



# 10<sup>mas</sup> Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural

## **Gerencia Social y Desarrollo Humano.**

**La influencia de los organismos internacionales**

**en el diseño de la política social del**

**Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano**

**de la provincia de Buenos Aires (1995-1999)**

*Lic. Pablo Gustavo Rodríguez<sup>1</sup>*

### **Introducción**

Lo que expongo constituyen avances de una investigación en curso conducente a tesis doctoral sobre “Las concepciones del desarrollo en los programas estatales de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires” y organismos que le antecedieron entre 1990 y 2007. El estudio se basa en el análisis de documentos de los programas del mencionado organismo y de una de las instituciones multilaterales de crédito que financiaron dichos programas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo se complementa con el análisis de las leyes y decretos provinciales pertinentes, informes de consultoría, entrevistas a personal profesional, técnico y funcionarios de los mencionados organismos y observación participante en numerosas instancias.

En esta oportunidad presento algunos resultados preliminares de aspectos parciales del análisis correspondientes al período 1995-1999, cuando el organismo provincial que me ocupa se denominaba Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH). Esta exposición se centra en la identificación de los vínculos conceptuales e históricos entre el Modelo de Gerenciamiento Social de dicho Consejo Provincial y el enfoque de la Gerencia Social impulsado por el BID.

### **El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH)**

Este organismo fue creado por la Ley de ministerios 11737 el 19 de Diciembre de 1995, en el marco de la reestructuración del ex-Consejo Provincial de la Mujer. La Sra. Hilda González de Duhalde, conocida en el ambiente político por su sobrenombre de “Chiche”, estuvo al frente de ambos organismos en calidad de Presidenta Honoraria durante los dos períodos que su esposo, el justicialista Eduardo Alberto Duhalde, fue gobernador de la Provincia de Buenos Aires (1991 a 1999). La etapa que considero en este trabajo corresponde a la segunda gestión de Hilda

1] Investigador y becario de la UNLP con lugar de trabajo en el NES (FTS). Docente de la FCNyM (UNLP). Alumno del doctorado en Cs. Sociales de la FaHCE (UNLP).



González, es decir entre 1995 y 1999, cuando el organismo ya se llamaba Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (a partir de ahora CPFyDH o “el Consejo”). El mismo heredó funciones del Consejo Pcial. de la Mujer<sup>2</sup>, del Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano y de la Subsecretaría de Organización Comunitaria del Ministerio de Salud y Acción Social<sup>3</sup>.

Su ley de creación estableció como su finalidad la de “asistir al gobernador de la Provincia en la determinación de las políticas necesarias para la protección de la familia, el discapacitado, el logro de la total igualdad de la mujer, el acceso a la vivienda digna, el bienestar de la población bonaerense y en general para el pleno desarrollo humano incentivando la acción solidaria” (art. 17).

Entre los temas de su incumbencia se encontraban la “ayuda y protección integral de la familia, la tercera edad y los discapacitados”, “el desarrollo humano, el acceso a la vivienda digna y el bienestar social, [...] la niñez, [...] aspectos nutricionales, de vivienda [...] de la mujer en los regímenes penal y penitenciario, tercera edad, madre sola, mujer y/o niños golpeados”, “brindar asistencia a los estados de emergencia social” mediante la “asistencia social directa” y “Atender los problemas relacionados con la inserción social, laboral, política y cultural de la mujer y los discapacitados” (idem).

Desde junio de 1997, por decreto 1736/97, el CPFyDH absorbió también al Instituto Provincial de Empleo (IPE) “con el Organigrama, Objetivos, Metas, Acciones y Tareas, aprobados por Decreto 3232/93, con exclusión de la Dirección de Microempresas y sus Departamentos de Promoción Microempresarial y de Asistencia Técnica y Seguimiento” (art. 1). La misión de este Organismo, que resultó transferida al CPFyDH, fue la de “coordinar el diseño e instrumentación de las políticas y acciones vinculadas directa e indirectamente con el problema ocupacional”, según el decreto de creación de dicho Instituto (226/87).

En diciembre de 1999 junto con la gestión del Dr. Eduardo Alberto Duhalde al frente de la gobernación, concluye la de su esposa al frente del CPFyDH y son reemplazados respectivamente por el Dr. Carlos Federico Ruckauf y por su esposa, la jueza María Isabel Zapatero de Ruckauf<sup>4</sup>.

## El modelo de Gerenciamiento Social del CPFyDH

En diversos documentos del CPFyDH<sup>5</sup> bajo la gestión de Hilda González de Duhalde, se expone lo que se denominaba el “Modelo de Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires”. En dichos textos ese modelo se presenta como una nueva forma de llevar adelante la política social, opuesta a una forma vieja o tradicional a la que se caracteriza como burocrática, asistencialista, verticalista, no participativa y que trata a los beneficiarios de los programas sociales como receptores pasivos. Según los mencionados documentos los rasgos del nuevo modelo son:

1. Persigue los *finés* del desarrollo humano, desarrollo social, justicia social y calidad de vida a través de los siguientes *objetivos*:
  - “Construir y consolidar la **red de organización comunitaria**”.

2] El artículo 19 de la ley 11737 establece que “Las funciones, responsabilidades, integración y normas de funcionamiento que la Ley 11.097 asigna al «Consejo Provincial de la Mujer», deberán entenderse como pertenecientes al «Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano»”.

