

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Noviembre de 1999

17

II Epoca

## EL DESARROLLO SOCIAL EN ECUADOR Y AMERICA LATINA

Lo social en el proceso  
de globalización  
José María Tortosa

La gerencia social:  
¿nuevo paradigma  
del discurso del desarrollo?  
Nicanor Jácome

Globalización, crisis sistémica,  
y estrategia social en el Ecuador  
Julio Echeverría

El desarrollo social  
y las identidades interesadas  
en América Latina  
Rafael Quintero

Calidad en el servicio público:  
gerencia pública/gerencia social  
José Espinal

La gerencia pública local  
en el Ecuador  
Marco Velasco

Programa social de niños  
y adolescentes trabajadores  
(NATS). Una estrategia de  
supervivencia en Piura-Perú  
Gloria Castillo

Reflexiones  
sobre la participación popular  
en los proyectos sociales  
Mario Unda

Proyectos sociales en el sector  
privado (ONGs) en el Ecuador:  
el caso de la Cooperativa  
Maquita Cushunchic  
Patricia Camacho

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

---

**Director:**

Julio Echeverría

**Comité Asesor:**

Fernando Bustamante

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

**Consejo Editorial:**

César Albormoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Simón Corral

Mauricio García

Iván Gomezjurado

Daniel Granda

Luis López

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

---

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: [jechever@uio.satnet.net](mailto:jechever@uio.satnet.net)

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:  
  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA  
1999

# La 'gerencia social': ¿nuevo paradigma del discurso del desarrollo?

Nicanor Jácome\*

## Sumario

*El autor acude a las nociones de desarrollo y progreso para ubicar las concepciones tradicionales de administración y gestión, las cuales están siendo fuertemente cuestionadas por las propuestas de reforma administrativa inspiradas en visiones neoliberales. Esta contextualización permitirá luego identificar los alcances de las actuales corrientes que plantean a la 'gerencia social' como nuevo paradigma organizacional de la administración pública.*

## La visión del progreso y del desarrollo en las ciencias sociales

La idea de progreso constituye una de las ideas fuerza de la humanidad. En efecto, ésta se remonta a épocas muy antiguas de la historia del hombre. Las primeras ideas de progreso pueden encontrarse en la antigüedad griega. Estos «percibían el mundo en un proceso de crecimiento, como el desenvolvimiento gradual de potencialidades, pasando por etapas fijas y produciendo avance y mejora» (Sztompka Piotr, 1993, p.47).

En un segundo momento se constata el rescate de la idea de progreso en la tradición religiosa judía. Se trata de la constitución de una historia del pueblo elegido guiado por la voluntad divina, y por lo tanto el cumplimiento de un destino predeterminado, irreversible y necesario.

Estas dos vertientes van a dar lugar a la tradición judeocristiana de Occidente sobre el progreso, idea y concepto que se articula con la modernidad. Resulta recurrente y una constante la idea de evolución progresiva, de mejoramiento

---

\* Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central. Director del Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

constante, de logro de una situación superior a la anterior, en un proceso progresivo, constante.

Esta concepción está presente de una u otra forma en los pensadores de la Ilustración. Por ejemplo, Bossuet (1627-1704) introduce la idea de una historia universal como modelo omniabarcante que subyace a las historias particulares; Condorcet (1743-1794) formula una periodización de la historia de la humanidad en diez etapas, y finca el progreso en el conocimiento y en la ciencia; Giambatista Vico (1668-1744) intenta buscar las regularidades existentes en la historia humana (Sztompka Piotr, 1993, p.49). Donde cobra especial importancia la idea de progreso es en los iniciadores de la Sociología, destacándose Augusto Comte con su enunciado de la Ley de los tres estadios, como un medio para la explicación del movimiento de la sociedad y del «orden y progreso» que prevalecían en ella.

En los autores clásicos de la Sociología, la idea de progreso cobra una enorme importancia. Marx ve en el desarrollo de las fuerzas productivas el progreso continuado y creciente; Durkheim explica que la división del trabajo garantiza el fortalecimiento y ampliación de la sociedad moderna; en cambio para Weber, el progreso se basa en la racionalidad que permite adecuar los medios necesarios para alcanzar el desarrollo del capital.

