar de los avances logrados para explicar el significado de la gerencia social en América Latina, hay aspectos de orden teórico que deben contemplarse a la luz de las experiencias de los últimos años en el manejo de programas y proyectos orientados a sectores pobres o excluidos. En ese contexto y tomando en cuenta el desarrollo alcanzado por la administración de programas y proyectos en las entidades gubernamentales y de la sociedad civil, intentaremos explicar dónde radican las competencias propias de la gerencia social y si es pertinente encontrar su especificidad en relación con la gestión pública y privada, o en todo caso si existe algún “valor agregado” para los tipos de gestión tradicionalmente existentes.

¿Qué es la gerencia social? Como vimos al final del segundo apartado, las propuestas intentan poner énfasis en el fortalecimiento de la gestión de las políticas públicas. Tal vez este sea el enfoque más difundido de todas las definiciones de gerencia social existentes, el cual busca convertirla en un medio eficaz que le otorgue a las entidades gubernamentales una mayor capacidad para diseñar políticas sociales que respondan a los desafíos de reducción de la pobreza y la exclusión social que viven amplios sectores

12

El término se lo debemos a Bernardo Kliksberg, quien en diversas publicaciones lo ha desarrollado y profundizado. Recordemos que este enfoque aparece a mediados de los ochenta e inicios de los noventa, contexto en el cual se requería reorientar y mejorar la ejecución de las políticas sociales en el marco de una gestión pública eficiente y eficaz con la finalidad de superar la pobreza que sufren los países de América Latina. Kliksberg, Bernardo. *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México: Fondo de Cultura Económica-PNUD, 1997. Al respecto véase también Kliksberg, Bernardo. “Las perspectivas de la gerencia social en los años noventa”. p. 26. SPDI. “Reforma social y gerencia social”. pp. 149-155. SPDI. “Gerencia social: una revisión de situación”. pp. 69-94. SPDI. En *Pobreza: el drama cotidiano clave para una Nueva Gerencia Social eficiente*; “Hacia una Gerencia Social eficiente. Algunas cuestiones claves”. En *Políticas Públicas y Gestión Social: Una mirada desde la Gerencia Social*. Alcaldía Medellín. Pp. 129-140. SPDI.

13
sociales en el continente.

Una segunda manera de aproximarse a su definición, que ha ganado gran aceptación en el mercado de los servicios de capacitación, es aquella que busca mejorar la función de los responsables de proyectos a través del uso y adecuación de un conjunto de herramientas de gestión que les permitan ser más eficientes y eficaces en el uso de recursos públicos o semipúblicos.¹⁴

Adicionalmente, en las diversas definiciones se incorporan aspectos que le son inherentes como la participación, la concertación, la capacidad de negociación, la generación de sinergias, la promoción de valores éticos, entre otros.

Si bien el punto común de todas estas definiciones es la gestión de políticas, programas y proyectos sociales con diferentes ejes temáticos y grupos destinatarios, lo fundamental es que desde esa perspectiva es difícil distinguir a la gerencia social —o conocer cuál sería su especificidad—, sin confundirla con la gestión pública o con la gestión privada de proyectos sociales (por ejemplo de ONG). La gestión pública o privada podría sin ningún problema incorporar las características presentadas en las definiciones de gerencia social, sin que por ello tengan que reconocer e incorporar la categoría *social* como un aspecto adicional que les permita percibir que asumen un nuevo paradigma en la forma como administran los recursos. En ambos casos —la gestión pública y privada— lo único que podrían agregar es que se han modernizado, pero no por ello tendrían que modificar su identidad administrativa y menos aún sustituir su tipo de gestión por el de gerencia social.

Para distinguir a la gerencia social de los otros tipos de gestión (pública y privada), comenzaremos por identificar qué es lo que administra tradicionalmente un funcionario público o un gerente de ONG (políticas, programas y proyectos sociales), para luego aproximarnos a la forma como administraría dichos bienes una organización que incorpora el enfoque de gerencia social.

Es necesario poner de relieve que las personas que trabajan políticas y programas de desarrollo en los ámbitos público y privado están orientando¹⁵ y adaptando¹⁶ un conjunto

13

Para mayor información véase Kliksberg, Bernardo, *op. cit. Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Licha Salo, Isabel. "Gerencia social: ámbitos y perspectivas". En *Políticas públicas y gestión social: Una mirada desde la Gerencia Social*. Alcaldía de Medellín, pp. 119-128. SPDI; "Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias". VIII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003, pp. 1-22. INDES/BID. Washington, D. C. mayo 2003; "El enfoque de gerencia social". En *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), pp. 1-12, junio 2000; Gerencia social en América Latina: enfoques y experiencias innovadoras. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

14

Un ejemplo elocuente de esta visión del gerente social se encuentra en el libro *Gerencia Social: diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales* de Vásquez, Enrique; Carlos Aramburu, Carlos Figueroa, Carlos Parodi (Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2000), en el cual se señalan un conjunto de herramientas (marco lógico, árbol de problemas) que los gerentes sociales deben aprender para mejorar el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo.

15

Referido al significado, misión, visión y enfoques de desarrollo que otorgan sentido a las prácticas de trabajo de la gerencia social en las políticas, programas y proyectos.

16

Referido al uso, manejo y acceso de los recursos, servicios y espacios comunes o colectivos y en las cuales en principio no existen fines de lucro.

de recursos, servicios y espacios¹⁷ de naturaleza común, que en principio no pueden ser confundidos con los recursos, servicios y espacios de naturaleza privada. En ese sentido, y en lo que respecta al manejo de los bienes comunes, podemos mencionar que existen dos tipos de bienes: los bienes comunes públicos y los bienes comunes semipúblicos; ambos tendrán diferente alcance dependiendo del tipo de gestión, el acceso y beneficio¹⁸ que otorguen a determinados grupos.

La gestión gubernamental de *bienes comunes públicos* alude al manejo de recursos naturales y culturales, servicios y espacios que pertenecen a todos los ciudadanos de una nación, quienes pueden acceder y beneficiarse de estos sin ninguna restricción (no exclusivos). Estos bienes son gestionados por el gobierno estatal y municipal. Ejemplo: unidades de conservación, recursos del subsuelo, el litoral y el mar (200 millas), bienes de valor histórico y cultural, pistas, veredas, parques, playas, defensa nacional, derechos ciudadanos, entre otros.