3] El Decreto 473/94 transfiere esta Subsecretaría al entonces Consejo Provincial de la Mujer.

4] Designada por decreto 253/00.

5] CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (1995). *Hacia la organización comunitaria*. La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (1997). *La Política Social*. La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (s/f). *Modelo de Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (s/f). *Programas. Modelo de Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.



- “Fomentar la **participación** y el **rol gerencial de las organizaciones intermedias** de la comunidad a nivel local, barrial y distrital y promover la construcción de nuevos grupos locales de acción comunitaria”.
  - “**Participación activa de la comunidad y de los beneficiarios** de los programas sociales en la detección y solución de sus propios problemas”
2. Se vale para lograr lo anterior, de las siguientes *opciones metodológicas*:
- “Generar **participación** de la gente en las acciones y proyectos”
  - Promoción de la organización comunitaria: **Conformar redes sociales** “de cooperación y articulación” entre los “actores institucionales que conviven en la comunidad”, “organizaciones no gubernamentales e intermedias”.
  - **Trabajo interinstitucional en red** a nivel provincial, regional y distrital.
  - “Rápida y efectiva asistencia a situaciones de **emergencia** y riesgo social”.
  - “**Focalización** de los programas sociales”.
  - Capacitación y promoción para la **autosustentabilidad (autonomía) laboral-productiva**.

## Qué es la Gerencia Social

En los documentos analizados del CPFyDH así como en el libro de “Chiche” Duhalde *Pobreza y Estado*<sup>6</sup>, se usa el término en sentido amplio, genérico, como administración de programas sociales. De los 9 documentos considerados, aparece 4 veces como “gerenciamiento”, una como “gerencia” y una vez se habla de los “gerentes sociales”. Dos de estos documentos tienen la expresión en el título mismo.

Un documento de carácter formativo del INDES<sup>7</sup> la define como: “[...] un campo de conocimientos y prácticas - acotado por la intersección de las áreas de desarrollo social, de las políticas públicas y de la gerencia pública – cuyo fin es promover que las políticas y programas sociales contribuyan de forma significativa a la reducción de la desigualdad y de la pobreza y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público”.

El campo de las Políticas Públicas proporciona el énfasis en los procesos incluyentes y democráticos, así como los conceptos, modelos, enfoques y marcos para el análisis y normas para el diseño de políticas públicas. El campo de la Gestión Pública aporta el énfasis en los resultados y las capacidades organizativas, los marcos para el análisis y normas para el diseño y correcta gestión de las organizaciones públicas y un conjunto de categorías provenientes de la economía y la administración de empresas como “resultados”, “provisión de bienes y servicios”, “valor (público)”, etc. Finalmente, el campo del Desarrollo Social aporta el énfasis en la lucha contra la exclusión y la desigualdad, los marcos para el estudio de las transformaciones sociales, las estrategias para alcanzar el desarrollo entendido desde las teorías de la modernización, el papel de las instituciones y los modos de entender el conflicto y las dinámicas culturales.

Son **premisas** de la GS:

- La formación de políticas como un proceso iterativo, en el que todas las fases tienen la misma importancia y se articulan entre sí, destacando la importancia de la implementación, el monitoreo y la evaluación.
- Una ética del gerente social de los medios tanto como de los fines que incluye valores como el bien común, la equidad, la justicia social, la solidaridad, la inclusión, la democracia y el uso responsable de los recursos.

6] GONZÁLEZ DE DUHALDE, Hilda (1998). *Pobreza y Estado. Hacia un nuevo pacto social*. Buenos Aires. Ed. Emecé.

7] INDES-BID (2006). La gerencia social INDES. Serie Documentos de Trabajo No. I-60. Washington D.C. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Banco Interamericano de Desarrollo (INDES-BID), p. iii.



- La articulación de políticas sociales, económicas e institucionales: reconociendo que el crecimiento económico es una condición necesaria para reducir la pobreza.
- La gestión por resultados, incluyendo los criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad.
- Presenta como **particularidades**:
- Es un campo de conocimientos y de prácticas, analítico y normativo/instrumental, propositivo y operativo, que provee una caja de herramientas entre las que se cuentan el marco lógico y la planificación estratégica.
- Tiene carácter participativo
- Intervención adaptativa
- Enfoque de largo plazo de generación de valor público
- Orientado a resultados
- Enfoque integral (dimensión social, económica, institucional, política y cultural)
- Promueve articulación y formación de redes intergubernamentales, interorganizacionales e intersectoriales y coordinación de políticas y programas

Si bien en la exposición se caracteriza a la Gerencia Social como “un campo” se puede apreciar que constituye un enfoque particular dentro del mismo, puesto que incluye la elección de metodologías y paradigmas específicos de administración y planificación como la Gestión por Objetivos (o para resultados), el Marco Lógico y la Planificación Estratégica. En este sentido, sostengo que la GS es un enfoque particular cuyos promotores la presentan como la única manera de desarrollar programas sociales. A nivel discursivo tal sustitución del género por la especie es la figura que Charaudeau y Maingueneau<sup>8</sup> denominan una *sinécdoque particularizante*. Vale decir, una que “engendra focalizaciones referenciales que concentran la mira del discurso”, como cuando se llama “Coca-Cola” a todas las gaseosas.