La definición de progreso utilizada por los clásicos especifica el contenido de este concepto, que hace referencia a los siguientes aspectos: una noción de tiempo irreversible, que fluye en forma lineal, que proporciona continuidad al pasado, al presente y al futuro; la noción de movimiento direccional, en que ningún estadio se repite, y cada uno de éstos se va acercando cada vez más a un estadio final; el progreso acumulativo que desde la agregación de la cantidad da paso a la variación de la cualidad; existencia de estadios necesarios a través de los cuales pasa el proceso; movimiento progresivo visto como inevitable, como «necesario» o «natural»; y, finalmente, la concepción de que cada estadio es comparativamente superior al anterior.

Luego de la postguerra, la idea continuada en Occidente de progreso, en el caso de la interpretación de los países autodenominados como «periféricos», da paso, por un lado, a la teoría de la modernización, y por otro, a la teoría de la economía del desarrollo, que se constituyen en los elementos directores del análisis del movimiento económico y social de dichos países. La idea de desarrollo se fue consolidando, principalmente en EE.UU como respuesta a los movimientos de descolonización de los pueblos de Africa, la política seguida por el Plan Marshall en Europa, y el peligro que implicaba la posible consolidación de la política de corte nacionalista en América latina.

El «desarrollo», más allá del discurso que postula como idea fuerza el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es asumido como un

instrumento para expandir la creencia de que «los anglosajones americanos eran un pueblo aparte, innatamente superior, destinado a llevar el buen gobierno, la prosperidad comercial y la cristiandad a los continentes americanos y al mundo» (Slater, David, 1995, p. 34). Este sentido de «misión» que se le dio al desarrollo, trató de «vender» la imagen de que el estilo de vida anglosajón era superior, que respondía a lo moderno, y que por lo tanto los otros pueblos debían imitar e intentar seguir las características de este modelo, si querían ser sociedades «civilizadas», «modernas», y «prósperas».

Se trataba de un proyecto modernizador que no respondía en la cultura latinoamericana a las transformaciones de la propia base económica, a un verdadero proceso de modernización, sino a las ideologías de grupos intelectuales que lo introducen como imitación y anhelo en la cultura (Martner, Gonzalo, 1986, p. 167).

Conjuntamente con el proceso expansivo de la influencia económica y política de EE.UU. en el mundo, y «a la par que preservaba el orden e imponía una voluntad geopolítica de autoridad sobre esas otras sociedades, introdujo una serie de programas sociales económicos y conexos que fueron los precursores de los proyectos de desarrollo contemporáneos» (Slater, David, 1995, p. 35). En este sentido, se puede observar la realización de programas de salud, de saneamiento ambiental, desarrollo agrícola, infraestructura social. Las invasiones militares realizadas por EE.UU. en diferentes países de América Latina fueron frecuentemente justificadas a partir de la necesidad de imponer orden, civilización.

Entre la década de los 50 y 60, la Economía del Desarrollo y la Teoría de la Modernización predominaban en el escenario del análisis y de las políticas de desarrollo en las ciencias sociales (Jurgen Schuldt, 1995, p.29). La teoría de la modernización se construyó en base a los siguientes puntos fundamentales: una visión acrítica de Occidente; una perspectiva de las sociedades no-occidentales o tradicionales que ignoraba su historia y medía su valor en términos del nivel de occidentalización; y una interpretación del encuentro entre Occidente y no-Occidente basada en la suposición dominante, de que podía desarrollarse adoptando relaciones con Occidente (Slater, David, 1995, p. 36).

Las dos teorías asignaban especial importancia al crecimiento económico, asumiéndole a este comportamiento como el factor básico para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La máxima de la época era «crecer primero, para distribuir después».

A finales de la década de los sesenta el entusiasmo y la validez de los puntos de vista generados por la teoría de la modernización se debilitaron sensiblemente. En efecto, se evidenció que la ecuación crecimiento y distribución

no era una cuestión que se daba de forma automática y autoregulada, pues de por medio existían estructuras de poder que determinaban la existencia de relaciones económicas asimétricas, cuyos resultados se constataban en la desigual distribución de la riqueza y del excedente, dando lugar al crecimiento de un importante porcentaje de la población en situación de «marginalidad» económica, social y política.

Se constataba que el crecimiento económico no necesariamente se traducía en bienestar social, pues estas dos situaciones no mostraban en todos los casos interdependencia entre la una y la otra. Por esta razón surgió la premisa sobre la «posibilidad de compatibilizar crecimiento productivo con justicia distributiva, la participación popular en el proceso de desarrollo, la necesidad de cambios profundos en el orden internacional, los sistemas sociales y estilos de vida» (Graciarena, Jorge, 1980, p. 5). Se comenzó a hablar cada vez con mayor insistencia del «otro desarrollo», que enfatizaba en la necesidad de un desarrollo ampliamente participacionista, con el pueblo como actor principal y beneficiario de sus logros.

