

Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación*

Roberto Martínez Nogueira

1. Introducción

El éxito de las intervenciones dirigidas a remediar o superar situaciones inaceptables por razones de justicia y solidaridad, como son la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad o las discriminaciones o dependencias de todo tipo, depende en gran medida de la calidad de la implementación. Esta afirmación no es trivial, pues la literatura sobre políticas y programas sociales suele privilegiar el tratamiento de las concepciones que los gobiernan y de sus contenidos, relegando a un segundo plano la problemática de la ejecución. Fijar la atención en la “implementación” y, por lo tanto, en la gestión, implica abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y de sus impactos sobre la sociedad.

La implementación consiste en el tránsito desde el mundo simbólico altamente plástico de productores de conocimiento, planificadores y tomadores de decisiones políticas, a otro de realidades cristalizadas, escasez de recursos, conflictos de intereses y valores, resistencias, retraimiento y pasividad, ambigüedades y ambivalencias de todo tipo (Etzioni, 1976; Brehm y Gates, 1999). Por consiguiente, no consiste en un proceso predecible con resultados ciertos, sino en un sendero generalmente alejado de las previsiones de los diseños. Esta complejidad explica que las perspectivas, los relatos y las tramas argumentales a los que se recurre para abordar esta problemática sean múltiples y de significación variada. Como consecuencia, el instrumental conceptual y analítico movilizado para la comprensión de la implementación no ha alcanzado una consolidación satisfactoria, presentando vacíos y carencias de importancia en materia de conocimientos y de herramientas que puedan facilitar su efectividad.

Este trabajo explora la heterogeneidad y la contingencia como atributos constitutivos de los programas sociales, postulando que el perfeccionamiento de la acción y de las herramientas de gestión requiere el reconocimiento de la diversidad de los programas y la especificidad de los desafíos a que cada uno de ellos debe hacer frente. La heterogeneidad se manifiesta en múltiples dimensiones: áreas problemáticas, poblaciones-objetivo, contextos institucionales y sociales, instrumentos, tecnologías, recursos, actores participantes, procesos desencadenados, etc. Las contingencias son propias de la imposibilidad de anticipar todas las situaciones a enfrentar y, por lo tanto, exigen el despliegue de comportamientos adaptables, estratégicos e innovadores.

Como estrategia expositiva se recurre a tipologías, esquematizaciones e hipótesis para el análisis de estructuras de implementación y del papel de la gerencia, pretendiéndose eludir los riesgos de la generalización indebida y de las aproximaciones casuísticas que dificultan la acumulación del aprendizaje. Con el propósito de dar sustento a la argumentación, se señalan algunos atributos que, por su naturaleza e importancia, pueden ser calificados de constitutivos de los programas sociales. Debido a este carácter constitutivo, su consideración es esencial no sólo para expandir el conocimiento sobre la implementación, sino también para perfeccionar el gerenciamiento de los programas. Haciendo uso de la tipología de programas que se presenta, se consideran tres desafíos básicos para la gerencia estratégica y operativa nacidos de la diversidad de condiciones y situaciones de producción y entrega de los bienes o servicios de los programas, la participación social y la coordinación interinstitucional.

(*) Este trabajo se basa en la presentación realizada en el Taller sobre Implementación de Programas Sociales, organizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 17 al 19 de noviembre de 2004. Se agradece la autorización para su utilización.

2. Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales

Los programas comparten algunos elementos generadores de heterogeneidad y contingencias: a) son instrumentales para el logro de objetivos políticos adoptados en el marco de debates sobre el orden moral de la sociedad, sobre derechos y sobre la distribución de los recursos sociales (Squires, 1990); b) están revestidos de una elevada carga expresiva y simbólica, pues constituyen formas de exteriorizar valores, con contenidos manifiestos que no siempre son reflejos fiables de las intencionalidades; c) son cristalizaciones de conocimientos imperfectos y limitados sobre las relaciones causales operantes en la realidad; d) apelan a prácticas legitimadas por inercias institucionales y sometidas a convalidaciones profesionales y corporativas; e) se constituyen en arenas de tensión y conflicto, enfrentando restricciones, obstáculos y tensiones por las expectativas, racionalidades, estrategias, contribuciones y voluntad de diferentes actores sociales (Titmuss, 1987; Repetto, 2001); y f) frecuentemente son ejecutados a través de la colaboración o asociación entre diversas organizaciones, lo que exige superar barreras institucionales y compartir visiones y comprensiones. A su vez, el diseño y la implementación padecen las consecuencias de debilidades o insuficiencias en las capacidades analíticas y de gestión, de la transferencia condicionada de modelos de acción y de la asimilación acrítica de teorías de intervención que explica la reiteración de los contenidos de los programas y el “isomorfismo” en las estructuras creadas para implementarlos.