## Historia de la Gerencia Social

De acuerdo a nuestra búsqueda los orígenes de la Gerencia Social<sup>9</sup> parecen remontarse a 1989 y reconocen a Bernardo Kliksberg como su creador o, al menos, como su principal exponente.

La misma Chiche Duhalde menciona a Kliksberg dos veces en su libro: una como “representante del BID en América Latina para temas sociales” y la otra como “especialista en gerenciamiento social”. En ambas ocasiones lo cita como una voz autorizada, cuyas recomendaciones legitiman la práctica del CPFyDH en materia de políticas sociales.

He consultado hasta el momento 14 trabajos de B. Kliksberg publicados entre 1970 y 1995, todos ellos con más de dos versiones (algunos con hasta cuatro versiones) y la expresión “gerencia social” o “gerenciamiento social” no aparece en los mismos antes de 1989. Anteriormente el autor usaba el término “administración” en lugar de gerencia o gerenciamiento. Y cuando, esporádicamente, utiliza “gerenciamiento” no se refiere al de tipo social, sino al empresarial. Este detalle no debe sorprender ya que el pasaje “de la administración a la gerencia” se da en las ciencias de la administración recién a mediados de los años 80 y con fuerza en el Estado a partir de 1989<sup>10</sup> con el paradigma de la Nueva Gestión Pública. El mismo Kliksberg daba cuenta ya en 1993 de que este pasaje constituía un movimiento generalizado:

8] CHARAUDEAU, & MAINGUENEAU (2005). Diccionario de análisis del discurso. Buenos Aires. Amorrortu ed., pp. 529-8-529.

9] De ahora en adelante la abreviaremos como “GS”

10] DUNLEAVY, P., & HOOD, C. (1995). De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. En: Gestión y Análisis De Políticas Públicas (GAPP). Revista Del Instituto Nacional De Administración Pública De España (INAP)., (3), 105-114. Madrid.

ECHEBARRÍA, K., & MENDOZA, X. (1999). La especificidad de la gestión pública. El concepto de Management Público. En: C. Losada i Marrodán (ed.), ¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. (pp. 15-46.). Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.



“[...] se está destruyendo el modelo burocrático. Las empresas más exitosas del mundo son hoy en día crecientemente empresas descentralizadas totalmente flexibles [...]. Es el período en que se está pasando «de la administración a la gerencia».”<sup>11</sup>

La primera aparición del término *Gerencia Social* que he hallado está en el libro *¿Cómo enfrentar la pobreza?*<sup>12</sup>. Este volumen, publicado en Agosto de 1989, reúne los principales trabajos presentados en el Coloquio Internacional sobre “La Gerencia de Programas Sociales Masivos”, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, cuyo Director era Bernardo Kliksberg, compilador del volumen. El Coloquio se realizó en Buenos Aires en Noviembre de 1987, con el auspicio del gobierno argentino “a través de sus secretarías de la Función Pública y de Promoción Social”<sup>13</sup>.

Mientras que el contenido de los artículos corresponde tal vez al que fuera expuesto durante el Coloquio en 1987, muy probablemente la Introducción y la Presentación hayan sido escritos en 1989 y los artículos del compilador constituyan versiones revisadas para su publicación de los originales de 1987. Por ello no es seguro que ya en 1987 Kliksberg hablara de Gerencia Social. La Introducción al volumen, escrita por Luis Thais Díaz, Representante del PNUD en Venezuela y Director del “Proyecto Regional del PNUD de Superación de la Pobreza”, comienza con estas palabras:

“La pobreza se ha transformado en la América Latina de hoy en una vivencia cotidiana de la vida de casi la mitad de la población [...]. Su extensión y virulencia comprometen la existencia de los afectados, pero además **restringen severamente las posibilidades del desarrollo económico y ponen en peligro la estabilidad del sistema democrático**”<sup>14</sup> (negritas agregadas por mi).

La Presentación del libro correspondió a Ana Brower de Du Bois<sup>15</sup>, Secretaria General del CLAD. La autora comienza su breve nota diciendo que “La reforma del Estado se ha convertido en uno de los temas fundamentales de la actual agenda económica, social y política de América Latina” (p. 11), y que en las áreas sociales “confluyen demandas sociales agudas por responder a la extensión de la pobreza”. Tales diagnósticos de situación coinciden con los que Kliksberg presenta en el mismo volumen en su artículo “¿Cómo formar gerentes sociales?”<sup>16</sup>. El argumento puede resumirse como sigue: América Latina está pasando por la crisis social más grave del siglo, producida por la crisis económica más aguda del siglo, que es la de su deuda externa. La crisis económica produjo “un deterioro continuo y crítico de la situación social” de proporciones “alarmantes”, que consiste en un crecimiento inédito de la pobreza y que ha sido calificado como “deuda social”, siendo “de enormes proporciones”. Los planes de ajuste económico que impulsaron los organismos multilaterales de crédito indujeron el recorte del gasto público (incluido el social) produciendo el deterioro de todos los servicios públicos, junto

11] KLIKSBERG, Bernardo (1993). “Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas”. En: B. Kliksberg (comp.), *Pobreza*. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. (1º ed., pp. 91-108.). Buenos Aires. Ed. FCE - CLAD PNUD, p. 108.

12] KLIKSBERG, Bernardo (1989a) *¿Cómo enfrentar la pobreza?*. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

13] KLIKSBERG, Bernardo (1989a) op. cit. p. 8.