En el análisis sobre la relación de desarrollo entre países, cierto tipo de interpretaciones fueron negadas. Así, la concepción del desarrollo sostenida por Rostow como «etapas de crecimiento económico» fue cuestionada duramente. Desde la posición analítica histórico-estructural se dio un giro en el análisis, entendiéndose, por ejemplo, en el caso de América latina, en oposición a la teoría de la modernización y a la teoría neoclásica, que «el subdesarrollo es el resultado de un proceso mundial de acumulación capitalista el cual de manera permanente, reproduce ambos polos del sistema mundial» (Kay, Cristóbal, 1991).

Este punto de vista fue sostenido principalmente por la teoría de la dependencia en su vertiente revolucionaria. Entre las tesis más relevantes que tratan de explicar la situación de América latina está la de Marini, quien explica que «la dependencia involucra la sobre o superexplotación del trabajo de los países subordinados» (Cristóbal Kay, 1991). Esta sobreexplotación de la periferia surgiría de la necesidad del capitalismo de compensar parcialmente la caída de su tasa de ganancia resultante del intercambio desigual.

Al finalizar el siglo XX, el escenario se caracteriza por la terminación de la Guerra Fría y la radicalización del fenómeno de la globalización, que trastoca la orientación de las economías y por ende de las explicaciones tradicionales del desarrollo. Al hablar de globalización, se hace referencia al proceso estructural y no a la ideología de este concepto. De forma específica, a través del término globalización se trata de expresar, entre otros aspectos, la extraordinaria velocidad en la innovación tecnológica que penetra la producción de los bienes y servicios; el acelerado desarrollo de las comunicaciones y el marcado influjo y poder por parte de quienes detentan los medios de

comunicación, principalmente la televisión; la globalización financiera facilitada por la revolución tecnológica; el énfasis en el área de los servicios por sobre la producción; y, el rápido incremento del comercio mundial (Perales Salvador, Arturo 1998; Couriel, Alberto 1998).

El cambio en las economías como consecuencia de la variación del escenario mundial ha conducido a preguntarse hasta qué punto el concepto de desarrollo es adecuado para el momento presente, o si se trata de un concepto nacido y fortalecido en el seno de la modernidad y que se ha debilitado con las falencias y limitaciones que ésta demuestra.

Como ya quedó señalado arriba, en las sociedades industriales el desarrollo se redujo a los efectos del crecimiento sobre la mejora del nivel y de las condiciones de vida, y las formas de la vida social y cultural sólo se tomaron en cuenta como factores que favorecían o perjudicaban dicho crecimiento (Touraine, Alain, 1997, p. 155).

Frente a las consecuencias negativas que ha provocado esta orientación del desarrollo, ha cobrado fuerza en el análisis de las ciencias sociales la consideración del actor, desempeñando un rol protagónico en la acción social, por encima del enfoque que enfatiza en la estructura y en el sistema. El tema «del sujeto» ha ganado terreno frente al clásico análisis de clases. El intento de **construir la sociedad sobre la libertad del sujeto personal** y no ya sobre un bien común o un interés general (Touraine, 1997, p. 157).

Esta interpretación sale al paso del intento de nuevamente ver al desarrollo «asociado a la modernización y universalización o globalización» (Touraine, 1997, p.158). Asumir este punto de vista sería aceptar que la modernidad sólo puede ser alcanzada mediante una acción directa de modernización, que supone la acumulación de recursos en manos de una élite que posee instrucción, propiedad, dinamismo, y que cualquier otra tentativa para ir en otra dirección sólo hunde a los países en la marginalidad y la pobreza (Touraine, 1994, p. 40). Tal vez convenga entender el desarrollo hoy como un «tipo de acceso a la modernidad, intermediario entre la modernización endógena de las sociedades liberales y la defensa de la identidad cultural, de los regímenes nacionalistas» (Touraine, 1994, p. 43).