Más allá de esta caracterización general, es preciso avanzar en la comprensión de las diferencias entre programas. Para ello se presenta una tipología construida a partir de la utilización de dimensiones referidas a la *naturaleza de las tareas* y a la *interacción con los destinatarios*¹. Esta aproximación tiene antecedentes, algunos ya clásicos. Una línea de trabajo de gran tradición en los estudios sobre implementación privilegia el contacto entre el nivel operativo de las agencias ejecutoras y la población, afirmando la importancia de las tareas y de los intercambios para explicar procesos e impactos. A su vez, esta estrategia tiene afinidades con los enfoques de la teoría de la organización que afirman la existencia de determinaciones de contexto, tecnologías, procesos de trabajo y tareas, sobre las estructuras y grados de libertad y comportamientos de los agentes^{2, 3}. Thompson (1967) inaugura una línea de trabajo que indaga la asociación entre incertidumbre y modalidades de coordinación y estructuración. Perrow (1970) analiza en estos términos la relación entre tecnología y estructura. Udy (1971) construye una tipología sobre la base de los elementos críticos para la supervivencia organizacional en diferentes situaciones de tareas. Más recientemente, Mintzberg (1984) presentó una tipología de configuraciones organizacionales que tiene en cuenta la naturaleza de las tareas y sus requerimientos de integración. Chambers (1993) elabora una tipología basada en las tecnologías utilizadas (de procesamiento, de mantenimiento o de cambio). Wilson (1990) hace uso de las dimensiones de visibilidad de los procesos de producción y de los productos para explicar el comportamiento de las agencias ejecutoras. El Banco Mundial, en su informe “Servicios para los pobres” (Banco Mundial, 2004), apela a dos dimensiones: homogeneidad/heterogeneidad de los receptores (clientes) y facilidad del seguimiento. En otro trabajo, el autor de este documento ha construido una tipología que remite a la naturaleza de las relaciones que se establecen con la población receptora y a las tareas que demanda la ejecución (Martínez Nogueira, 1998). Además, en una contribución posterior, desarrolló un esquema clasificatorio de los programas según las modalidades de participación social a lo largo de su ciclo de vida y del carácter asociativo que pueden asumir durante la implementación (Martínez Nogueira, 2004b)⁴.

La *naturaleza de las tareas* hace referencia a su programabilidad, aspecto asociado a la disponibilidad de conocimientos explicitados, codificados y sancionados, organizacional o profesionalmente, como adecuados para resolver las situaciones enfrentadas por el operador y que, por lo tanto, posibilitan la aplicación de respuestas anticipadas y estandarizadas. Remite al grado de determinación o indeterminación de la tecnología que se requiere para alcanzar los impactos buscados, a la posibilidad de medirlos inequívocamente y al tipo de participación del destinatario en la prestación del

servicio. La formalización y la conversión en rutinas se manifiestan en reglas y regulaciones, manuales operativos, especificaciones de tareas, descripciones de funciones, límites precisos al ejercicio de discrecionalidad y estándares que gobiernan los procesos de producción, control y evaluación. Dos situaciones polares pueden identificarse: a) homogeneidad de las tareas, con elevada formalización, programación y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos; y b) heterogeneidad de las tareas, con formalización reducida y baja programación, y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los individuos, grupos o comunidades a los que están dirigidos.

La *interacción con los destinatarios de la acción* (su frecuencia y regularidad, carácter, intercambios producidos, comportamientos que genera) difiere según los propósitos perseguidos y las tecnologías utilizadas. La interacción determina la relación que se establece entre el operador y el destinatario, y el papel que el primero asume dentro de la organización que ejecuta el programa. Esta interacción varía según el nivel de cambio a que se aspira en las condiciones o capacidades de los receptores del servicio o prestación. En algunas circunstancias, la entrega (*delivery*) consiste simplemente en poner el producto o servicio a disposición del receptor, sin contacto directo y personalizado, como cuando los beneficios o prestaciones se otorgan a individuos cuyos atributos personales corresponden a los criterios de elegibilidad para el programa (entrega de subsidios o prestaciones relacionadas con alimentos). En otros casos, el servicio no se perfecciona si no hay una interacción con el receptor (individuos, grupos o comunidades), siendo éste a la vez insumo de la actividad, objeto de procesamiento o transformación y coproductor de la intervención. El objetivo es impactar su estado, capacidades o comportamientos, o suministrarle un servicio conforme a sus circunstancias y atributos particulares. También aquí se identifican dos situaciones polares: a) interacción con el receptor nula o baja y, por consiguiente, con reducida incertidumbre sobre los comportamientos del receptor; y b) interacción media o elevada, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de esa interacción.

El cruce de estas dimensiones permite identificar tipos de programas y condiciones de implementación. La denominación utilizada tiene cierta arbitrariedad: cada categoría comprende programas que en su interior tienen atributos muy diferenciados, con fronteras que no son tan precisas como la presentación parece sugerir⁵. No obstante, esta identificación es útil para el análisis de las relaciones entre concepciones, contenidos y modelos de organización y gestión, o, en otros términos, entre tareas, estructuras organizacionales y requerimientos sobre la gerencia. A su vez, cada uno de estos tipos abre distintas oportunidades para la participación social y tiene exigencias diferenciadas en materia de coordinación interinstitucional. Puede postularse que cuanto mayor es la amplitud de los comportamientos individuales, grupales o comunitarios a impactar, de las actitudes a modificar, de los valores a establecer o de las condiciones de vida a transformar, mayor es la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores. De igual manera, cuanto mayor es la interacción requerida para el suministro del servicio o la entrega de la prestación, mayor es la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población, con adaptaciones en las metodologías de programación, seguimiento y evaluación.

Cuadro N° 1
Tipología de programas

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
Interacción nula o baja	1. Transferencia de bienes y recursos.	4. Prestaciones asistenciales y de emergencia.
Interacción media o alta	2. Servicios sociales profesionales.	3. Servicios “humanos”, desarrollo de capacidades y de inserción social.

Fuente: elaboración propia.

3. La provisión y entrega

En este punto se describen los cuatro tipos de programas. Se destacan sus atributos básicos y sus consecuencias para el diseño organizacional, identificándose en cada caso las cuestiones críticas derivadas de sus exigencias en materia de provisión y entrega.