14] THAIS DÍAZ, Luis (1989) Introducción. En: KLIKSBERG, Bernardo (1989a) op. cit. pp. 7-9.

15] BROWER DE DU BOIS, Ana (1989) Presentación. En: KLIKSBERG, Bernardo (1989a) op. cit. pp. 11-12.

16] KLIKSBERG, Bernardo (1989b). *¿Cómo Formar Gerentes Sociales? Elementos para el Diseño de Estrategias*. En: KLIKSBERG, Bernardo (1989a) op. cit. pp. 131-145.



a su privatización y mercantilización. El aumento de la pobreza incrementó la “demanda” sobre esos servicios al mismo tiempo que el Estado se encontraba con menos recursos que antes para sostenerlos. En una palabra, “los sectores sociales” del Estado se encuentran en la situación de tener que “hacer más con menos”; “crece la deuda social y se reduce el gasto social”. Por otra parte, debido a la reciente recuperación del estado de derecho y las libertades políticas en toda la región hay mayor espacio para que la población plantee sus demandas al Estado, con lo que aumenta la presión para que la creciente deuda social sea satisfecha.

A pesar de la responsabilidad que este diagnóstico atribuye a las reformas económicas, la posibilidad de dar marcha atrás en este sentido está implícitamente descartada. La única solución que parece viable es hacer una administración más eficiente de los escasos recursos. Hacerlos rendir más. En esto consiste la “gerencia social eficiente”.

“Frente a esta contradicción entre la crisis económica y sus efectos sociales y las legítimas demandas sociales favorecidas por la democratización, **una de las variables que es posible abordar** [...] es el mejoramiento de las capacidades de gestión, para la implementación de políticas y programas sociales. [...] elevar los niveles de efectividad. **Ello es altamente viable y estratégico**”<sup>17</sup>.

El artículo define la GS como “Gerencia de Programas Sociales” y aclara que con esta expresión se refiere “al conjunto de cuadros de la organización de niveles medios y altos”<sup>18</sup>. Según la caracterización de su autor, la GS es un tipo de gerencia que se adapta perfectamente a las características específicas de los programas sociales. Lo que sigue es una breve reseña de esas especificidades:

1. Los programas sociales se caracterizan por su “turbulencia” y “complejidad”. Tienen objetivos ambiguos, mal definidos. Por otra parte su implementación involucra a una diversidad de actores que compiten entre sí por espacios de poder en pos de intereses particulares, a veces contrapuestos, estableciendo alianzas y relaciones complejas, exigiendo del gerente social una permanente negociación en un contexto cambiante donde impera la incertidumbre. La GS, en consecuencia es una “**gerencia de la complejidad**”, que desarrolla en los gerentes sociales la capacidad de captar e interpretar las señales y de negociar con éxito en ese tipo de contextos para alcanzar los objetivos previstos.
2. La forma de hacer las cosas en los programas sociales es tan importante como las cosas que se hacen. Por lo tanto el estilo de la GS es un estilo participativo: está abierto a la **participación** de los beneficiarios en los programas sociales para desarrollar su capacidad de autogestión o autosustentación así como a la de las **ONGs**<sup>19</sup> en la implementación de los programas y a la participación de los trabajadores de los programas sociales mediante un mayor involucramiento.
3. Los “sectores sociales” suelen estar fragmentados y dispersos en multitud de organismos diferentes y descoordinados. Ello reduce su eficacia y su eficiencia. La GS, en consecuencia promueve la articulación interinstitucional y el **trabajo en red** no sólo de los organismos estatales entre sí sino también de éstos con las ONGs. A tal fin se requieren **formas de organización flexibles**, de tipo matricial, por proyectos, con la planificación estratégica y la rotación de los recursos humanos, en vez de las formas burocráticas de tipo weberiano que se consideraban predominantes en el momento de escribir el artículo que reseñamos.
4. Los programas sociales tienen “necesidad de **descentralización**” para su buen funcionamiento. Requieren estar adaptados a las características culturales de sus destinatarios y respetar su idiosincrasia. Por ello la GS es descentralizada.
5. Por último, los programas sociales tienen “necesidad de **evaluación**” y, en consecuencia, la

17] KLIKSBERG, Bernardo (1989b) op. cit. p. 132 (negritas agregadas por mi).

18] KLIKSBERG, Bernardo (1989b) op. cit. p. 132.

19] Organizaciones no gubernamentales. La sigla aparece en los textos de Kliksberg.



GS impulsa la evaluación.

Otro artículo que deseo destacar del mismo volumen es el que fuera presentado por el Programa Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (RLA/86/004, “Pobreza Crítica en América Latina y el Caribe”), establecido en 1987 por el PNUD y Presidido por Luis Thais Díaz, por entonces Representante del PNUD en Venezuela. La ponencia<sup>20</sup> fue presentada en el Coloquio por el Dr. Daniel Vidart, en nombre del Proyecto RLA/86/004. Allí se dice que este Proyecto pretende contribuir a mejorar la capacidad de gestión de las áreas sociales de los estados de la región, promoviendo el desarrollo de indicadores, la descentralización, la “organización y participación de los grupos beneficiarios en las acciones que se programen y ejecuten” y la “capacitación de los recursos humanos responsables del diseño, ejecución y administración de los programas sociales”<sup>21</sup>. También pretende promover “la participación de las comunidades en particular y de la sociedad civil en general, en la gestión del desarrollo”. Todas estas características coinciden con las de la GS que auspicia Bernardo Kliksberg.