En la actualidad, ya no se cree en el progreso. Se vive en una profunda crisis, donde se disocia por un lado «el universo de las técnicas, los mercados, los signos, los flujos», y por el otro, el «universo interior» denominado frecuentemente como «identidad» (Touraine, 1997, p. 27). Se vive en una mezcla de sumisión a la cultura de masas y de repliegue sobre nuestra vida privada. Se ha debilitado el imaginario de los fines generales o colectivos, y se concibe que el espacio donde puede efectuarse «la combinación de la instrumentalidad y de la identidad, de lo técnico y lo simbólico, es el proyecto de vida perso-

nal» (Touraine, 1997, p. 21). Para concluir señalando que en un mundo en un acelerado proceso de cambio no hay otro punto de apoyo que el esfuerzo del individuo para «transformar unas experiencias vividas en construcción de sí mismo como actor» (Touraine, 1997, p. 21). Desde este punto de vista, el concepto de desarrollo ya no corresponde a la clásica idea de progreso, ni al concepto de identidad a secas; «introduce antes que nada el tema de la capacidad de una sociedad de actuar tanto sobre su funcionamiento como sobre sus relaciones con el medio social y natural» (Touraine, 1994, p. 55). Mientras la idea de progreso conduce a la unidad del reino de la razón y por ende al fin de la historia, la idea de desarrollo orienta «hacia la diversificación de las historias y de las sociedades» (Touraine, 1994, p. 56).

### **Los modelos de desarrollo tradicionales y la gestión del desarrollo: la problemática**

Poca preocupación analítica ha existido sobre la relación entre los modelos de desarrollo prevalcientes y su correspondencia con las formas y procedimientos de gestión en la concreción de las políticas de desarrollo. Posiblemente, en el pasado, establecer esta interrelación no tuvo una gran importancia, a lo mejor no llegó a constituirse en un problema sociológico; sin embargo, en el momento presente, cuando en algunos sectores sociales se da por descontado que las líneas matrices de orientación del desarrollo ya están definidas por la orientación neoliberal, y que lo único que interesa son las formas metodológicas e instrumentales de acción, es el momento de abordar con especificidad el tema.

El modelo de la modernización como el modelo de la economía del desarrollo, tenían como referente de acción de las políticas económicas y sociales al Estado. En cuanto a estas últimas, el Estado era visto como el responsable de la protección al trabajador asalariado; la instancia encargada de crear la «clase media»; y de asegurar la capacidad de compra de bienes producidos localmente (Franco, Rolando, 1996, p. 10). La función del Estado en el campo social consistía en la planificación y ejecución de programas, el mismo que a su vez se encargaba de diseñar, financiar, ejecutar, supervisar, y esporádicamente evaluar. En este caso, «todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto» (Franco, Rolando, 1996, p. 12).

El objetivo de esta actuación del Estado era contribuir a la marcha del sistema económico. «La satisfacción de las demandas de los grupos medios y populares agrarios y urbanos, fuera del beneficio inmediato que les reporta, contribuye a mantener un cierto grado de armonía social y a la vez legitimar el Estado y el sistema económico» (Enzo Faletto, 1988, p.76). De este modo, el desarrollo social tiene especial importancia a partir de impulsar y ganar espacio y legitimidad para el desarrollo del capital.



El enfoque prevaleciente en la organización para la ejecución de las políticas sociales en el contexto del modelo desarrollista en América Latina fue el del paradigma tradicional basado en la «concepción de administración pública de comienzos de siglo» (Bernardo Kliksberg, 1987, p.84), que presenta como elementos dicotómicos la política y la administración. De acuerdo con esta visión paradigmática, «los políticos daban por supuesto, implícitamente, que los niveles de mando político del Gobierno dictan decisiones que se cumplen por el solo hecho de ser promulgadas y tener fuerza legal» (Bernardo Kliksberg, 1987, p. 86).

A partir de la vigencia del Estado planificador, propio del modelo de crecimiento hacia adentro, los planificadores se basaban en este supuesto de organización. El Plan Nacional de Desarrollo, resolvía los problemas definiendo las líneas de acción, y luego advenía una etapa en la que se ponía en práctica el Plan. Bajo esta óptica, se suponía que los entes encargados de la ejecución de las políticas sociales se dedicaban cumplidamente a la realización de los programas emanados de la decisión de la instancia política. Para el cumplimiento administrativo de los programas previstos en el Plan se ponía especial cuidado en los procedimientos administrativo–metodológicos. De aquí la importancia que se dio en la administración pública, por ejemplo, a la creación de un mayor número de unidades de organización y métodos.

