

Un modelo destinado a cambiar la forma de solucionar problemas sociales

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL/ Siglo XXI Editores, México, 2005, 316 pp.

El libro que a continuación se reseña realiza un refinado análisis sobre la *gestión social*, concepto que se aplica a la formulación, implementación y evaluación de programas sociales. Los autores centran su análisis en América Latina; para este efecto organizan su trabajo en siete capítulos teóricos e incorporan dos anexos que describen y cuestionan los logros de las políticas sociales aplicadas por algunos países de la región.

Esta obra se dedica a recordarnos la razón de ser de las políticas sociales: mejorar las condiciones de vida de la población y contribuir al crecimiento económico, a través de la formación de capital humano y del mantenimiento de la cohesión social. De este modo, los autores señalan que “las políticas sociales, tanto en el pasado como en la actualidad, estuvieron y están lejos de alcanzar sus objetivos debido a que presentan notorias deficiencias... lo anterior exige que se piense no sólo en su diseño, sino también en su gestión”.¹

En el primer capítulo, Franco y Cohen presentan una caracterización global del desempeño de los países latinoamericanos en relación con la equidad y el crecimiento económico. De acuerdo con estos autores, sin crecimiento económico no hay posibilidad de desarrollo social, y tal vez tam-

poco de desarrollo político. Sin embargo, su preocupación se centra en señalar a la equidad y la inclusión social como factores condicionantes de la calidad del desarrollo. Es decir, el desarrollo tiene que ser estable en términos económicos, pero también integrador en términos sociales.

No obstante, Franco y Cohen advierten que la relación entre crecimiento económico y equidad no es sencilla. Para estos autores, el optimismo derivado del crecimiento de las economías latinoamericanas a comienzos de 1990 ha sido sustituido por un pesimismo determinado por los problemas en la generación de empleo y por el aumento de la pobreza y la indigencia. En este artículo se reconoce que las políticas económicas permitieron recuperar la senda del crecimiento, pero a tasas inferiores a las que necesitaba la región, que no permitieron avanzar al ritmo necesario para diseminar el mejoramiento de los niveles de vida en toda la población, sobre todo con el preocupante crecimiento demográfico en América Latina.

Asimismo, hay países que aún mantienen tasas de crecimiento regulares y que han implementado programas que han disminuido sus índices de pobreza, pero, en ellos, han aumentado las distancias entre diferentes estratos de la población, lo cual hace pertinente el análisis de las desigualdades en cada país de la región. Todo esto genera un panorama proclive a la aparición de

¹ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL/ Siglo XXI Editores, México, 2005, p. 10.

nuevas ideas, acerca de cómo la sociedad en general, y el gobierno a través de políticas públicas, pueden contribuir con la equidad.

El segundo capítulo examina la forma en que las políticas sociales influyen sobre la disminución de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida. Ello, porque cumple tres funciones:

1. Inversión en capital humano, lo cual hace que la política social constituya un requisito del desarrollo económico, en la medida en que dota a la población de los instrumentos para un mejor desempeño laboral a través de la capacitación y la educación, en un mundo donde el principal factor productivo es el conocimiento.
2. Compensación social. Es la función más importante durante periodos de crisis, y ofrece las condiciones para revertir los niveles de vulnerabilidad y desprotección acumulados en los periodos de desaceleración del crecimiento económico.
3. Integración social, que sirve para incorporar a los sectores marginados, como ciertas etnias, la población rural y las personas afectadas por discriminaciones de diverso tipo (género, discapacidad, creencias religiosas, entre otros).

Por otra parte, en este capítulo los autores también examinan las relaciones entre los sucesivos modelos de desarrollo, el papel del Estado y la sociedad en América Latina. Cada modelo lleva consigo una concepción de la cuestión social; al respecto se distinguen tres modelos: el modelo de crecimiento hacia afuera, el modelo de sustitución de importaciones y el modelo posterior al ajuste, que se orienta a la producción de bienes competitivos. En este último, el Estado tiene un papel regulador, y el énfasis social está puesto en la inversión en capital humano.

Gracias a esta clasificación, Franco y Cohen logran distinguir dos paradigmas de política social actualmente vigentes: uno dominante y el otro emergente. El primero, originado en la fase del modelo de sustitución de importaciones, se caracteriza por el monopolio estatal de la acción social, un proceso de decisión burocrático y el

financiamiento estatal de las obras sociales. Su objetivo es el universalismo de la oferta de servicios, con una ampliación progresiva de “arriba hacia abajo”. El segundo reconoce la pluralidad de actores que incide en la política social y establece un proceso de decisión menos jerárquico. Asimismo, plantea la cofinanciación de las obras. Su objetivo es la universalidad de la satisfacción, con una focalización hacia los más necesitados.

Los autores señalan que el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante tiende a ampliarse. Lo anterior ha justificado diversas propuestas de reforma y ha permitido modificaciones a la institucionalidad con la cual el Estado tradicionalmente ha enfrentado los problemas sociales. En este sentido, se han establecido redes de protección social como estrategias efectivas de combate a la pobreza y la indigencia. Por esta razón, tiene sentido considerar una reestructuración de las reglas del juego y avanzar en la consolidación del paradigma emergente de la política social.

En el tercer capítulo de la obra se señala que el paradigma emergente asume que la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad y, por lo mismo, es recomendable establecer mecanismos que contribuyan a que esa capacidad se consolide. Corresponde por tanto al sector público reconocer la existencia de otros actores en la política social (empresas, organizaciones no gubernamentales y familias, por citar algunos ejemplos.) que tienen, en muchos casos, condiciones para llevar a cabo de manera más eficiente y eficaz algunas de las tareas de la política social.