3.1. Transferencia de bienes y recursos. Son programas de servicios tangibles (transferencias de recursos monetarios o suministro de alimentos) y de complejidad baja. Los programas de inversión social (como son las obras de saneamiento o de provisión de agua potable, la construcción de viviendas sin intervención de los beneficiarios, etc.) también tienen atributos que permiten ubicarlos en esta categoría. Sus objetivos no son alterar los atributos personales de los beneficiarios, sino impactar sobre sus condiciones de vida⁶. Se trata de programas dirigidos a categorías de individuos, grupos o comunidades definidas por la falta de satisfacción de ciertos mínimos establecidos en los diseños (ingresos, necesidades básicas, situación de empleo, carencias o vulnerabilidades específicas).

El supuesto básico en estos programas es la homogeneidad de los receptores y de los procesos de producción y entrega de las prestaciones y servicios. La homogeneidad es asegurada a través de la categorización de la población, de requisitos para la elegibilidad de los destinatarios y de la estandarización de prestaciones y procesos productivos. La prestación no atiende a las diferenciaciones al interior de las categorías establecidas, estando plenamente gobernada por el diseño. Por consiguiente, la etapa crítica es la de identificación y selección de los beneficiarios. En ella se producen desviaciones frecuentes por la reinterpretación de los criterios de elegibilidad resultante de las ambigüedades en los criterios de focalización, del ejercicio del clientelismo, del paternalismo de los operadores o de su debilidad para resistir las presiones de los demandantes. Estas desviaciones tienen consecuencias sobre la equidad efectiva del programa al beneficiar a quienes no deberían resultar elegibles o postergar a otros que satisfacen los criterios de elegibilidad.

En estos programas se parte del supuesto de la existencia de relaciones causales ciertas: se postula que la prestación generará el impacto deseado sobre la situación que se desea modificar. Se opera, además, con tecnologías de elevada cristalización, con una capacidad nula o muy escasa de mediación o incidencia de parte del receptor. La ejecución responde a una programación elaborada centralmente, con un elevado detalle técnico y administrativo. Las tareas se convierten en rutinas y están regidas por manuales de operaciones, con competencias del operador claramente definidas. Una vez que la prestación, sus condiciones de producción y los requisitos para su recepción están definidos, la operación está plenamente determinada. El operador no puede (ni debe) modificar la prestación, adecuarla a la situación ni brindar consideración particular a condiciones o cualidades ajenas a las definidas por el programa. Su ejecución no requiere el despliegue de su iniciativa o el ejercicio de su discrecionalidad, ni comportamientos activos o de colaboración por parte de los receptores salvo, y en ocasiones, su simple presencia para la recepción. La intervención administrativa se reduce a evaluar la elegibilidad de los solicitantes y a asegurar el suministro en tiempo y forma de las prestaciones o servicios.

El modelo que responde a estos requerimientos es el burocrático. La organización se estructura en torno a la coordinación de los procesos de producción y se procura aislarlos de las incertidumbres ambientales (Meyer, Scott y Deal, 1981; Udy, 1971) con conducciones altamente jerarquizadas. El control es formal y se centra en el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las especificaciones de puestos de trabajo y procedimientos. El modelo de gestión es vertical, con escasa articulación con otras instituciones en el nivel operativo. Se parte del supuesto de que el cumplimiento de la programación es suficiente para el logro de los objetivos. En un contexto de descentralización y transferencia de funciones a niveles subnacionales de gobierno, es frecuente que el diseño y el financiamiento de los programas estén localizados en los ministerios centrales, lo que da lugar a tensiones múltiples y a negociaciones interinstitucionales constantes con los encargados de la entrega.

Estos programas son particularmente sensibles al “contexto técnico de operación” (Scott y Meyer, 1994; Meyer ...[et al], 1981). El seguimiento de la gestión se basa en evidencias y en coeficientes e indicadores cuantitativos (como, por caso, la relación entre insumos y productos) que procuran determinar la eficiencia de la gestión, así como en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, a veces complementados por alguna forma de control social. La evaluación suele estar centrada en los productos más que en los impactos, con utilización de estilos y metodologías “positivistas”, subordinando las percepciones y apreciaciones de operadores y receptores a los datos “duros” suministrados por mediciones rigurosas. El examen de la adecuación de la concepción del proyecto a la temática tratada, de la rigurosidad de los diagnósticos y de la efectividad de las tecnologías utilizadas, requiere un enfoque que no busca la evaluación de la ejecución del programa, sino de su diseño y, por consiguiente, de la “teoría de la acción” que lo fundamenta (Chen, 1990).

Cuadro N° 2
Programas de transferencias de bienes y servicios

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Burocrático	<p>Supuestos sobre relaciones causa-efecto correctos.</p> <p>Función de producción debidamente definida.</p> <p>Calidad de la programación.</p> <p>Adecuado diseño técnico de las tareas.</p> <p>Categorización adecuada (focalización).</p> <p>Control de gestión.</p>	<p>Traducción de las definiciones políticas superiores en criterios operativos del programa.</p> <p>Construcción de conocimiento para la validación de las hipótesis que fundamentan el modelo de intervención.</p> <p>Monitoreo de procesos y evaluación de impacto como herramientas básicas para la conducción del programa.</p>	<p>Centrada en la eficiencia.</p> <p>Diseño de una estructura organizacional acorde con los requerimientos de las tareas.</p> <p>Procedimientos operativos estándar.</p> <p>Roles y tareas definidos en función de la programación.</p> <p>Sistemas de información sobre la gestión para el control operativo.</p> <p>Control a través de la jerarquía.</p>	<p>Eficiencia (la eficacia, al igual que el impacto, está descontada por el diseño).</p> <p>Sustentada en elementos objetivos.</p> <p>Evaluación positivista de la gestión.</p> <p>Evaluación basada en la teoría en lo que respecta a la definición del problema y a la adecuación de los medios para resolverlo.</p>

Fuente: elaboración propia.