El Proyecto considera que para “superar la pobreza extrema” se deben enfrentar por un lado las urgencias sociales y por el otro se deben realizar “intervenciones de carácter estructural” que ataquen las causas de la “pobreza crítica”<sup>22</sup>. Estas últimas son “aquellas que tienden a fortalecer, a través de la generación de ingresos suficientes a los hogares, la capacidad para la auto-satisfacción de las necesidades básicas”<sup>23</sup>. También encontramos estos rasgos en el modelo de gerenciamiento del CPFyDH.

El libro se cierra con otro artículo a cargo de Kliksberg en carácter de compilador y director del mencionado Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, del PNUD. Este artículo lleva por título “Gerencia social: Una revisión de situación”<sup>24</sup> y básicamente reafirma los conceptos del primero. Reitera la gravedad y excepcionalidad de la situación social por la que pasa América Latina, lo que demuestra aportando datos sobre pobreza, mortalidad, gasto público y otros, tomados de documentos del PNUD. De la misma fuente toma Kliksberg sus citas críticas hacia “el modelo neoliberal monetarista” y las políticas de ajuste, que sin embargo considera inviable modificar. Finalmente reitera también su propuesta, bajo la forma de una serie de preguntas que invitan a reflexionar no sobre **qué** hacer, sino sobre **cómo** implementar una serie de medidas cuya conveniencia se considera ya demostrada. Ellas son:

“¿Cómo organizar el aparato institucional para el gasto social? ¿Cómo lograr pasar de su actual fragmentación a una articulación que opere? ¿Cómo focalizar los programas para maximizar el impacto sobre los sectores prioritarios a asistir? ¿Cómo integrar los programas operando multiinstitucionalmente? ¿Cómo descentralizar para acercar los programas a los beneficiarios? ¿Cómo concertar esfuerzos entre el sector público y la sociedad civil en esta materia? ¿Cómo promover y abrir canales adecuados para la participación de la población asistida en los programas? ¿Cómo estimular las capacidades organizacionales y productivas de los pobres? ¿Cómo medir resultados? ¿Cómo formar recursos humanos para las delicadas y especializadas tareas de gerencia implicadas? ¿Cómo vincular las políticas y los programas sociales con las políticas económicas de modo orgánico e institucionalizado?”<sup>25</sup>.

20] PROGRAMA REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1989). Algunas consideraciones en torno de los programas sociales masivos . En: KLIKSBERG, Bernardo (1989a) op. cit. pp. 305-310.

21] PROGRAMA REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1989). Op. cit. p. 306.

22] PROGRAMA REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1989). Op. cit. p. 307.

23] PROGRAMA REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1989). Op. cit. p. 309.

24] KLIKSBERG, Bernardo (1989c). Gerencia social: Una revisión de situación . En: KLIKSBERG, Bernardo (1989a) op. cit. pp. 313-334.

25] KLIKSBERG, Bernardo (1989c). Op cit. p. 316.



En resumen, los temas son: Articulación, focalización, redes interinstitucionales, descentralización, gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil, participación de los asistidos en la gestión de los programas, estímulo de las capacidades organizativas y productivas de los pobres (microemprendimientos o economía social), medición de resultados, capacitación de los recursos humanos, vinculación de las políticas sociales con las económicas.

Los dos artículos que acabo de reseñar, junto a otro artículo de José Sulbrandt<sup>26</sup> publicado en el mismo volumen que los anteriores, fueron la base teórica sobre la que ambos autores formularon conjuntamente el Primer Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales. Según relata el mismo Kliksberg:

“El programa concitó amplio interés en los países y en diversos organismos internacionales y nacionales. Como consecuencia de ese interés, se dictó una primera edición del mismo, en Caracas, iniciada en junio 1990, copatrocinada por el Ministerio de la Familia de Venezuela - Fundación Escuela de Gerencia Social, el CLAD, el Proyecto Regional ONU de Modernización del Estado, el Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza y la Agencia Española de Cooperación Internacional”<sup>27</sup>.

Esa primera edición del mencionado curso se realizó en la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS) que había sido creada el 19/10/1989 por decreto n° 552 del gobierno de Carlos Andrés Pérez, bajo la órbita del Ministerio de Familia, en el marco del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP), que formaba parte de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y recogía “las directrices de la idea de política social construida en el marco de los programas de ajuste por los actores Banco Mundial (BM) y BID”<sup>28</sup>. Según el citado decreto la creación de la FEGS respondió a “la preocupación por los impactos sociales asociados a las estrategias económicas en curso” y a la necesidad de “responder a la previsible demanda de gerentes que requerirá el avance del proceso de descentralización”. Entre esos “impactos sociales” que menciona el decreto de creación de la FEGS se encuentran sin dudas los estallidos sociales como el que ha pasado a la historia como el “Caracazo”<sup>29</sup> y que había ocurrido sólo ocho meses antes en la misma ciudad que sirve de sede a la Fundación.

“El Programa Latinoamericano de Desarrollo de Gerentes Sociales dictado en Caracas fue dirigido académicamente por Bernardo Kliksberg (Director Proyecto PNUD-CLAD), Clemy Machado de Acedo (Presidente Fundación Escuela de Gerencia Social) y José Sulbrandt (Experto internacional Proyecto PNUD-CLAD).”