Pero existen *bienes comunes públicos* gestionados por el Estado que por criterios de concentración y de apoyo a sectores pobres o vulnerables se orientan selectivamente hacia dichos grupos restringiendo su acceso a otros (exclusivos). Es el caso de todos los programas sociales de lucha contra la pobreza, por ejemplo los programas de cuidado infantil (wawa wasis), de seguridad alimentaria (PRONAA, desayunos escolares), de infraestructura básica (agua potable y desagüe, riego), entre otros.

Los *bienes comunes semipúblicos* son todos aquellos recursos naturales y culturales, servicios y espacios que son compartidos y administrados por un grupo de personas particulares. En este caso operan los principios de acceso y beneficio para todos los miembros de la colectividad a la cual pertenecen o están dirigidos los bienes. Estos bienes pueden ser gerenciados por ONG y por las propias comunidades que se consideren propietarios de estos. Ejemplos: en las zonas rurales, las comunidades campesinas, las cooperativas y demás formas grupales para gestionar áreas privadas o concesiones del Estado sobre tierras, bosques, etcétera; en las zonas urbanas, las propiedades en condominio, los comedores comunales, los clubes de madres, las asociaciones de microempresarios, entre otras.

Las relaciones sociales que predominan en el manejo y acceso de los bienes comunes públicos son entre el proveedor de servicios y los ciudadanos; es decir, las personas tienen derechos y deberes para acceder a estos bienes en tanto asumen dicha posición (ciudadanía). En el caso de los bienes comunes semipúblicos a la categoría de ciudadanía se le agrega alguna característica distintiva que le permita acceder y beneficiarse de manera selectiva, sea porque son pobres o excluidos, miembros de una comunidad campesina, una cooperativa, un comedor popular, grupos minoritarios, vulnerables, etcétera.

¹⁷ Los recursos, servicios y espacios se conocen con el nombre de bienes.

¹⁸ Las definiciones sobre bienes comunes que se incluyen han sido recogidas y adaptadas del documento "Por el buen manejo del bien común en el Perú" del Instituto del Bien Común (s/d). Al respecto véase también los trabajos de Smith C., Richard y Danny Pinedo. *El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Lima: IEP / Instituto del Bien Común, 2002. Taylor, Michael. *The possibility of the cooperation*. Cambridge: Cambridge University, 1987.

Los *bienes privados individuales* son los recursos naturales y culturales, servicios y espacios que pertenecen a personas o son gestionados por ellas a través de la empresa privada, entidad que está reconocida y reglamentada jurídicamente, operando los principios de acceso y beneficio individual del bien. Ejemplos: en zonas rurales, todas las formas individuales y empresariales que gestionan recursos productivos o concesiones del Estado para explotar bienes públicos (empresas mineras, petroleras, entre otras); en zonas urbanas, todas las propiedades que pertenecen a personas naturales y a varias formas empresariales.

Las relaciones que predominan en el manejo y acceso de los bienes privados son las de proveedor-cliente, sustentadas en la lógica del mercado capitalista para la compra y venta de productos, bienes y servicios que pueden ser adquiridos de acuerdo con la capacidad económica de las personas o grupos interesados.

La gerencia social no tiene competencia sobre el manejo de bienes privados, más bien su competencia y papel se centran en la administración —al igual que la gestión pública y privada— de *bienes comunes públicos y semipúblicos*.

¿Cuál sería entonces la especificidad de la gerencia social —si es que existe alguna destacable— en relación a la forma como se administran bienes comunes por las entidades gubernamentales y de la sociedad civil?

Creemos que si bien la gerencia social pone el peso en la promoción de mecanismos de participación para el diseño de políticas y gestión de programas y proyectos, tal participación en sí misma no resuelve un aspecto central en la administración de bienes comunes, la cual tiene relación con la forma *como se gestionan dichos bienes*.

Si la responsabilidad del manejo del bien común recae principalmente en el Estado, por más que este convoque la participación de la sociedad civil para la ejecución del programa o proyecto, a esta forma de administración se le denominará gestión pública. Si la responsabilidad del manejo del bien común recae principalmente en una organización de desarrollo —por ejemplo una ONG—, por más que esta convoque la participación de la sociedad civil para la ejecución del programa o proyecto, a esta forma de administración se le llamará gestión privada.

El desafío está entonces en cómo entender la participación y su grado de alcance en el proceso de toma de decisiones y, por lo tanto, en el grado de responsabilidad que asumen los actores frente al manejo del bien en cuestión.

Las experiencias nacionales de gestión de programas y proyectos de desarrollo por el Estado y la sociedad civil en los últimos años evidencian un tipo de gestión que no se ha conocido en décadas precedentes. En principio, los cambios son influenciados por los nuevos planteamientos de la reforma del Estado, en la cual las entidades gubernamentales asumen papeles facilitadores o promotores de procesos de desarrollo y la sociedad civil más bien asume papeles ejecutores de dichas propuestas.¹⁹

19

El proceso de descentralización es un ejemplo elocuente de esta nueva forma de gestión promovida desde el Estado y que ha generado impactos importantes en la gestión de proyectos. Véase los aspectos referidos a los comités de gestión en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Las fronteras entre el papel facilitador y el papel ejecutor están en plena construcción, por lo tanto su asunción por los actores públicos y privados no está exenta de dificultades y complejidades. En ese sentido, la participación, tan mentada en el discurso de gerencia social, define su contenido en función del nivel de responsabilidad que los actores asumen en el manejo de los bienes comunes.

Así, la gerencia social adquiere su identidad frente a la gestión pública y privada en tanto intenta comprender los *esfuerzos de cogestión basados en sistemas de cooperación racional*, en la cual las responsabilidades no están centradas en una de las partes sino, por el contrario, se comparten de acuerdo a roles y reglas de juego claramente establecidas por consenso y tomando en cuenta las capacidades de los involucrados en la puesta en marcha de un programa o proyecto; siendo estos esfuerzos además apoyados financieramente por el Estado, la banca bilateral o multilateral, las entidades de cooperación internacional y las empresas privadas con responsabilidad social.

De acuerdo con los argumentos presentados podemos definir la gerencia social como la *orientación y adaptación de bienes públicos y semipúblicos que se gestionan de manera intersectorial o interinstitucional, buscando garantizar una cooperación racional que produzca beneficios selectivos y compartidos entre los actores miembros de la colectividad en la cual se ejecuta el programa o proyecto de desarrollo*.