3.2. Servicios sociales profesionales. Son servicios suministrados en forma homogénea con interacción media o elevada con el receptor. El supuesto básico es que se dispone de una comprensión clara de las relaciones causales operantes, de la situación y de las necesidades de los receptores. Por cierto, no todos los servicios profesionales tienen estos atributos: la referencia se limita a los que atienden necesidades o problemas ordinarios, predecibles, con tratamientos e intervenciones respaldados por conocimientos codificados, prácticas, acuerdos y consensos profesionales, rutinas organizacionales o manuales de operaciones. Por consiguiente, estas actividades se desenvuelven en un medio técnico relativamente cristalizado, con estructuras, cargos y responsabilidades institucionalmente establecidos, pero las consecuencias de los tratamientos o de las intervenciones dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad acordadas por el contexto social. Si bien los contenidos de estos programas están claramente definidos, su ejecución da lugar al despliegue de discrecionalidad por parte de operadores

que desempeñan este papel por su dominio de conocimientos disciplinarios específicos, por el ejercicio de una profesión o por la socialización en contextos de prácticas y valores institucionalmente establecidos.

Estos programas generalmente tienen impacto redistributivo (los receptores no se hacen cargo en forma directa y plena de los costos). La escuela, que en sus versiones más tradicionales parte del supuesto de la existencia de homogeneidad en las condiciones y capacidades de integración y de aprendizaje de los alumnos, es un ejemplo de ámbito en que se desarrolla este tipo de acciones. En estas escuelas los alumnos son incorporados atendiendo a su edad y trayectoria escolar previa, los planes de estudio son uniformes y las actividades responden a programaciones estrictas. El maestro al frente del aula es quien interactúa con los alumnos y ajusta su comportamiento a la situación dentro de un marco definido por el contexto institucional y por las pautas profesionales. Otro ejemplo está dado por los programas sanitarios que usan tecnologías de “mantenimiento” para tratar de prevenir, preservar y retardar el deterioro del bienestar personal y de la salud del beneficiario, sin cambiar directamente sus atributos personales. Los centros de salud pueden anticipar el rango de situaciones a enfrentar como consecuencia de la demanda espontánea, pero sin que las tareas sustantivas de los profesionales puedan ser definidas en detalle (Chambers, 1993; Hasenfeld, 1990). En ambos ejemplos, la presencia del alumno o del sujeto en tratamiento no implica participación en el diseño de la intervención. Su papel es pasivo, constituye el material procesado y su relación con el operador es asimétrica. En ellos, el poder permanece en la organización, pues ésta controla la información, el conocimiento y los recursos. Otros programas semejantes son los de capacitación laboral o de educación de adultos⁷.

En estas prestaciones, los programas definen los servicios a ofrecer, las capacidades para suministrarlos y los productos a generar. La gestión puede ser conducida centralmente, pero la delegación en el nivel operativo es una condición para atender a las especificidades de la población atendida. Dado el margen de discrecionalidad del operador, es preciso definir niveles de supervisión para verificar la correspondencia entre actividades y previsiones organizacionales, crear mecanismos para la coordinación horizontal y definir criterios para evaluar el desempeño. Debido a la necesidad de adecuar las prestaciones a las situaciones, las organizaciones que ejecutan estos programas suelen formar parte de sistemas “débilmente articulados” (Weick, 1979), condición que facilita la adaptabilidad y la flexibilidad, pero que a la vez impone demandas severas a los mecanismos de supervisión, ya que éstos deben superar lo ritual del control para indagar en los procesos e impactos.

Con frecuencia, estos servicios pueden prestarse aun en ausencia de programaciones (y, para el caso, de políticas y programas) debido a la disponibilidad de una estructura social que sostiene el proceso productivo (los cargos, las capacidades profesionales, las expectativas de los usuarios y operadores) (Udy, 1971). Esta posibilidad ilustra la eventual existencia de “implementación sin programa”, cuestión que hace aun más importante el papel de la gerencia de estos servicios. En ellos, la construcción y gestión de capacidades puede agregar valor público por sobre las carencias de los aparatos de formulación de políticas y de conducción sectorial (Moore, 1998; Cortázar, 2004).

Para la estructuración de las organizaciones a cargo de esta implementación, es más relevante lo que institucionalmente está definido como adecuado que el contenido y la articulación de las tareas. Es decir, se dispone de estructuras operativas estandarizadas en mayor medida que de procedimientos operativos estandarizados. Tanto la importancia de esta “estructura social” y de las reglas que la regulan, como el sentido atribuido a las tareas, hacen que la participación al interior de las instituciones prestadoras del servicio sea un requisito funcional para construir la identidad institucional, socializar la información y disminuir los costos de coordinación. Las distintas formas de participación de los receptores pueden facilitar la estimación de la demanda, reducir la incertidumbre en la operación y promover niveles de actuación más aceptables y eficientes.

Estos programas plantean problemas que son comunes a todas las organizaciones profesionales de servicio. La necesidad de generar reglas, de contar con previsión en las contribuciones y de administrar recursos escasos, conduce con frecuencia a la burocratización por la abundancia de procedimientos

detallados, controles de procesos y supervisiones estrechas. La reafirmación constante de la legitimidad de los programas ante distintos públicos puede inhibir la innovación y conducir a que los operadores se atengan ritualmente a lo técnico e institucionalmente convalidado. Su dependencia de las decisiones presupuestarias externas puede conducir a privilegiar las acciones de mayor visibilidad subordinando su relevancia. Debido a las diferentes lógicas operantes, los conflictos entre el personal profesional y los mecanismos externos de control o de financiamiento son frecuentes, como lo son también las alianzas que se establecen entre estos profesionales y los receptores de los servicios.