“Contó con un Consejo Directivo integrado por la Dra. Marisela Padrón, Ministra de la Familia en Venezuela, Lic. Ana Brouwer de Du Bois, Secretaria General del CLAD, Dr. Luis Thais, Director del Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza, Dr. Bernardo Kliksberg, Dra. Cle-

26] SULBRANDT, José (1989). Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público. En: KLIKSBERG, Bernardo (1989a) op. cit. pp. 147-180.

27] KLIKSBERG, B. (1993). ¿Cómo capacitar en Gerencia Social?: La experiencia del Primer Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales, p. 136. En: B. Kliksberg (comp.), Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. (1° ed., pp. 353-365). Ed. FCE - CLAD PNUD. Buenos Aires.

28] GUTIÉRREZ BRICEÑO, Thais (2005). La construcción transnacional de representaciones y políticas de alivio a la pobreza. Caso Venezuela 1989-1998. p. 33. (Colección Monografías Nro. 16.). Caracas: Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales, CIPOST (Centro de investigaciones postdoctorales), FaCES (Facultad de ciencias económicas y sociales), UCV (Universidad Central de Venezuela).

29] Las limitaciones de espacio no me permiten extenderme sobre este evento que considero muy significativo para entender la importancia que cobró el enfoque de la GS en ese momento en relación con el diagnóstico que hacían los organismos internacionales de la situación social de América Latina. Basta decir por ahora que el Caracazo no fue el único estallido social. Eventos similares ocurrieron en otros países de la región en la misma época, incluyendo la Argentina, siempre en respuesta a situaciones de crisis económicas profundas, en las que intervinieron de alguna manera instituciones como el FMI y el Banco Mundial induciendo planes de ajuste y reformas estructurales con consecuencias negativas para el nivel de vida de la población, que eran consideradas los “costos sociales del ajuste”.





my de Acedo, Dr. Julio Boltvinik, Coordinador del Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza, José Sulbrandt. La coordinación organizativa del Programa estuvo a cargo del Lic. Ives Cunill (CLAD), y Soco y onaide Sánchez (Fundación Escuela de Gerencia Social).”<sup>30</sup>.

El Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales tuvo, al parecer, otras tres ediciones: La segunda, realizada en Quito en noviembre de 1991, para los países del área andina, con el nombre de “Programa Andino de Alto Nivel de Formación de Gerentes Sociales”, fue organizada por el CLAD, el Proyecto Regional ONU de Modernización del Estado, UNICEF, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo del Ecuador y el Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador. La tercera, que parece haber tenido lugar en Honduras en 1993, para la región de Centroamérica. Y por último un “Programa universitario”, dictado “por primera vez” (¿y única?) en Santa Cruz de la Sierra en 1992, con la organización de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación Gerencial Pública y la AECI-INAP de España.

En febrero de 1993 el BID y el PNUD convocaron a un Foro Internacional sobre “Reforma Social y Pobreza” en Washington. Participaron de ese evento ministros, obispos, empresarios, dirigentes sindicales, dirigentes de ONGs y “las máximas autoridades de los principales organismos internacionales”. Bernardo Kliksberg asistió a ese evento en calidad de Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización del Estado y Gerencia Social. Presentó una ponencia cuyo resumen fue publicado luego en un artículo que se titula “Reforma social y Gerencia social”. Allí Kliksberg declara:

“[...] compartimos en el CLAD, institución que dirige Carlos Blanco, y en nuestro Proyecto Regional del PNUD que lo asiste, la idea de que **en definitiva la viabilidad de la democracia y la paz social en América Latina están ligadas absolutamente al enfrentamiento del gravísimo problema de la pobreza** que hoy ensombrece y acorta la vida de más de la mitad de los latinoamericanos”<sup>31</sup>.

En efecto, ese fue uno de los puntos tratados en el encuentro de Washington. Las conclusiones de ese evento constituyeron las directivas oficiales de política social para América Latina de las dos instituciones convocantes para toda la década del 90, por lo que vale la pena detenerse en su exposición. Aunque aún no he podido examinar el libro completo, el capítulo que reseño<sup>32</sup> fue seleccionado por el INDES para integrar la bibliografía de una capacitación en GS para funcionarios de las áreas sociales en Argentina, de la que daré cuenta un poco más adelante. Por lo anterior podemos considerar que es uno de los capítulos más significativos del documento que nos ocupa.

Uno de sus rasgos más salientes, a diferencia de otros documentos analizados, es el amplio uso de la jerga económica del mercado para hablar sobre las políticas sociales. Siguiendo a Lakoff y Johnson<sup>33</sup> podríamos decir que el texto se basa en la metáfora “Los derechos sociales son mercancías”. Las limitaciones de espacio no me permiten extenderme mucho más en el análisis de esta metáfora. Diré solamente que su uso se verifica en la correlativa interpretación de que las “demandas sociales” (como salud, educación, trabajo, alimentos, etc.) son satisfechas como bienes y servicios proporcionados por proveedores que pueden ser privados o el mismo

30] KLIKSBERG, Bernardo (1993) op. cit. 146.