Recordemos que esta definición tiene sentido únicamente en el marco de los cambios sociales y políticos que viene experimentando América Latina, y específicamente el Perú a partir de la reforma del Estado en la década del noventa.

De esta manera se inicia un proceso de coparticipación sociedad civil-Estado en la formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo, en el cual ambos actores encuentran un papel distinto al que estaban acostumbrados tradicionalmente a desempeñar en las políticas públicas clásicas.²⁰

En ese sentido, surgen nuevos desafíos en la forma de llevar adelante dichos programas o proyectos que ponen de relieve la necesidad de promover capital social²¹ en la lucha contra los sistemas de exclusión, inequidad y pobreza existentes en Latinoamérica; buscando que los actores destinatarios de dichos programas no solo sean receptores.

En este marco de acción colectiva cada actor comienza a encontrar su papel y propósito, el sentido y significado de su trabajo en relación al proyecto y los resultados que espera alcanzar. En la sociedad civil, por ejemplo, las ONG, las comunidades campesinas, la empresa privada con responsabilidad social, entre otros por un lado; y las entidades estatales, gobiernos locales, regionales, programas sectoriales, etcétera, por el otro, tendrán que hallar por consenso qué tipo de función y responsabilidad deberán cumplir para la buena marcha del proyecto que ejecutarán en forma conjunta (gráfico 2).

20

Unos eran los responsables y ejecutores del programa o proyecto —entidades estatales u ONG— y otros los receptores pasivos de los beneficios de este —la comunidad o grupos destinatarios—.

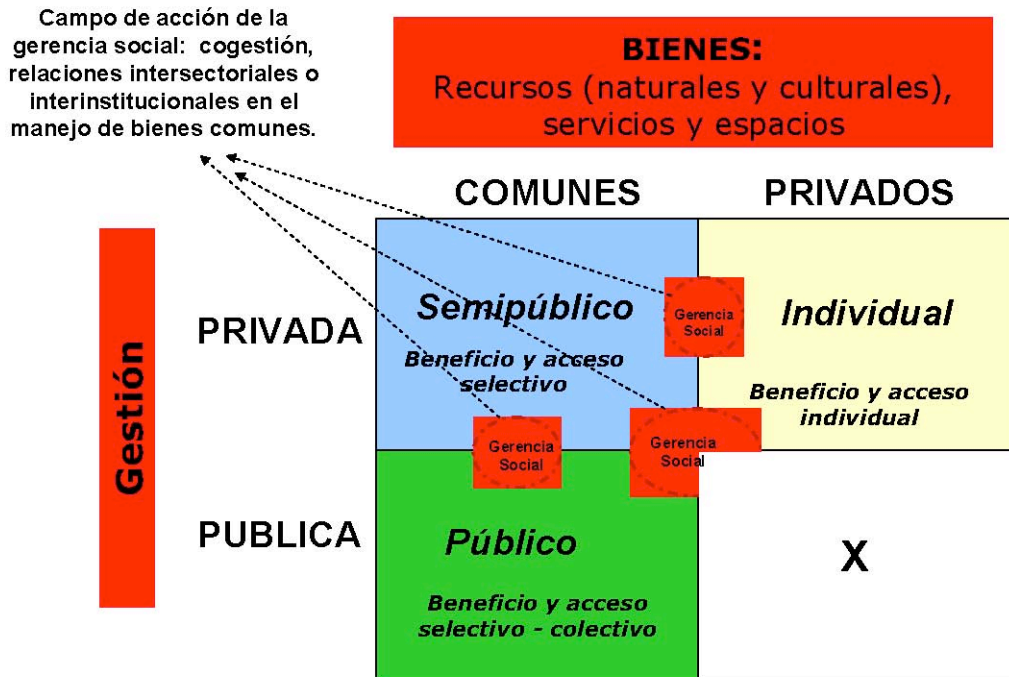
21

Según Robert Putnam (1994), el capital social está conformado por el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que la caracteriza. Estos elementos evidencian la riqueza y fortaleza del tejido social interno en una sociedad. Citado por Kliksberg, Bernardo en *Más Ética más desarrollo*, pp. 33-41. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2004.

pasivos de los beneficios que estos otorgan, sino que además inicien un proceso de aprendizaje social para empoderarse²² y protagonizar su propio desarrollo.

Gráfico 2²³

NATURALEZA Y GESTIÓN DE BIENES COMUNES Y PRIVADOS DESDE LA GERENCIA SOCIAL



La gerencia social entonces no puede ser entendida solo como un valor agregado de la gestión pública o privada; tiene su propia especificidad y, por lo tanto, podría ser considerada una disciplina dentro de las ciencias administrativas, cuyo ámbito de acción y competencia se centra en la cogestión²⁴ interinstitucional o intersectorial de bienes comunes públicos y semipúblicos.

²² Para mayor información sobre el tema del empoderamiento véase Narayan, Deepan. *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. México D. F : Alfaomega Grupo Editor S. A., 2002. Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, Lucha contra la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad*. Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-prensa, 2001; y Banco Mundial <www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment>.

²³ Gráfico adaptado del documento "Por el buen manejo del bien común en el Perú", *op. cit.*

²⁴ El trabajo de Miguel Fontes apunta en esa perspectiva, pero desde la disciplina del marketing social. Allí se explica la existencia de un mercado social producto de la relación intersectorial entre el sector gubernamental, el privado y la sociedad civil; diferenciándolo del mercado asistencial y del mercado capitalista. (Fontes, Miguel. *Marketing social revisitado. Nuevos paradigmas del mercado social*. Traducción libre de María Luisa Do Santos. Brasil: Ciudad Futura, 2001, cap. 9: Alianza Social Estratégica, pp. 193-204. Extraído del material bibliográfico del curso a distancia Mercadeo Social de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP.)

La definición de gerencia social presentada hasta el momento se fundamenta en tres ejes centrales. El primero relacionado con el aspecto teórico, en el cual el *capital social* y el *empoderamiento* son referentes conceptuales básicos y cuya aparición como fenómeno social solo se explica por los sistemas de cooperación, participación y confianza en las reglas de juego que estructuran la cogestión de los programas y proyectos.

El segundo eje referido a los componentes necesarios para que esta propuesta teórica se plasme en la realidad; es decir, el *desarrollo organizacional* que deben alcanzar las entidades o grupos organizados involucrados en la cogestión del programa o proyecto.