En estos programas, el problema estratégico consiste en preservar la coherencia entre la concepción de los servicios y los modelos organizacionales y de gestión. Estas organizaciones confrontan múltiples tensiones, haciendo que sus responsables deban actuar como mediadores entre las expectativas de las instancias que definen las políticas y proveen los recursos, los patrones de evaluación de las comunidades profesionales que acuerdan legitimidad a las acciones, las reivindicaciones de autonomía de los operadores y las demandas de la población servida (Abbott, 1988)⁸. En este papel mediador, la gerencia contribuye a construir el sentido de la acción y promueve perspectivas y comprensiones convergentes entre los actores involucrados en el programa, en particular sus operadores.

Cuadro N° 3
Programas de servicios sociales profesionales

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Profesional	Contexto técnico-institucional. Misión compartida al interior de la institución. Calidad de los operadores. Accesibilidad de los servicios. Adecuados sistemas de monitoreo. Riesgos de captura corporativa y de burocratización.	Afirmación de la misión. Construcción de visión entre los profesionales. Construcción y fortalecimiento de las capacidades organizacionales. Identificación de las tecnologías más adecuadas en el contexto técnico e institucional. Construcción de legitimidad.	Comunicación de la visión y misión del servicio. Contribución a la organización del trabajo. Actualización permanente de los servicios y de las capacidades. Coordinación entre los operadores. Gestión de la calidad.	Eficacia (logro de los objetivos en el marco de la discrecionalidad del operador). Evaluación con intervención de pares. Mediciones de satisfacción de calidad del servicio.

Fuente: elaboración propia.

3.3. Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social. El objetivo de estos programas es producir una transformación significativa en el receptor. Sus acciones impactan sobre la totalidad de la persona, grupo o comunidad, intentando modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Sus características son: a) individualización o personalización de los destinatarios; b) tareas definidas según las necesidades o situaciones del receptor (persona, grupo o comunidad), realidad social, cultural o territorial diferenciada; c) distribución selectiva de prestaciones y servicios; d) auto-selección o selección con participación, y discrecionalidad relativamente elevada del operador; e) diagnóstico e información circunstanciada sobre el receptor, con determinación precisa de su situación y necesidades; f) participación directa del receptor en

la aceptación, aplicación y evaluación del tratamiento o intervención; y g) relación relativamente duradera entre operador y receptor.

Esta categoría comprende los “servicios sociales personales”, “servicios humanos” o lo que en inglés se denomina “*community care*”. Incluye también acciones de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua y de apoyo integral a microempresas asociativas. Son conceptualizados como “programas blandos” por su baja formalización y por utilizar tecnologías de cambio y transformación con indeterminación elevada en sus resultados efectivos. Están gobernados por convenciones y conocimientos profesionales, siempre imperfectos y limitados, sometidos a la “racionalidad discursiva”: suscitan conflictos y controversias en contextos técnicos escasamente cristalizados y su dependencia es elevada con respecto a la legitimidad acordada por sus destinatarios o por la sociedad. Tal como señala Hasenfeld (1992), las personas constituyen la “materia prima” de los procesos productivos y, por lo tanto, estos últimos están infundidos de valores vinculados al cuidado de las personas, al respeto a las identidades, a la confianza y a la respuesta a las necesidades⁹.

Estas prestaciones requieren la colaboración de individuos, familias, grupos de beneficiarios o comunidades enteras. Si bien es cierto que el operador moviliza conocimientos sancionados profesionalmente, también lo es que debe realizar una constante interpretación de la especificidad de la situación o necesidad. Las acciones son “a medida”, no estandarizadas; son consecuencia de una apreciación de la correspondencia entre los objetivos y las tácticas de intervención. Las tecnologías más formalizadas o “duras” de gestión tienen en general una aplicación periférica en estos programas. Además, el resultado de las intervenciones es coproducido por el operador y por las reacciones, respuestas y contribuciones del receptor. Por ello, el receptor debe prestar su aquiescencia y brindar su colaboración en la ejecución ya que cuenta con la capacidad de alterar el proceso productivo y, eventualmente, de hacer fracasar la operación. Esta capacidad del receptor tiene, obviamente, consecuencias importantes en la relación entre la organización suministradora del servicio y la población, con reducción de la asimetría de poder propia de las intervenciones profesionales.

La descentralización como modelo de organización es consecuencia de la autonomía del operador. La conducción del programa debe asegurar la construcción y el mantenimiento de la legitimidad social, preservar su orientación general, coordinar a las unidades operativas y participar en la negociación por recursos. La actividad de campo supone estrategias localizadas de acción (Glisson, 1992) y se realiza fuera de la mirada de los supervisores (Wilson, 1990) pero bajo la observación constante de los receptores. Son éstos, por consiguiente, los que están en mejores condiciones para identificar y evaluar las contribuciones efectivas, por lo que la participación de los destinatarios en la definición de problemas y prioridades y en el seguimiento y evaluación de resultados e impactos no es sólo un instrumento de gestión, sino una consecuencia de los propósitos de la acción.

El modelo de gestión tiene necesariamente un alto grado de horizontalidad. Por consiguiente, los estilos de conducción deben estimular la participación y el diálogo como medios para reafirmar las ideologías institucionales y las filosofías operativas, con gestión legitimada por “mitos” operativos. Como consecuencia de la naturaleza de las prestaciones, además, el conocimiento individual debe convertirse en conocimiento colectivo a través de la sistematización de experiencias, siendo por ello la horizontalidad un medio para la promoción de la acumulación y la socialización del aprendizaje (Gore, 2002).