De allí que, entre las recomendaciones incluidas en las reformas a las políticas sociales de las últimas dos décadas, se ha insistido en la importancia de la descentralización, la participación y el uso de mecanismos de mercado (externalización) para la generación de los servicios que se entregarán a los usuarios de los programas sociales. Desde esta perspectiva, los recursos públicos deben entregarse a los beneficiarios para que puedan satisfacer autónomamente sus necesidades a través del mercado.²

² Ejemplos de estos mecanismos de descentralización y externalización han surgido en sectores sociales como

El cuarto capítulo se inserta más en la cuestión nodal de la obra –la eficiencia e impacto de las políticas sociales– y analiza el papel de la gestión social. Franco y Cohen indican que el desempeño de los programas y proyectos en los que se concretan las políticas sociales de América Latina no se evalúan adecuadamente y, sobre todo, se ignora el impacto que ellos tienen sobre los beneficiarios. En general, en los países de la región prevalece la ausencia de mecanismos de evaluación, es decir, no se hace nada por averiguar si los programas sirven o no, en qué grado se justifican, quiénes aprovechan realmente sus beneficios y a quiénes perjudica su realización.

En consecuencia, los autores colocan como objetivo central de la política social su *racionalización*, en otras palabras, es necesario aumentar la eficiencia en la utilización de recursos y la eficacia de los programas y proyectos sociales a través de la gestión y la evaluación. Ambas –gestión y evaluación– son consideradas las herramientas idóneas para superar las limitaciones existentes en la política social. Así, una estrategia encaminada a mejorar la gestión social, señalan los autores, debe incorporar tanto el análisis de la eficiencia como el de la eficacia de los proyectos, incluyendo el análisis del impacto. Los objetivos deben organizarse en una estructura jerárquica de por lo menos tres niveles: objetivos de insumos requeridos, objetivos de productos y objetivos de impacto. Por consiguiente, el desafío fundamental es cómo conseguir que los proyectos sociales tengan una estructura de gestión que permita que las funciones gerenciales sean desempeñadas adecuadamente.

El quinto capítulo hace referencia al hecho de que, para que se lleven a cabo con éxito los programas sociales, resulta esencial la utilización de

educación y salud. Cfr. Myriam Cardozo, “Análisis de la descentralización en el sector salud”, en Enrique Cabre-ro (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE, 1998; María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999; Carles Ramió, “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 a 27 de octubre de 2000.

una estrategia, lo que supone que la persona o grupo que se encargue de la dirección o administración de los mismos debe establecer relaciones horizontales con los usuarios a fin de hacer viables los procesos permanentes de reajuste con las metas. Asimismo, se requiere emprender un análisis de los nodos estratégicos, de los facilitadores y de las formas previstas para satisfacer las necesidades de los beneficiarios. En este sentido, la gestión social demanda la formulación de un modelo de “senderos estratégicos”.³

Entonces, el problema central de las políticas sociales se traduce no en la carencia de recursos, sino en la baja eficiencia con que se utilizan. Los resultados obtenidos hasta el momento por el paradigma dominante no justifican que se entreguen más recursos para repetir lo que se viene haciendo. Por lo anterior, es necesario cambiar la forma en que se ejecutan los programas y proyectos, y modificar la institucionalidad social y el financiamiento con el fin de facilitar la incorporación de las actividades de gestión y evaluación. Sobre esta base se puede comenzar a desarrollar un proceso de racionalización creciente de las políticas sociales.

El sexto capítulo resume de manera sintética muchos de los conceptos revisados en capítulos anteriores, y tiene como objetivo aportar un marco metodológico y técnico para la caracterización y el mejoramiento de la gestión de políticas y programas sociales.

El séptimo capítulo presenta las conclusiones del libro, mismas que podrían resumirse de la siguiente manera. Las últimas dos décadas del siglo xx han sido de fuertes cambios sociales en los países de América Latina. Estos cambios han tenido un desarrollo desigual y contradictorio, han alterado el mapa de los actores sociales y políticos relevantes, produciendo modificaciones en la gestión social. La persistencia de altos índices de pobreza, el aumento de la indigencia, y una distribución del ingreso que acentúa aún más las brechas existentes, legitima realizar una redefinición de los preceptos sobre los que se sustenta la eficien-

³ De acuerdo con los autores, los senderos estratégicos se refieren a las propuestas de solución diseñadas para resolver los problemas sociales. Cohen y Franco, *Gestión social. Cómo lograr...*, op. cit., p. 151.

cia e impacto de las políticas sociales que aplican los gobiernos de la región.

El anexo I presenta los estudios de caso realizados por los autores en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay. En ellos, se analiza la contribución de la gestión social emergente a la solución de problemas relacionados con la falta de empleo juvenil, la proliferación de enfermedades de transmisión sexual, la escasez de financiamiento para proyectos productivos y la deserción escolar en los niveles básicos.

Finalmente, el anexo II se centra en explicar el diseño y la implementación de un Sistema Integrado para la Formulación, Evaluación y Monitoreo (SIFEM) de los proyectos que componen un programa social.

De este modo, Ernesto Cohen y Rolando Franco exponen, desarrollan y brillantemente defienden la tesis general del libro: el vector central que debe orientar la gestión social es el impacto que los programas y proyectos producen en la población a la que están dirigidos.⁴

⁴ José Luis Machinea, "Presentación", en Cohen y Franco, *Gestión social. Cómo lograr...*, *op. cit.*, p. 8.