El tercer eje relacionado con las *herramientas de gestión* que utiliza toda organización que pretende cogestionar con eficiencia y eficacia un programa o proyecto.

En seguida se desarrolla cada uno de estos tres ejes a fin de profundizar y complementar la definición de gerencia social propuesta.

Capital social y empoderamiento como resultado de la participación, cooperación y confianza en la acción colectiva: el sentido de la gerencia social

El uso, producción y reproducción de los bienes comunes públicos y semipúblicos plantea un dilema relacionado con el acceso y beneficio que otorgan estos a los sectores considerados menos favorecidos, del cual no forma parte el modelo de bienes privados basados en relaciones de mercado capitalista. ¿Quiénes y cómo deben pagar los costos del acceso y beneficio que otorgan los programas de desarrollo hacia dichos sectores?

En el modelo del estado de bienestar los costos son asumidos principalmente por las instancias gubernamentales a partir de la recaudación tributaria de los ciudadanos. En América Latina esta recaudación se ha visto mermada por problemas políticos y jurídicos que no garantizaron un sistema tributario eficaz, perjudicando la calidad en la entrega de los servicios públicos a los ciudadanos de menos recursos.

En el marco de la reforma del Estado, una vía que se consideró importante para cubrir parte de esos costos fue el diseño y la puesta en marcha de estrategias de participación de los grupos destinatarios de los programas y proyectos de desarrollo. Esta participación permitiría el mantenimiento, la producción y reproducción de los servicios a través del trabajo voluntario y la asunción de responsabilidades directas en la ejecución de los programas o proyectos. El dilema al que hicimos mención radica en que gran parte de estos sectores destinatarios podrían no asumir el costo de producción y reproducción de dichos bienes (mediante una participación activa), pues consideran que otras personas vinculadas a su comunidad (dirigentes o líderes comunales) deberían asumir directamente esa responsabilidad, e inclusive podrían argumentar que esa es tarea y competencia del Estado.²⁵

25

En esta perspectiva se ubican algunos autores cuando cuestionan la participación de sectores pobres en programas sociales: "la participación es una carga injusta. Para los habitantes de áreas de bajos ingresos, con servicios deficientes, puede no ser claro por qué deberían participar en procesos de desarrollo auspiciados por el gobierno [...]. Los habitantes de zonas de bajos ingresos trabajan largas horas en diversos empleos para intentar hacerse un camino. ¿Por qué, entonces, deberían contribuir con tiempo, esfuerzo, trabajo y dinero adicional para el desarrollo de sistemas de infraestructura local que el gobierno ha sido incapaz de proporcionarles? ¿Puede esto justificarse considerando que la provisión de servicios de infraestructura adecuados para áreas de ingresos medios y altos no requieren de esfuerzos participativos adicionales o aportes de los residentes? Schübeler 1996, pp 34-35, en Tanaka Martín. *Participación popular en políticas sociales, cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/IEP, 2001. Para profundizar el tema de la participación revítese el texto mencionado de Tanaka; y Kliksberg, Bernardo. "20 tesis sobre la participación". INDES, Washington.

¿Cómo superar el dilema? He ahí la tarea principal de la gerencia social, la cual debe diseñar y poner en práctica de manera consensuada estrategias que promuevan incentivos y sanciones para la mayor parte de la población que accede directamente al bien común, y pueda mantener una motivación e interés para que dicho bien sea promovido, reproducido y fortalecido en forma autosostenible en el ámbito social en el cual se lleva adelante el programa o proyecto de desarrollo.

Como se aprecia, el reto que representa impulsar un enfoque de gerencia social —que no tiene como eje de transacción las reglas del mercado capitalista— requiere recurrir a otros mecanismos que permitan a la población pobre percibir que el bien recibido puede aparentar ser gratuito en su forma, pero en el fondo exige un real involucramiento (participación activa) para acceder a él y cubrir parte de los costos que implica su ejecución.

Ello contribuirá a que dicha población valore y reconozca las mejoras sociales (renta social) alcanzadas en su calidad de vida como producto de su esfuerzo y con el apoyo complementario de otros agentes públicos y privados. Así se espera contrarrestar las tradicionales estrategias asistencialistas y paternalistas que generaron visiones compasivas o de alta dependencia en las relaciones existentes entre sectores pobres, proyectos estatales y ONG, que incentivaron comportamientos oportunistas en la forma de acceder a los beneficios que otorgaban las políticas públicas.

La gerencia social tiene como desafío entonces resolver el problema del *comportamiento oportunista* (*free rider* o polizón), que corresponde a aquella persona o personas que buscan acceder a los beneficios de los programas y proyectos que gestionan bienes comunes públicos o semipúblicos sin comprometerse ni asumir responsabilidades para cubrir los costos que implica su ejecución. Cualquier tipo de restricción deliberadamente propuesta para limitar el acceso o beneficio que otorgue dicho bien a los *beneficiarios oportunistas* puede elevar sobremanera los costos del programa o proyecto y generar efectos no éticos en la forma de entregar los bienes.

En ese sentido, la participación en el marco de la acción colectiva²⁶ organizada se sustenta en estrategias de cooperación racional, entendiendo por cooperación los esfuerzos que hacen las personas para alcanzar determinados objetivos sobre la base de la reciprocidad y la confianza en las reglas de juego que sustentan dicha acción colectiva.

Dichas reglas tienen tres dimensiones: (1) ética (valores morales y humanos), (2) material (satisfacción de necesidades básicas) y (3) jurídica (cumplimiento de normas o acuerdos), las cuales orientan la acción de los involucrados en programas y proyectos a través de diversos sistemas de incentivos y sanciones. Los individuos pueden adaptarse o no a dichos sistemas dependiendo de los márgenes de libertad de acción existentes y los recursos que controlen en las relaciones de poder que se producen en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo.²⁷

26

Para mayor información sobre los problemas de la acción colectiva véase Elster, Jon. *El cemento de la sociedad: Paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa, 1991; Olson, Marcur. *The Logic of collective action. Public Goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press, 1965. Taylor, Michael, *ob. cit.*

27

Los argumentos propuestos se basan en los siguientes libros: Jean-Daniel Reynaud, *Les regles du jeu. L'action collective et la régulation sociale* (París: Ed. Armand Colin, 1994, 2da. edición. Traducción de Denis Sulmont); Axelrod, Robert, *La evaluación de la cooperación. El dilema de la cooperación y la teoría de juegos* (Madrid: Alianza Editorial, 1986); Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva* (México: Alianza Editorial Mexicana, 1990).