Dado que la vulnerabilidad crítica de estos programas está localizada en la concepción y en la eficacia de sus tecnologías, la gerencia debe custodiar los valores y objetivos básicos (la ideología de la práctica institucional) y asegurar que las contribuciones de los operadores respondan a criterios de rigurosidad, calidad y respeto a los receptores de la acción. La débil institucionalización de las comunidades de expertos vinculados con las problemáticas de los programas determina que la gerencia deba, además, orientar gran parte de sus esfuerzos a la construcción de legitimidad y a asegurar la sostenibilidad temporal de las operaciones.

Cuadro N° 4
Programas de servicios humanos, desarrollo de capacidades e inserción social

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Colegial Descentralizado	Convalidación social e institucional. Construcción de legitimidad. Calidad de la relación con los receptores. Sostenibilidad del impacto. Equidad en la determinación de los destinatarios de la acción. Unidad e identidad institucional.	Construcción de cualidades organizacionales. Construcción de sentido (ideología del servicio). Convergencia de los aportes de los equipos de trabajo con la misión organizacional. Preservación de la relación y de la legitimidad. Construcción de aprendizaje.	Oportunidad y calidad de la intervención. Control metodológico. Coordinación entre los integrantes de los equipos de intervención. Supervisión y monitoreo. Preservación de la participación. Gestión del conocimiento.	Efectividad (cambios en los comportamientos). Impacto: grados de autonomía e integración de la persona o grupo. Evaluación interpretativa. Participación en la evaluación de los receptores o destinatarios.

Fuente: elaboración propia.

3.4. Prestaciones asistenciales y de emergencia. Estas prestaciones consisten en transferencias de bienes o recursos sin continuidad. Las acciones (aportes de carácter asistencial) se ejecutan para dar solución, alivio o auxilio a situaciones de carencia o indigencia en el marco de emergencias de todo tipo (inundaciones, terremotos, graves crisis económicas con quiebra generalizada del aparato productivo, crisis de institucionalidad, etc.).

Las acciones incorporadas en esta categoría no constituyen programas en sentido estricto; son acumulaciones de actividades con una intencionalidad compartida, pero es posible que no se traduzcan en objetivos precisos, metas cuantificables y tareas predeterminadas. Por consiguiente, la formalización de estas acciones es extremadamente baja y la definición explícita de metas y de procedimientos operativos es nula o reducida. En muchas situaciones, estos programas se manejan con escasa precisión con respecto a sus beneficiarios, no tienen criterios de focalización definidos y el ejercicio de la discrecionalidad política en su gestión es elevada, pues tiene propensión al clientelismo y a la arbitrariedad.

Estos atributos de la organización y de la gestión pueden ser consecuencia de la baja capacidad organizacional de los sectores públicos o de las organizaciones sociales en las que se delega la ejecución de acciones de transferencia de recursos. La ausencia de información y de registros sobre la situación de necesidad, la escasez de mecanismos con cobertura territorial suficiente para organizar la ayuda, la debilidad administrativa o aprovechamiento de emergencias para fortalecer relaciones de dependencia explican por qué esta situación no es excepcional. Este patrón de manejo es frecuente en las unidades de política asistencial que funcionan con base en la atención casuística y que deben atender requerimientos de personas en situaciones de necesidad o riesgo con prestaciones puntuales que no están dirigidas a cambios significativos en las condiciones de vida, en las capacidades o en los comportamientos de los receptores. Debe señalarse que, por cierto, estos programas son en muchos casos la reproducción presente de las viejas prácticas de la beneficencia y de la caridad.

La autoridad con capacidad para administrar los recursos determina la elegibilidad del demandante y la naturaleza y cuantía de la transferencia o prestación. El modelo organizacional se aproxima al de las organizaciones *ad hoc*, aun cuando éste puede concebirse como una situación precaria que requiere un tránsito hacia una mayor formalización, con definición de criterios con respecto a beneficiarios y prestaciones, planes de contingencia, construcción de memoria institucional, sistematización de experiencias y fortalecimiento constante del sentimiento de servicio solidario (Martínez Nogueira, 2004a). Por consiguiente, el gran desafío de la gerencia es preservar la objetividad de la intervención, diseñar los mecanismos más eficientes para entregar su ayuda y asegurarse que ésta llegue a donde se necesita. La ausencia de formalización y de procedimientos hace que el criterio de la conducción de la operación determine la calidad de servicios y prestaciones, criterio que debe ser compartido por los operadores, así como el sentido de la misión y el compromiso efectivo con aquellos en situación de emergencia.

Cuadro N° 5
Programas asistenciales y de emergencia

Modelo organizacional	Cuestiones críticas para la gerencia	Consecuencias para la gestión estratégica	Consecuencias para la gestión operativa	Dimensiones centrales para la evaluación
Organización orientada por el producto (pre-burocrática o <i>ad hoc</i>).	Contexto político. Formalización. Profesionalización. Objetividad en la acción (evitar el clientelismo).	Capacidad para traducir políticas de gobierno en objetivos operacionales. Planeamiento anticipatorio. Disponibilidad de recursos y capacidades para la situación de emergencia. Formalización de las actividades. Capacitación de los operadores.	Conducción y participación directa. Supervisión. Control en campo. Control logístico. Sistemas de información. Entrega en tiempo y forma.	Oportunidad del auxilio o la prestación. Llegada a la población objetivo. Cobertura conforme a los objetivos de la acción.

Fuente: elaboración propia.