Una de las limitaciones de este enfoque organizativo fue el asumir al sector burocrático público como un cuerpo administrativo meramente ejecutor, cuerpo social racionalizador, abstraído de criterios y de proyectos político–ideológicos propios, como expresión de los intereses políticos e ideológicos de los sectores medios. Esta afirmación tiene sentido si se toma en cuenta que en América latina el Estado ha tenido un papel importante en la constitución de los grupos sociales, y que ha influido incluso en la promoción de la capacidad de organización.

### **El nuevo paradigma de la organización y la «gerencia social»**

Es conocida la crítica realizada al Desarrollismo en América latina, sus límites se evidenciaron a mediados de la década de los años sesenta, pudiendo constatarse que la propuesta de desarrollo de «crecimiento hacia adentro» no se tradujo en la concreción del desarrollo, tal como lo formularan sus mentores en la década de los años cincuenta.

Efectivamente, la industrialización y el crecimiento y modernización del Estado, que eran vistos como medios necesarios para alcanzar mejores niveles de desarrollo, no lograron revertir la grave tendencia al subdesarrollo. La posibilidad de que se consolidaran los estados nacional–populares se había

debilitado, pues, la mayor vinculación y dependencia de América latina al capital internacional terminó desconstituyendo los objetivos planteados por el desarrollismo, así como debilitando la posibilidad del nacionalismo.

Al promediar la década de los años setenta eran notorias las falencias del desarrollismo manifestadas, entre otros aspectos, en el enorme crecimiento del SIU y el subempleo generalizado, la alta concentración del ingreso, la escasa articulación entre la producción industrial y la producción agrícola, la escasa difusión del progreso técnico (Graciarena, Jorge y Franco, Rolando, 1981).

Como ya se indicó arriba, la radicalización de la globalización y la ejecución de las políticas de ajuste estructural, crearon las condiciones para el surgimiento de un nuevo paradigma sobre el rol del Estado en las políticas sociales. El «paradigma emergente», evidencia el agotamiento de la concentración de responsabilidades en el aparato estatal y se caracteriza porque el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas...de manera subsidiaria, en reemplazo de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir estas tareas (Franco, Rolando, 1996, p. 12).

Este cambio da cuenta de que se asigna un nuevo papel al Estado, esto es, organizar las políticas sociales como parte de su legitimación a partir de una ejecución descentralizada, donde nuevos actores sociales asuman responsabilidades. De esta manera, políticamente se abren espacios para la expansión de las ONGs, de las organizaciones sociales y de otras formas institucionales para la ejecución de la política social.

El nuevo paradigma tiene un correlato con nuevas formas de actuación en la realización de las políticas sociales. Fomenta la participación de otros actores; «busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos, elaborados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales» (Franco, Rolando, 1996, p. 15). La nueva forma de abordar las políticas sociales introduce un elemento básico como es el enfoque estratégico. Se critica que el pensamiento administrativo tradicional tiene serias deficiencias de pensamiento estratégico, y que el énfasis radica en cuestiones tácticas.

Por otro lado, se trata de optimizar el proceso racional de intervención social en la ejecución de las políticas sociales, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de «eficiencia» y de «eficacia». La «efectividad» en la acción se convierte en un criterio nuevo, incluso en el apareamiento y énfasis que se

da al concepto, constituyendo una ruptura respecto del pensamiento que tradicionalmente prevalecía sobre la «organización» para el desarrollo. En otros términos, se trata de potenciar en el sentido weberiano la acción social, posibilitando que ésta se halle regida e impulsada cada vez más por fines altamente racionalizados.

En el marco de esta serie de hechos y de desplazamiento del pensamiento sobre la institucionalidad y de las acciones específicas sobre la práctica del desarrollo, surge el concepto de la «gerencia social», asociada a la idea de que en el fomento del desarrollo social deben participar varios actores sociales con quienes se requiere interactuar y concertar. En cuanto a los procedimientos técnicos, se da especial énfasis a la necesidad de conocer y disponer de las destrezas en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de proyectos; disponer de capacidades y habilidades para la negociación y la solución de conflictos, manejar con solvencia programas informáticos y comunicacionales que permitan alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas sociales.

El nuevo paradigma vuelve notoria la ruptura entre «administración» y «gestión». Mientras la primera involucra las actividades rutinarias que incluso pueden ser previstas en los manuales de normas y procedimientos, la gestión consiste básicamente en (1) construir y compartir una visión comprensiva del futuro (visión heurística), (2) identificar y consolidar elementos orientadores de referencia para el logro de los objetivos demandados por esta visión de futuro, (3) tomar decisiones coherentes con estos elementos de referencia asociados a la visión de futuro; decisiones que no pueden ser anticipadas en manuales de normas y procedimientos, y que son fuertemente influenciadas por el entorno cambiante donde operan las organizaciones (de Souza Silva, José, 1999).