Si bien la cooperación promovida exclusivamente a partir de reglas sociales de carácter ético y moral, y las estrategias de promoción de la participación sustentadas en un compromiso voluntario o militante basado en valores son elementos fundamentales en la integración social, no son suficientes para garantizar una participación eficaz y sostenible. De hecho, las experiencias de desarrollo social muestran que el compromiso militante tiene ciertos límites que buscan resolverse mediante mecanismos de coerción y control que apelan principalmente a la conciencia que las personas²⁸ tengan de los costos que implica la sostenibilidad de la propuesta de desarrollo.

Para que la participación y la cooperación funcionen en el marco de la cogestión de los programas y proyectos es necesario el desarrollo de relaciones de confianza entre los actores involucrados de acuerdo con los niveles de responsabilidad y autoridad en la gestión de los bienes públicos o semipúblicos.

La confianza en las reglas de juego que organizan y orientan la cogestión no está sustentada principalmente en las personas que las ejecutan, sino en los acuerdos que estas toman, los cuales se expresan en normas y procedimientos comunes en la división del trabajo y la coordinación de funciones, otorgando legitimidad a los esfuerzos de concertación y fomentando el respeto al cumplimiento de dichos acuerdos.

Promover la confianza en las reglas de juego que orientan el trabajo colectivo no es una tarea sencilla, en especial si tomamos en cuenta la debilidad de las instituciones sociales y jurídicas en los países de América Latina, donde los costos de transacción son sumamente altos debido a la poca credibilidad y legitimidad que estas tienen en la población.

Este problema tiene un efecto directo en la cogestión de bienes comunes públicos y semipúblicos debido a que la participación y cooperación para el manejo de dichos bienes en el marco de programas y proyectos de desarrollo requiere necesariamente el respeto a las reglas de juego establecidas, único camino para lograr los resultados esperados; de lo contrario, la arbitrariedad, la imposición, el vacío de poder y los conflictos desintegradores encontrarán asidero mermando la posibilidad de promover capital social y empoderamiento entre los actores participantes.

Si no se respetan las reglas, los costos de producción y reproducción de bienes comunes recaerán en un grupo minoritario de la comunidad, en especial los dirigentes y líderes, quienes deberán dedicar más tiempo, esfuerzo físico y mental para cubrir los costos que implica la generación de dichos bienes, que a la larga beneficiarán a todos o a gran parte de los integrantes de la comunidad que en la práctica asumen comportamientos oportunistas.

28

No cabe duda de que el tema ético ha alcanzado gran relevancia en el ejercicio de lo público, la buena gobernabilidad y el desarrollo. Nuestro interés en este punto no busca subordinar la ética o lo moral a una racionalidad medios-fines o costo-beneficio sino que a partir de la base material que promueven los programas o proyectos de desarrollo para la satisfacción de necesidades básicas (educación, salud, empleo, vivienda, etc.) se deberían contemplar e incorporar cuestiones de corte ético y moral que garanticen una sostenibilidad legítima y de respeto a los derechos de otros. Véase al respecto el texto de Kliksberg, Bernardo, *op. cit. Más ética más desarrollo*.

La debilidad en los esfuerzos de concertación y participación, ya sea por comportamientos oportunistas, desconfianza o por desconocimiento de las reglas de juego, trae como consecuencia que los miembros activos de la comunidad busquen mecanismos formales e informales de compensación para cubrir los costos que implica su mayor participación en los programas y proyectos de desarrollo. Por ejemplo, acceder a beneficios y ventajas que otros grupos no tienen, sentirse parte de una red que promueva ascenso y reconocimiento social, recibir algún tipo de pago material en dinero o especies, perpetuidad de los cargos dirigenciales, entre otros.

Lo cierto es que la gerencia social intenta que los esfuerzos de participación funcionen sobre la base de la cooperación y la confianza generando estrategias de concertación y el desarrollo de capacidades a través de alianzas estratégicas y redes sociales en el ámbito comunal, local y regional de manera interdependiente; de tal forma que la inversión económica, tecnológica, de infraestructura y de conocimiento e información que supone la implementación de los programas y proyectos de desarrollo tenga como complemento aportes de los diversos actores involucrados en la cogestión de bienes comunes públicos y semipúblicos.

De no ser por estos esfuerzos concertados en una lógica de cogestión, los programas y proyectos serían sumamente costosos y no tendrían los efectos multiplicadores deseados, en especial los relacionados a los impactos macroeconómicos y sociales en la mejora de la calidad de vida de las personas.

La participación, cooperación y confianza coadyuvan a la generación de capital social, el cual es un requisito importante para garantizar la sostenibilidad de los efectos e impactos obtenidos con la cogestión de bienes comunes públicos y semipúblicos en el marco de programas y proyectos de desarrollo. Sin embargo, esta sostenibilidad solo es posible si los actores involucrados en la cogestión tienen las capacidades y la autonomía para decidir sobre el uso y manejo de los recursos que controlan y el beneficio que estos puedan otorgar a su desarrollo como seres humanos; es decir, lograr empoderamientos que produzcan entre ellos relaciones de equidad y ciudadanía.

El enfoque de desarrollo humano, sostenible y equitativo tiene como premisa la generación de capital social en los términos señalados, por ende forma parte y sustenta las diversas estrategias que promueve la gerencia social. De hecho, el diseño y la ejecución de las políticas sociales que se traducen en programas y proyectos deben tener una base conceptual en lo que se entiende por desarrollo, de tal forma que la práctica de la gerencia social no quede sin un sustento teórico.

Desarrollo organizacional y herramientas de gestión: medios que facilitan la aplicación de la gerencia social

Hasta aquí se ha hecho un esfuerzo por distinguir a la gerencia social de la gestión pública y privada, como una disciplina que ayuda a entender las prácticas de cogestión en el manejo de bienes comunes públicos y semipúblicos. Sin embargo, a partir de los componentes y herramientas de gestión propias de toda función gerencial, se da una confluencia importante entre las diversas vertientes administrativas. Los componentes se refieren a los tópicos que forman parte de lo que se conoce como desarrollo

organizacional; y las herramientas aluden al conjunto de instrumentos de gestión que se utilizan para gerenciar una organización, un programa o un proyecto de desarrollo de acuerdo con las diversas realidades en las cuales intervienen.