4. La participación social

La participación es un valor omnipresente en la literatura sobre la gerencia social. Se procura incorporarla a través de diversos mecanismos en las etapas de formulación, implementación, monitoreo y evaluación como instrumento central para institucionalizar o consolidar patrones democráticos de comportamiento y de ejercicio del poder. Está asociada a la transparencia de la gestión, a la activación de la sociedad civil y al reconocimiento de derechos ciudadanos. Aquí, luego de una clarificación conceptual necesaria, se tratan los desafíos que la participación social plantea a la gerencia de programas, con referencias específicas a las restricciones impuestas por la naturaleza de las actividades de producción y entrega.

4.1. Alcance e instancias de la participación. La atribución del carácter participativo de un programa requiere explicitar el alcance e instancias de la participación social. Para ello es necesario formular algunas precisiones, pues “participación” es un término demasiado genérico para describir el carácter que puede asumir y las múltiples instancias en que se despliega la intervención de los actores sociales a lo largo del ciclo de vida de los programas¹⁰. Si esta precisión no se alcanza, el enunciado del

carácter participativo de los programas puede quedar en una afirmación retórica, generar expectativas inadecuadas y causar confusión con respecto a la distribución de responsabilidades (Martínez Nogueira, 2004b).

- El *alcance* hace referencia a la incidencia de la participación en los procesos decisorios. Los protagonistas de la participación (la población, sus organizaciones u otros actores) pueden ser convocados para: a) suministrar o procesar información sobre la situación enfrentada o los contenidos -objetivos, acciones, contribuciones esperadas, etc.- del programa; b) emitir opiniones o expresar preferencias sin carácter vinculante para asegurar la viabilidad técnica, la legitimidad social, el control social o la eficiencia operacional; y c) intervenir plenamente en los procesos decisorios. De estas tres modalidades de participación -informativa, consultiva y de decisión- sólo la última implica un otorgamiento efectivo de facultades (empoderamiento), con distribución de poder y transferencia efectiva de capacidad decisoria a los representantes de la población receptora.

- La participación puede tener lugar en *instancias* como: a) la identificación de necesidades, la formulación de diagnósticos y el planteamiento de demandas; b) la identificación de objetivos y prioridades; c) el diseño del proyecto o programa y sus decisiones estratégicas; d) la programación de las acciones; e) la asignación de recursos; f) la ejecución (administración de los recursos y conducción/realización de las actividades); y g) el monitoreo y la evaluación. Desde ya, debe afirmarse que un programa es plenamente participativo cuando la población o las organizaciones comunitarias intervienen con capacidad decisoria en todas sus instancias o niveles.

La combinación de estas dos dimensiones da lugar a diferentes modos de participación. El grupo-objetivo puede participar en la elaboración del diagnóstico y en la definición de prioridades de problemas, proveyendo insumos para el diseño y la ejecución. Tal es el caso de programas de promoción comunitaria en los que la población determina sus prioridades, por ejemplo en materia de obras de infraestructura que pueden ejecutarse por medio de contratos con terceros. Otra modalidad con características semejantes es la asumida por los fondos de inversión social que operan “por demanda” de grupos que definen necesidades y formulan proyectos que son ejecutados por otros actores. Otra posibilidad la constituye la existencia de programas diseñados sin participación pero que requieren que los receptores se involucren, ya sea recurriendo a mano de obra de la comunidad o contando con su colaboración plena (rehabilitación de viviendas, mantenimiento de huertas comunitarias, acciones de salud preventiva), que tienen una programación que requiere recursos técnicos importantes pero cuya ejecución sólo puede realizarse en forma asociada con la población. Programas plenamente participativos suelen ser aquellos en los que el objetivo es la construcción de capacidades o el desarrollo de una comunidad a través de la “coproducción” entre la agencia de desarrollo y la población. En los programas de desarrollo rural los beneficiarios participan en todas las etapas, al igual que en los proyectos dirigidos a la integración de comunidades de marginados o excluidos. Los aportes técnicos pueden consistir en la delimitación del área de intervención, en el apoyo a los procesos sociales y en el suministro de ciertos insumos especializados (capacitación, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, etc.).

4.2. La participación en los tipos de programas. Un análisis de los modos de ejercicio de la participación, de las respuestas de la gerencia y de sus consecuencias para la efectividad y la construcción de capacidades, requeriría recurrir a estudios empíricos. Dados los propósitos de este trabajo, simplemente se identifican las consecuencias lógicas de lo planteado con respecto a los tipos de programas. Por cierto, las asociaciones que se señalan son posibilidades que pueden expandirse o contraerse conforme a la naturaleza del contexto institucional y al desarrollo de procesos sociales en torno a los programas.

- Los *programas de transferencia de bienes y recursos* suelen ser el resultado de “macrodecisiones”, entendiendo por tales las políticas dirigidas a grandes grupos o categorías poblacionales y que implican el reconocimiento de una obligación del Estado frente a un derecho de

ciudadanía. En este caso, la participación se da principalmente a través de los mecanismos de representación colectiva que definen los alcances, naturaleza, criterios y cuantía de las prestaciones, habitualmente en el marco de leyes sancionadas por los parlamentos. Las decisiones estratégicas quedan reservadas a la conducción política y, en menor medida, al gobierno del programa. Su instrumentación es un problema técnico y administrativo, y la implementación es responsabilidad primaria de agencias estatales especializadas. La participación informativa puede tener manifestación en la difusión de los resultados de diagnósticos, de los objetivos y prioridades y de los contenidos y condiciones de las ofertas. Ciertamente, la sociedad civil puede participar en la entrega de esas prestaciones, pero dentro de los marcos establecidos por el programa. A la vez, puede haber participación de carácter consultivo y de presentación de propuestas en acciones encaminadas a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios y en las instancias de seguimiento y evaluación. No obstante, es obvio que no debe confundirse esta participación de organizaciones de la sociedad civil con la participación social de los receptores o destinatarios de las acciones.