La idea del administrador en el ejercicio de la aplicación de las políticas sociales es sustituida por el concepto de gerente. Este cambio, en el imaginario y en la ideología, contribuye, entre otros aspectos, a deslegitimar y deteriorar la imagen de las organizaciones públicas, que son vistas como la muestra de lo «tradicional», de la ineficiencia, centros en los que campea la corrupción, en suma de lo «no moderno». Se ha logrado deteriorar la imagen de las instituciones públicas nacidas al amparo del paradigma anterior, lo que contribuye al debilitamiento del Estado, y a la valoración del mercado.

Asumida la gestión de las políticas sociales bajo la óptica de las formas gerenciales, atribuyendo a éstas el empleo de procedimientos, técnicas e instrumentos para lograr la eficiencia y eficacia deseadas en la práctica de los programas y proyectos de desarrollo social, resulta ser una situación sumamente cuestionable, pues, una posición de esta naturaleza no apuntaría al desarrollo de un pensamiento que intente ser orientador y alternativo.

Concebir de esta manera la «gerencia social», está en concordancia con aquellas corrientes que postulan nuevamente la necesidad de la modernización de nuestras sociedades, de acuerdo a los lineamientos y formas que requiere la expansión del capital, donde lo que se espera es recibir el apoyo y el concurso para colaborar en la implementación de la orientación política surgida a la luz de la globalización capitalista, principalmente en lo que respecta a los planteamientos ideológicos de la misma.

### **Cómo entender la gerencia social**

La idea de gerencia nos remite a una cuestión básica que es el empleo y el perfeccionamiento del pensamiento estratégico. Por esta razón se afirma que el gerente tendrá éxito en la medida en que «logre identificar los problemas estratégicos y emplee su tiempo útil a un calendario de decisiones absolutamente fundamental para la organización». Igualmente, se precisa de la «construcción de una red de apoyo, lo más extendida posible y diversificada, con sólidos puntos de contacto, que dé fluidez a la aplicación de las decisiones» (Kliksberg, Bernardo, 1987, p. 191).

Lo que dio en llamarse «nueva gerencia», hace referencia al desarrollo de capacidades para «gerenciar» la complejidad. Se trata de «pasar del campo de la 'gerencia fácil' operando en ciertas condiciones de estabilidad y competitividad limitada, a la gerencia que debe encarar contextos en continuo cambio y una competitividad agresiva y creciente» (Kliksberg, Bernardo, 1991, p. 154). La nueva gerencia se caracterizará por el cambio con el que trabaja el sistema tradicional. Se privilegia el manejo de escenarios múltiples frente a la complejización de la realidad.

Cabe preguntarse cuál es la base y la orientación que desde la teoría del desarrollo debe tener este enfoque e insistencia hacia el pensamiento estratégico. Al respecto pueden existir muchos puntos de vista, de acuerdo a la cercanía de una de las propuestas de desarrollo. En primer lugar, aquella que postula como eje la vigencia y prioridad del mercado; la segunda, la visión neoestructural que intenta articular Estado y mercado; y, en tercer lugar, aquellas orientaciones que se basan en el desarrollo autocentrado.

En el primer caso, la gerencia social se constituye en un medio para impulsar a que la sociedad se «modernice» bajo los criterios del Consenso de Washington. En la práctica, se orienta al perfeccionamiento profesional en los procesos técnicos de formación y capacitación en la identificación, diseño y formulación de proyectos; se enfatiza en las técnicas de cuantificación para responder al diseño de políticas y programas con una perspectiva focalizada; se da importancia al conocimiento y manejo de instrumentos económico-

financieros para la elaboración de presupuestos; y, al empleo de técnicas de evaluación ex-ante y ex-post.

En el segundo caso, se parte de la concepción de que el Estado, a través del sector público, debe contribuir a eliminar las limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos para lograr la equidad y a la vez lograr la transformación productiva. Existen algunas áreas donde caben, en mejores términos, la necesidad de compensar las fallas de mercado, como «la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica, y la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente» (CEPAL, 1995, p. 11).