31] KLIKSBERG, Bernardo (1995). “Reforma social y Gerencia social”, p. 155. En: KLIKSBERG, Bernardo (1995) Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente. (1º ed., pp. 149-155.). Buenos Aires. Ed. Tesis, Grupo ed. Norma - CLAD - PNUD.

32] BID, & PNUD. (1993). Cap. 3. Reforma social y estrategia integral de desarrollo. En: BID, & PNUD Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. (pp. 24-37.). Washington.

33] LAKOFF, George & JOHNSON, Mark (2007). Metáforas de la vida cotidiana. Madrid. Ed. Cátedra.



Estado mediante programas sociales. Existe entonces un mercado de tales bienes y servicios en el que los distintos proveedores compiten, que tiene la característica de estar segmentado, como los modernos mercados posfordistas. Se identifican al menos tres segmentos o *targets* en ese mercado: el de los pobres “que no han superado la línea de pobreza” durante las reformas estructurales, “Segmentos específicos cuya situación se ha visto especialmente agravada durante la última década” (que corresponden a los que han caído bajo la línea de indigencia o “pobreza extrema”), y el segmento de los “nuevos pobres”. Para cada uno de estos *targets* o población objetivo se propone una oferta diferenciada:

- “Estrategias de corto plazo, de naturaleza asistencial [para] las situaciones de indigencia extrema” basadas en programas de seguridad alimentaria y de “salud básica”.
- “Estrategias de corto plazo dirigidas a los «nuevos pobres» para «compensar» efectos graves, no deseados, de la estabilización y el ajuste”, que serían las *externalidades negativas* de las reformas económicas, en el lenguaje de la metáfora del mercado. El documento afirma que **tales efectos “comprometen la estabilidad política y, con ella, la sustentabilidad de la reforma económica”**<sup>34</sup>.
- “Estrategias de reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo, articuladas dentro del proceso global de reforma económica y social, dirigidas a obtener un crecimiento del empleo y los ingresos de los pobres más acelerado que el crecimiento medio del empleo y los ingresos del conjunto de la sociedad”. Estas estrategias son los programas de empleo y de “ampliación de la base empresarial” mediante la promoción de microempresas y de emprendimientos productivos del tipo de los economía popular y solidaria, como los que promueven los programas cuyo análisis me ocupa.

El documento prosigue con propuestas específicas para cada una de estas estrategias, que no puedo examinar aquí. Me detendré sólo en la segunda, para destacar el carácter “compensatorio” que explícitamente se le asigna a estas propuestas, su integración con los procesos contemporáneos de reforma del Estado y la importancia que se les asigna en ese proceso. Todo ello se puede apreciar en la siguiente cita. Tras asegurar que “la necesidad de compensar [...] integra también la racionalidad de la reforma económica y la reforma social” se afirma:

“Desde el punto de vista político, las estrategias de «compensación» aplicadas a estos sectores, finalmente, representan una inversión nada desdeñable para contribuir, en el corto plazo a **la estabilidad del sistema, la credibilidad del proceso de reforma y la legitimidad democrática**. Estos tres elementos constituyen un punto focal para **establecer un clima adecuado de inversiones**, al tiempo que **refuerzan la gobernabilidad** en el mediano y largo plazo. En particular, las estrategias citadas **permiten el mantenimiento de «coaliciones» de intereses en defensa del proceso global de reforma** -aún en circunstancias que algunos de ellos se vean resentidos en el corto plazo por el mismo proceso- en la medida que persistan las expectativas de una reinserción laboral adecuada y de la recuperación de los niveles de ingreso perdidos”<sup>35</sup>.

En pocas palabras, la “reforma social” que propone el documento persigue el fin de asegurar la gobernabilidad y estabilidad del sistema para otorgar la viabilidad a las reformas económicas en curso hacia economías de mercado abiertas, y a las reformas del aparato estatal, consistentes en privatizaciones de empresas y servicios públicos, desregulaciones y flexibilización labo-

34] BID, & PNUD. (1993), op. cit. p. 25.

35] BID, & PNUD. (1993). Op. cit. p. 27.



ral. Todo ello comporta el paso del Estado de Bienestar que predominaba en décadas anteriores al Estado Neoliberal impulsado por las políticas del Consenso de Washington.

Al año siguiente una de las dos instituciones que convocaron al Foro que acabo de comentar, el BID, fundó el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) con el propósito de impulsar la GS en toda América Latina. Según se indica en su sitio web:

“El INDES es un instituto de capacitación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un foro de intercambio de ideas, opiniones y experiencias sobre gerencia social”<sup>36</sup>.

“El INDES es un componente integral del Banco Interamericano de Desarrollo y sirve de centro de capacitación para la formulación e instrumentación de políticas y programas de desarrollo social a escala nacional. Ha desempeñado una función pionera en el ámbito de la capacitación de la administración social en colaboración con las organizaciones sociales de la región a fin de promover iniciativas que refuercen tanto la eficiencia como la equidad de la administración”<sup>37</sup>.