Ni los componentes ni las herramientas pertenecen a una ideología en particular, ni son exclusivos de los ámbitos privado o de público; son más bien medios que están al alcance de cualquier persona o grupo que trabaje de manera colectiva. Por lo tanto, su uso y aplicación no le otorga identidad a ningún tipo de organización y es perfectamente factible que sean utilizados por entidades con o sin fines de lucro.

Lo que sí resulta pertinente es diferenciar los componentes del desarrollo organizacional de las diversas herramientas o instrumentos que se utilizan para la ejecución de las propuestas.

Por componentes entendemos aquellos temas centrales que sustentan y forman parte de la gerencia moderna, entre los cuales destacan la cultura organizacional, la estructura organizativa y los estilos de gestión, la toma de decisiones, el liderazgo, el trabajo en equipo, la negociación de conflictos, la gestión de recursos humanos y económicos, entre otros.

Las herramientas o instrumentos son los medios que facilitan y operan dichos componentes, como los sistemas de planificación estratégica, programática, operativa, las técnicas participativas, los diagnósticos organizacionales, el diseño de proyectos con marco lógico, la formulación de presupuestos, el monitoreo y evaluación de proyectos, la evaluación de personal, entre otros.

Los componentes y las herramientas de gestión son utilizados indistintamente en cualquier tipo de acción colectiva organizada pública o privada, con o sin fines de lucro, con miras a lograr resultados eficientes y eficaces, pero la gerencia social tiene una complejidad adicional producto del manejo cogestionado del bien común.

Para que la cogestión funcione con eficiencia y eficacia se requiere que la aplicación de los componentes y herramientas de gestión tome en cuenta el contexto de corresponsabilidad en el manejo de dicho bien, en la medida en que implica la participación de varios actores con diferentes grados de poder, diversidad de intereses en la forma de acceder, manejar y utilizar los bienes comunes. Por ejemplo, es muy diferente facilitar un proceso de planificación estratégica en una organización pública en la cual el control y manejo de los bienes están exclusivamente bajo su responsabilidad, que promover un proceso similar en un programa o proyecto cogestionado por el gobierno local, las organizaciones de base, ONG y el sector privado con fines de lucro.

29. El desarrollo organizacional es un esfuerzo a largo plazo, guiado y apoyado por la alta gerencia, para mejorar la visión, la delegación de autoridad, el aprendizaje y los procesos de resolución de problemas de una organización, mediante una administración constante y de colaboración de la cultura de la organización —con un énfasis especial en la cultura de los equipos de trabajo naturales y en otras configuraciones de equipos—, utilizando el papel del consultor-facilitador y la teoría y la tecnología de las ciencias de la conducta aplicada, incluyendo la investigación-acción. French, Wendell y Cecil Bell. *Desarrollo organizacional*. México: Prentice Hall Inc., 1996.

El desarrollo de las capacidades de gestión para la aplicación de los componentes y herramientas en el marco de la gerencia social implica un esfuerzo por fortalecer conocimientos, habilidades y actitudes de los actores involucrados a fin de que entiendan y respondan a las exigencias del manejo de programas y proyectos cogestionados y, en consecuencia, resuelvan los problemas que se derivan de este singular tipo de gestión.

Gráfico 3



Desafíos pendientes para la gerencia social

En el Perú existen varios programas y proyectos promovidos por el sector público o por la sociedad civil organizada que han puesto en marcha reales experiencias de cogestión que consideramos ilustran claramente la propuesta teórica presentada. Dichas experiencias,

30

A riesgo de ser injustos por la imposibilidad de incluir a todos los proyectos que desde nuestro punto de vista vienen trabajando con la lógica de la gerencia social, mencionaremos al Programa Nacional de Cuidado Infantil - Wawa Wasi del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) del Ministerio de Salud; el Consorcio Nacional Multisectorial de Salud (CONAMUSA); las mesas de concertación de lucha contra la pobreza; varios proyectos promovidos por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), entre ellos el Programa Piloto de Agua y Saneamiento (PROPILAS) y el Programa de Apoyo a la Descentralización Rural (APODER), etcétera. También destacan las experiencias de los núcleos ejecutores de los proyectos de infraestructura social y económica promovidos desde mediados de la década del noventa por el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (FONCODES), entre otros.

en la medida de sus posibilidades y trabajando bajo una serie de contingencias políticas, culturales, económicas y jurídicas, manejan bienes comunes públicos y semipúblicos impulsando sistemas de cooperación y participación que promueven el desarrollo de capacidades de gestión de los actores involucrados, delegándoles autoridad y responsabilidad en la toma de decisiones de acuerdo con competencias y roles establecidos por consenso.

La tarea no es sencilla y todavía hay problemas pendientes de solución debido a la subsistencia de una serie de prácticas gerenciales tradicionales que en la percepción, hábitos y costumbres de algunos actores que participan en estos proyectos son difíciles de superar. En especial queremos destacar dos de ellos: uno de orden jurídico-financiero y el otro de orden sociocultural y político.

Respecto al marco jurídico-financiero, la normatividad legal que establece los parámetros de funcionamiento de organizaciones integradas por varios sectores o instituciones para cogestionar un bien común público o semipúblico es todavía muy general e incompleta. La personería jurídica y la responsabilidad legal de este tipo de gestión recae todavía en manos de una sola organización, a pesar de que se realizan esfuerzos de cogestión en el manejo de dichos bienes. Esto se refuerza en el plano financiero: la posibilidad de compartir responsabilidades en el manejo de las finanzas es todavía un tema delicado y difícil de resolver, pues es ahí donde son mayores los problemas de desconfianza, manteniéndose la idea de que es más eficiente que dicha responsabilidad se concentre en una sola organización.³¹

¿Es posible distribuir responsabilidades en el manejo programático y financiero entre varios actores que participan de un proyecto aun cuando la responsabilidad legal recae únicamente en una sola organización, especialmente si dentro del grupo de actores participantes del proyecto existen algunos cuyas capacidades de gestión son todavía muy limitadas, por ejemplo en sectores que viven en condiciones de pobreza y exclusión en el campo a la urbe?