Si bien es cierto que el neoestructuralismo atribuye mayor relevancia a las fuerzas del mercado, la empresa privada y las inversiones extranjeras directas en comparación con el estructuralismo tradicional, sin embargo «alega que el Estado debería gobernar el mercado» (Kay, Cristóbal, 1998, p. 115). A diferencia del «desarrollo hacia adentro, la orientación del neoestructuralismo se basa en una estrategia de desarrollo desde dentro, esto es, que el «quid del desarrollo está por el lado de la oferta: calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficientes de los recursos productivos, adopción de adelantos tecnológicos, espíritu innovador, creatividad, capacidad de organización y de disciplina social, austeridad privada y pública, énfasis en el ahorro, y desarrollo de habilidades para competir internacionalmente» (Kay, Cristóbal, 1998, p. 116). En todo este proceso, el Estado es el que debería decidir en qué dirección desea desarrollar sus vínculos con la economía mundial.

En cuanto al aspecto de la gestión del desarrollo, existe conciencia sobre la necesidad de aumentar el impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto por parte del sector público. Para ello «el Estado debe renovar su estilo de intervención, desarrollando una mayor capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación, como en el de la equidad» (CEPAL, 1995, p. 11). En el cumplimiento de estos objetivos, la gerencia social es un medio, en el que el conocimiento y destrezas señaladas en el primer grupo ayudan para racionalizar lo que se ha venido haciendo en el campo de los programas y proyectos sociales.

La posición neoestructuralista para el desarrollo es la consecución de “la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática...el mayor énfasis ha de ponerse en los problemas de la extrema pobreza y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente” (Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo, 1990, p. 43). Entre otras recomendaciones de política, en lo referente al modelo de gestión, el desarrollo “desde dentro” requiere de un Estado promotor eficaz, y para poder cumplir con sus

responsabilidades debe reservarse sólo para atender las de mayor peso, para lo cual debe establecer prioridades.

En el tercer grupo, la gerencia social se convierte en el desarrollo de un pensamiento estratégico, que a través de un «proceso constructivo» puede apoyar los esfuerzos que realizan los actores sociales para encontrar alternativas de desarrollo, que tomen en cuenta, por un lado, la realidad de un mundo que se globaliza y, por otro, la dimensión de la realidad y especificidad de la cultura, de los actores y de sus identidades.

Asumiendo la gerencia social como un elemento que contribuye al proceso de racionalización, en este caso, del desarrollo y de su aplicación, las características que se adjudican a ésta, principalmente en cuanto a la capacidad propositiva y de concertación, son un elemento importante para establecer un cambio en la concepción y en las prácticas del desarrollo. Se trata de fomentar procesos de concertación, de negociación con los diversos actores sociales, públicos y privados, para ayudar a construir alternativas válidas de desarrollo que se opongan a la modernización y que termine suscribiendo acríticamente el modelo neoliberal. En este sentido, se puede asumir lo planteado por Touraine:

«En el momento mismo en que la vida de las sociedades parece reducirse a su participación en los mercados mundiales y su competitividad... no es aceptable reducir la gestión económica y social de cada ciudad, país o región a su apertura al mercado globalizado. Y es urgente redescubrir el pensamiento y la acción política» (Touraine, 1997, p. 159).

Esta línea de acción en América latina se halla relacionada con las propuestas del desarrollo autocentrado, o en otra perspectiva también el denominado «desarrollo a escala humana», planteada por Max-Neef. En ambos casos, existe una fuerte apelación a que el desarrollo logre la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo. Igualmente, se apunta hacia la profundización de la democracia, que permita «revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanan desde abajo» (Max-Neef, 1986, p. 15).

A diferencia de la visión tradicional del desarrollo que postulaba la vigencia de un modelo universal, un punto importante de diferenciación radica en la apertura hacia una forma de entender el desarrollo como proceso diferenciado, donde exista la posibilidad de un desarrollo específico, que se integra a la economía globalizada con una modalidad propia, que negocia esta incorporación, reivindicando la identidad.

Con las limitaciones y distinciones del caso, dentro de las propuestas innovadoras y sugerentes del desarrollo, se puede citar la formulación del

PNUD sobre el «Desarrollo Humano», definido como «un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano...las tres más esenciales (oportunidades) son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente» (PNUD, 1990, p.34). Cabe destacar que a pesar del interés que reviste este planteamiento, a diferencia del desarrollo autocentrado, o de las formulaciones del «desarrollo a escala Humana», la versión del «Desarrollo Humano» continúa manteniendo una orientación «universalizante» y «occidental-centrista».