En 1996 la agencia nacional SIEMPRO<sup>38</sup>, dependiente de la Subsecretaría de Proyectos Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, por entonces a cargo del Dr. Eduardo Amadeo, en conjunto con el INDES-BID organizaron un programa nacional de capacitación titulado “Diseño y Gerencia Social”. En ese año el director del INDES era el Dr. Bernardo Kliksberg. Entre la bibliografía distribuida como parte de la capacitación se encontraba el capítulo recién reseñado del documento Reforma Social y Pobreza<sup>39</sup> y tres artículos de Kliksberg sobre GS. Ese curso fue impartido para todos los funcionarios del CPFyDH de la provincia de Buenos Aires en marzo de 1996. Esta jornada de capacitación constituye la llegada de la GS al CPFyDH. El “equipo docente” estuvo integrado por tres prominentes miembros del INDES, entre ellos el mismo Dr. Bernardo Kliksberg, a quien se menciona como “conductor científico de las Jornadas”, el Dr. José Sulbrandt, y la Dra. Karen Mokate, quien aún hoy continúa en el instituto.

La Apertura Jornada estuvo a cargo del Dr. José María Puppo, Representante del BID en la República Argentina, el Lic. Eduardo Amadeo, y el Gobernador de la Prov. de Buenos Aires, Dr. Eduardo Duhalde. En el acto de cierre el Dr. Bernardo Kliksberg y la Sra. Hilda González de Duhalde, Presidenta Honoraria del CPFyDH, pronunciaron sendos discursos.

Inmediatamente el Gabinete Social de la provincia de Bs. As, del que formaba parte el CPFyDH replicó esta capacitación con sus propios medios y sin la participación del INDES para intendentes y secretarios municipales de las áreas de Producción y de Acción Social de toda la provincia a través de unos Encuentros organizados por Corredor Productivo. Durante estas jornadas se presentaba el enfoque de la GS mediante talleres, proporcionando como bibliografía dos artículos de B. Kliksberg y el capítulo 3 del documento Reforma Social y Pobreza ya reseñado. Al año siguiente se realizaron más capacitaciones en GS para el CPFyDH con o sin la participación del SIEMPRO. En todas ellas se distribuyó como bibliografía artículos de Kliksberg.

Pero el hecho más significativo de ese año en relación a la instalación de la GS en la provincia de Buenos Aires, es que a lo largo del mismo se estuvo gestionando el primer préstamo que el BID otorgó directamente a un estado subnacional, el préstamo BID 979/OC-AR. Su importancia para nosotros radica en el hecho de que este préstamo incluyó un componente social orientado al fortalecimiento técnico e institucional del CPFyDH. Mediante este componente el Consejo fue objeto de varias capacitaciones más en GS, esta vez dirigidas al personal técnico

36] <http://indes.iadb.org/>

37] [http://www.iadb.org/aboutus/II/in\\_indes.cfm?language=Spanish](http://www.iadb.org/aboutus/II/in_indes.cfm?language=Spanish)

38] Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.

39] BID, & PNUD. (1993). Op. cit.



no jerárquico, así como consultorías destinadas a reestructurar sus programas para adecuarlos a los lineamientos de la GS: marco lógico, focalización, desarrollo de sistemas de información, evaluación y monitoreo, diseño organizacional flexible, trabajo en red, participación de los beneficiarios en los programas y tercerización de servicios en ONGs.

Nuevamente las limitaciones de espacio no me permiten extenderme en mayores detalles sobre estas actividades, dado que la documentación conservada en su mayor parte por los trabajadores del organismo es abundante y muy elocuente. Sí deseo destacar que el destino principal de este préstamo fue la Reforma del Estado, incluyendo entre sus actividades la privatización de la Empresa Social de Energía de Buenos Aires (ESEBA).

## Conclusiones

De lo expuesto se pueden extraer como conclusiones los siguientes puntos:

- La GS constituye un enfoque particular sobre implementación de políticas sociales. Su presentación como un campo es una estrategia discursiva de sus promotores para posicionarla como la única manera correcta de implementar dichas políticas.
- La trayectoria de la GS está vinculada a la de Bernardo Kliksberg en los organismos internacionales: aparece por primera vez 1989 en textos de su autoría publicados por el PNUD, cuando era funcionario de este organismo en temas de reforma del estado, trabajando para el CLAD. Posteriormente, es asumida por el INDES-BID como su enfoque oficial, cuando su creador pasa a ser director de este Instituto.
- El enfoque de la GS no surge gradualmente, ni se va desarrollando con el tiempo. Desde 1989 sus postulados y propuestas básicas han sido siempre las mismas.
- La GS surge en el marco de los procesos de Reforma del Estado impulsados por los organismos internacionales (BID, BM, CLAD, FMI) en sintonía con las políticas del llamado Consenso de Washington, del que toma muchas de sus características.
- La GS se propone como respuesta a la necesidad de los gobiernos latinoamericanos de atender con menos recursos que nunca y con Estados de Bienestar desmantelados o reducidos, al gran crecimiento de la pobreza que se produjo en la región durante la década de 1980, a consecuencia de la primera generación de políticas de ajuste estructural.
- El objetivo de la GS fue asegurar la continuidad del proceso de reformas estructurales del Consenso de Washington garantizando la gobernabilidad y la estabilidad democrática que se veían amenazadas por los estallidos sociales en contra de esas reformas. El primero y más emblemático de esos estallidos fue el Caracazo. Significativamente, la GS surge en el mismo año que el Caracazo y se institucionaliza primero en Venezuela durante la aplicación de un plan de ajuste y reformas acordado con el FMI.
- La esencia de la GS es hacer un uso más eficiente de los reducidos recursos estatales en materia de gasto social, sin afectar las reformas neoliberales.