Las experiencias de algunos de los proyectos mencionados muestran avances significativos al respecto. Su sistematización y difusión podrían ayudar a encontrar los caminos más adecuados para superar el modelo mental y jurídico que plantea que la gestión de un programa o proyecto es más eficiente y eficaz cuando la responsabilidad programática y financiera está en manos de una sola organización. En estos casos la participación que fundamentalmente promueven en la práctica es de tipo receptiva y

31

El Fondo Global, entidad multinacional cooperante con sede en Francia, promueve proyectos multisectoriales en América Latina. En el Perú, este Fondo impulsó la creación del CONAMUSA para financiar proyectos orientados a enfrentar el VIH SIDA y la tuberculosis. CONAMUSA agrupa a ministerios, ONG, población afectada por estas enfermedades, universidades, organismos de cooperación internacional, organizaciones religiosas, entre otros. Los integrantes del consorcio tenían la expectativa de que la gestión compartida no solo abarcara aspectos programáticos sino también los administrativos-financieros. Sin embargo, el marco legislativo-jurídico peruano no contempla la posibilidad de registrar a un consorcio conformado multisectorialmente por el Estado y la sociedad civil. Como consecuencia de ello, la personería jurídica del CONAMUSA recayó en el Ministerio de Salud y el manejo administrativo-financiero en una ONG (CARE Perú). Los aspectos programáticos, el diseño de políticas y la ejecución de las acciones de los proyectos en los temas mencionados es responsabilidad del consorcio, es decir de los diversos sectores y organizaciones que lo conforman.

funcional, dejando de lado procesos más complejos pero necesarios para un desarrollo sostenible de capacidades: la participación activa.³²

No se puede hablar de capital social y por ende de empoderamiento si todos los actores participantes no se hacen responsables del manejo parcial o total del bien común de acuerdo a competencias y roles consensuados, incluyendo además la asunción de las responsabilidades jurídicas-legales correspondientes.

El desafío que plantea el marco sociocultural y político debe ser trabajado con mayor profundidad y rigor, y tiene que ver con cómo se asume la participación en los programas y proyectos sociales. En muchos casos esta participación aparece como un cliché al cual se alude como si fuera algo natural o de aparición espontánea.

La participación se construye y tiene implicancias políticas. En ese sentido, un desafío central de la gerencia social es revertir la tradición cultural del país, que entiende la participación únicamente como recibir servicios o recursos o responder a la expectativa de un agente externo de desarrollo. En este trabajo entendemos la participación como la asunción de responsabilidades (participación activa), lo que trae consigo el tema de la ciudadanía, el cual contempla no solo la toma de conciencia sobre los derechos, sino también sobre los deberes, formando así las dos caras de una misma moneda.

En el Perú, debido a la debilidad de las instituciones sociales y jurídicas, el tema de la participación todavía está en ciernes y no existe una tradición o cultura de participación ciudadana en los diversos espacios en los cuales esta se requiere. Siempre son unos cuantos líderes o dirigentes los que participan y asumen la responsabilidad, y las implicancias de ello son que la mayoría de las personas percibe que el manejo de bienes comunes recae en “otros”, bloqueando la posibilidad de generar sinergias que ayuden a reducir los diversos costos que genera el manejo de dichos bienes y, por lo tanto, la posibilidad de generar desarrollo sostenible.

Otro desafío que enfrenta la gerencia social tiene que ver con los problemas de desigualdad económica, de capacidades y de poder existentes entre los diversos actores que participan en los programas o proyectos que asumen este enfoque. Estas

32

La *participación receptiva* supone una población con escaso nivel de organización y receptora pasiva de información. Su participación consiste en recibir un bien o servicio sin asumir ninguna responsabilidad ni tomar decisiones relacionadas con el bien recibido; la finalidad de la participación es obtener beneficios concretos. Los lazos comunicacionales que se establecen corresponden al grado de participación ciudadana de tipo informativo. La *participación funcional* parte de los requerimientos de un ente externo considerado superior o con el cual exista alguna relación de dependencia. La población participa para satisfacer objetivos o intereses particulares de una organización externa (entidad pública u ONG) que promueve la entrega de un bien o servicio generando expectativas en el grupo destinatario, para que, a partir de su participación, consiga algún tipo de beneficio. Para acceder a los beneficios se exige a la población un grado de organización mínimo, con lo cual la población responde a las exigencias del ente externo. Los lazos comunicacionales que se establecen son del tipo consultivo. El Estado o ente externo se acerca al ciudadano solo para recoger su opinión, pero la influencia del ciudadano es mínima en la toma de decisiones y la asunción de responsabilidad para la ejecución y sostenibilidad de la propuesta. La *participación activa* es aquella en la cual la población participa asumiendo responsabilidades y compromisos de diversa índole —incluyendo la toma de decisiones— sobre la puesta en marcha de una propuesta impulsada por la misma población o por una organización externa, generándose así una oportunidad para el desarrollo individual o colectivo de la comunidad. La participación se caracteriza por su grado de compromiso, responsabilidad e iniciativa. La comunicación que establece el grupo destinatario del proyecto con el ente externo para la toma de decisiones es del tipo concertador. Extraído de Bobadilla, Percy. Informe de diagnóstico sobre empoderamiento en los proyectos de COSUDE. Lima, 2003. Al respecto véase las experiencias del Programa Nacional de Wawa Wasi, CLAS y las experiencias de vigilancia ciudadana en Villa El Salvador y la provincia de Ilo – Moquegua.

desigualdades generan intereses particulares —en algunos casos contrapuestos— que pueden provocar enfrentamientos o conflictos si es que no se llega a un consenso sobre cuáles son las necesidades que se deben resolver en común.

El consenso entonces es un requisito fundamental para que los sistemas de cooperación y participación funcionen sobre la base de reglas y normas acordadas, las cuales buscan garantizar una cogestión eficiente y eficaz de los programas o proyectos de desarrollo.

Sin embargo, la posibilidad de alcanzar consensos es una tarea sumamente compleja y requiere de habilidades que deben ser trabajadas tomando en cuenta la legitimidad y el respeto que ganen los actores que interactúan en el marco de un programa o proyecto. Entre los intereses particulares y los de la colectividad existirá permanentemente una tensión que la gerencia social buscará resolver y cuyos efectos impactarán fuertemente en la percepción que tengan los actores involucrados para percibir que es viable trabajar con un enfoque de cogestión, evitando así la fragmentación social, la duplicidad de esfuerzos, la descoordinación y desconfianza entre sectores que implícitamente tienen objetivos compartidos.