Un aspecto central en algunas de estas visiones del desarrollo es la «participación social», no para eximir la responsabilidad que tiene el Estado de velar por el bienestar de los ciudadanos, sino a partir de la necesidad de «complementar propuestas políticas del Estado con la perspectiva de los actores sociales...y del potencial que en sí mismos pueden contener» (Max-Neef, 1986, p. 17). Se trata de un orden referido a la ejercitación de una cultura democrática. La democracia como un sistema que debe ser perfeccionado por el concurso de los actores que postulan la existencia de garantías para el cumplimiento de sus demandas (étnicas, de género, de desarrollo sustentable, de descentralización y desconcentración del poder), que permitan superar las situaciones de marginalidad y de exclusión social.

A partir de este conjunto de preocupaciones válidas e importantes en el momento presente, la gerencia social, respondiendo a un nuevo paradigma de desarrollo y de formas de organización, debe articular estos diferentes elementos (democratización y participación social) en su desenvolvimiento, y colaborar en el diseño, gestión y desarrollo de las instituciones creadas por los actores populares (Schuldt, Jurgén, 1995, p. 176) para incrementar su capacidad para enfrentar y resolver problemas, así como para fortalecer y estimular sus potencialidades.

## Conclusión

En esta línea de pensamiento, la universidad tiene una especial responsabilidad en impulsar procesos de formación y capacitación que contribuyan a la formulación de propuestas de carácter alternativo en el campo del desarrollo y en el campo de las prácticas de la gestión del mismo. como bien se afirma, las universidades deben reconocer «el análisis crítico de las prácticas sociales como una de sus tareas de mayor relevancia» (Touraine, 1996, p. 171), y también de que «es responsabilidad de las universidades elaborar conceptos de desarrollo que combinen la apertura económica con la integración social y la creatividad cultural de cada nación» (Touraine, 1996, p. 172).

## Bibliografía

- CEPAL  
1995 *Notas sobre la economía y el desarrollo. Una síntesis de la propuesta de la CEPAL*, N. 579-580 agosto-septiembre.
- De Souza Silva, José  
1999 *Hacia la construcción y apropiación colectiva del enfoque de la Gestión Social, para Organizaciones Públicas y sin fines de lucro en el Siglo XXI*, (publicación en preparación).
- Faletto, Enzo  
1988 «La especificidad del Estado en América latina», *Revista de la CEPAL*, N. 38.
- Franco, Rolando  
1996 «Los paradigmas de la política social en América latina», *Revista de la CEPAL*, N. 58.
- Graciarena Jorge y Franco Rolando  
1981 *Formaciones sociales y estructuras de poder en América latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Graciarena, Jorge  
1984 «Creación intelectual, estilos alternativos de desarrollo y futuro de la civilización industrial», en, Pablo González Casanova, *Cultura y creación intelectual en América latina*, México, Edit. Siglo XXI.
- Kay, Cristobal  
1991 «Teorías latinoamericanas del desarrollo», *Revista Nueva Sociedad*, N. 113.  
1998 «Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el periodo neoliberal», en, *Revista Nueva Sociedad*, N. 158, noviembre-diciembre.
- Klikshberg, Bernardo  
1987 «Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina», *Revista de la CEPAL*, N. 31.  
1989 *¿Cómo transformar al estado?, más allá de los mitos y los dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.  
1991 «La perspectiva de la gerencia empresarial en los años noventa», en, *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, N. 19, enero-junio, 1991.
- Max-Neef y otros  
1986 *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*, Santiago de Chile, Cepaur y Fundación Dag Hammarskold.
- Martner, Gonzalo  
1986 *América latina hacia el 2000: opciones y estrategias*, Caracas, Edit. Nueva Sociedad.
- PNUD  
1990 *Desarrollo Humano, Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Schuldt, Jurgen  
1995 *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Slater, David  
1995 «Itinerarios de la teoría del desarrollo», en, *Revista Nueva Sociedad*, N. 137, mayo-junio.
- Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo  
1990 «Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa», *Revista de la CEPAL*, N. 42, diciembre.
- Sztompka, Piotr  
1995 *Sociología del cambio social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Touraine, Alain  
1994 *¿Qué es el desarrollo?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.  
1996 «Presentación de la candidatura de Alain Touraine al Doctorado Honoris causa de la Universidad Nacional Autónoma de México», en, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, N. 4, octubre-diciembre.  
1997 *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Universidad de la Salle  
1997 *La gerencia social como desafío para el desarrollo*, Bogotá.