Si bien la gerencia social es uno de los mecanismos que el Estado y la sociedad civil pueden utilizar como medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de la población, es necesario entender que esta forma de gestión no se aplica de manera mecánica. Requiere necesariamente un esfuerzo de construcción dentro de procesos socioeconómicos y políticos complejos y difíciles como los que vive actualmente América Latina.

No todo trabajo colectivo (redes, movimientos sociales, consorcios, plataformas, etcétera) exige incorporar el enfoque de gerencia social; es perfectamente factible que muchos proyectos trabajen con los enfoques de gestión pública o privada que actualmente vienen aplicando muchas entidades. Pero los desafíos que plantea la cogestión —como se señala en este artículo— sí requieren trabajar con un enfoque de gerencia social, lo cual abre una brecha rica de posibilidades de investigación académica y de prácticas profesionales en el diseño de políticas y la ejecución de programas y proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

Axelrod, Robert

La evaluación de la cooperación. El dilema de la cooperación y la teoría de juegos. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

Banco Mundial.

Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, Lucha contra la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad. Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-prensa, 2001;

Bobadilla, Percy y Engelbert Barreto.

“De la confrontación a la colaboración: Estado y ONGs 1960-2000”. *Revista Debates en Sociología.* Lima: PUCP, 2001.

Informe de diagnóstico sobre empoderamiento en los proyectos de COSUDE. Lima, COSUDE, 2003.

Castells, Manuel.

“La economía informacional y el proceso de la globalización”, cap. 2, pp. 93-160. En *La era de la información: economía, sociedad y cultura.* Madrid: Alianza Editorial, 1997.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg

El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Elster, Jon.

El cemento de la sociedad: Paradojas del orden social. Barcelona: Gedisa, 1991

Fontes, Miguel.

Marketing social revisitado. Nuevos paradigmas del mercado social. Traducción libre de María Luisa Do Santos. Brasil: Ciudad Futura, 2001, cap. 9: Alianza Social Estratégica, pp. 193-204.

French, Wendell y Cecil Bell.

Desarrollo organizacional. México: Prentice Hall Inc., 1996.

Fukuyama, Francis

Confianza. Buenos Aires: Atlántida, 1996.

Guerra García, Gustavo.

La reforma del Estado: pautas para reestructurar el poder ejecutivo. Lima: Editorial Agenda Perú, 1999

Hax, Arnoldo y Nicolás Majluf.

Gestión de empresa con una visión estratégica. Santiago de Chile: Dolmen. 1996.

Hermida, Jorge; Roberto Serra y Eduardo Kastika.

Administración y estrategia: teoría y práctica. Buenos Aires: Ediciones Madrid, 1992.

Kliksberg, Bernardo.

Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. México: Fondo de Cultura Económica-PNUD, 1997.

Más ética más desarrollo, pp. 33-41. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2004.

“20 tesis sobre la participación”. INDES, Washington.

“¿Cómo capacitar en Gerencia Social? La experiencia del primer programa latinoamericano de formación de gerentes sociales”. En: *Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* México Fondo de Cultura Económica-PNUD, 1997.

“Las perspectivas de la gerencia social en los años noventa”. En *Pobreza: el drama cotidiano clave para una Nueva Gerencia Social eficiente*, p. 26. SPDI

“Reforma social y gerencia social”. En *Pobreza: el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social eficiente*, pp. 149-155. SPDI;

“Gerencia social: una revisión de situación”. En *Pobreza: El drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente*. Pp. 69-94. SPDI;

“Hacia una Gerencia Social eficiente. Algunas cuestiones claves”. En *Políticas Públicas y Gestión Social: Una mirada desde la Gerencia Social.* Alcaldía Medellín. Pp.129-140. SPDI.

Licha Salo, Isabel.

“Gerencia social: Ámbitos y perspectivas”. En *Políticas públicas y gestión social: Una mirada desde la Gerencia Social.* Alcaldía de Medellín, pp. 119-128. SPDI;

“Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias”. VIII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003, pp. 1-22. INDES/BID. Washington, D. C. mayo 2003;

“El enfoque de gerencia social”. En *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales.* Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), pp. 1-12, junio 2000;

Gerencia social en América Latina: enfoques y experiencias innovadoras. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

Losada, Carlos.

¿De burócratas a gerentes? Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 1999

Manrique, Nelson.

La sociedad virtual y otros ensayos. Lima: PUCP, 1997.

Merschrod, Kris; Percy Bobadilla y Francisco Dumler.

Gestión de la organización y los recursos humanos. Lima: PACT Perú -USAID, 1998.

Mintzberg, Henry.

“La elaboración artesanal de la estrategia”. En *Mintzberg y la Dirección*. Madrid: Díaz de Santos, 1991.

“Planificación en el lado izquierdo y la dirección en la lado derecho”. En *Mintzberg y la Dirección, op. cit.*

Narayan, Deepan.

Empoderamiento y reducción de la pobreza. México D. F : Alfaomega Grupo Editor S. A., 2002.

Nicod, Chantal:

Proceso de concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local. ILPES Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Naciones Unidas/ CEPAL- Consejo Regional de Planificación, 1999.

Olson, Marcur.

The Logic of collective action. Public Goods and the theory of groups. Boston: Harvard University Press, 1965.

Reynaud, Jean-Daniel

Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale. París: Ed. Armand Colin, 1994, 2da. Edición. Traducción de Denis Sulmont.

Ruiz Bravo, Patricia y Percy Bobadilla.

Con los zapatos sucios, promotores de ONGs. Lima: Escuela para el Desarrollo, 1993.

Smith C., Richard y Danny Pinedo.

El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía. Lima: IEP / Instituto del Bien Común, 2002.

Tanaka Martín.

Participación popular en políticas sociales, cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/IEP, 2001.

Taylor, Michael.

The possibility of the cooperation. Cambridge: Cambridge University, 1987.

Toffler, Alvin.

La tercera ola. Barcelona: Plaza & Janes, 1992.

Vásquez, Enrique; Carlos Aramburu, Carlos Figueroa, Carlos Parodi

Gerencia Social: diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2000.

Wanty, Jacques e Isi Halberthal.

La estrategia empresarial. Buenos Aires: El Ateneo, 1975.