- Los *servicios profesionales y sociales* brindan oportunidades para una mayor participación. En estos casos, los juicios técnicos y disciplinarios de los profesionales pueden ser complementados y enriquecidos por la información, juicios y apreciaciones de los receptores. Dan lugar a formas de participación consultiva útiles para jerarquizar las necesidades e identificar la demanda mediante mecanismos que contemplan la presencia de los eventuales receptores o de sus representantes. El diseño de los programas y las decisiones estratégicas están sujetos a restricciones técnicas e institucionales y están reservadas a la conducción política y al gobierno del programa. La pertinencia, prioridad y calidad de las acciones, así como el control de la gestión y el aseguramiento de los impactos buscados pueden ser facilitados y asegurados mediante un diálogo permanente con los receptores y, aun, mediante su institucionalización en ámbitos específicos de intervención.

- En los *programas de desarrollo de capacidades y de integración social* la cuestión del empoderamiento es crítica. En muchos de ellos el operador es simplemente un facilitador de procesos cuyos protagonistas son las poblaciones o los individuos participantes. En este caso, la gerencia queda desprovista de capacidad para adoptar ciertas decisiones de gestión y operación, sin que por ello pierda su carácter determinante en el proceso de implementación: la preservación del sentido, la movilización de recursos y la administración de los aportes técnicos continúan siendo responsabilidades irrenunciables. Los receptores suelen ser actores principales en la denuncia y en el diagnóstico del problema, en el planteamiento de la demanda, en la formulación de programaciones participativas y en la evaluación de resultados e impactos.

- En los *programas asistenciales y de emergencia* la participación no obedece a un diseño, sino que es resultado de la operación de fuerzas que se despliegan a lo largo de la operación. La identificación de la necesidad es realizada por la autoridad política con apoyo de la agencia operativa. El diseño de los programas es una tarea técnico-política sin participación social. La asignación de recursos está reservada a la conducción política y al gobierno del programa, con discrecionalidad relativa en el nivel operativo para atender lo específico de la acción. Pueden llegar a movilizar voluntarios en el caso de los programas de emergencia, pero ello no implica una instancia de participación, sino una sustitución de la mano de obra de la organización implementadora por aportes de la sociedad civil. En estos programas no existen instancias orgánicas de participación social durante la ejecución o para el monitoreo o la evaluación.

4.3. Papel de la gerencia frente a la participación social. La gerencia puede (y debe) construir el sendero de una creciente participación en instancias cada vez más decisivas y con un mayor protagonismo. De la gerencia depende la creación de mecanismos de comunicación y consulta para informar y enriquecer la marcha del programa, así como para identificar y definir necesidades y prioridades, y reformular aspectos tácticos y operativos de la implementación. De esta forma, la gerencia impacta sobre la naturaleza del proceso social desencadenado por el programa, contribuyendo a la activación de la población, a que se interese en el programa y a que eventualmente quiera hacerlo

propio. En particular, a través de la convocatoria de actores sociales la gerencia suele tener una injerencia determinante, pues es un medio para brindar “voz” a distintos públicos, compensando en parte las asimetrías entre los involucrados con la marcha del programa. De igual manera, depende de la gerencia que la participación no sea de naturaleza ritual o simbólica, sino que se convierta en un medio para la construcción de capital social y para el desarrollo de formas de colaboración y de acción que estimulen el aprendizaje colectivo, generen nuevos intercambios entre los actores y contribuyan al incremento de las capacidades sociales.

Lo anterior no debe interpretarse como que el papel de la gerencia frente a la participación social es homogéneo: el tipo de programa condiciona la modalidad de participación social y, por lo tanto, el papel de la gerencia frente a ella. Si bien es una aspiración con consenso que los programas sean participativos, esta conclusión supera la simple manifestación de valor para avanzar en la afirmación de la necesidad de contar con estrategias frente a la participación en las que se puedan identificar las oportunidades y las restricciones impuestas por la naturaleza de los programas. La participación enriquece los programas y potencia a la gerencia, pero al mismo tiempo genera incertidumbres. La comprensión de la heterogeneidad de los participantes y de las formas de participación, así como del procesamiento de las contingencias que cada modalidad de participación produce, deben formar parte de las tareas necesarias para la elaboración de la agenda estratégica de la gerencia.

5. La coordinación

El análisis convencional de la gerencia considera a ésta desplegándose en *una* organización con límites claramente definidos, atribuciones decisorias distribuidas a través de la jerarquía, y cadenas de fines y medios relativamente claras. El carácter de muchos programas aleja a la gerencia de este tratamiento convencional, pues en ellos pueden participar varias organizaciones con objetivos no siempre compartidos, que responden a lógicas institucionales propias y que confrontan demandas externas de sus públicos específicos. Aquí se tratan algunos desafíos particulares planteados por la coordinación interinstitucional y el papel de la gerencia en los mismos.

5.1. El carácter multiorganizacional de la implementación. El análisis de los programas considerando su carácter interinstitucional es el resultado de la operación casi simultánea de varios factores. Por una parte, está la transferencia de responsabilidades de los Estados nacionales a los niveles provinciales o locales de gobierno. Por otra, una mejor comprensión del carácter complejo y multidimensional de lo social, que con frecuencia trasciende los límites demarcados por la sectorización del Estado y por la parcelación de las disciplinas, hace que la implementación requiera la concertación y el aporte de conocimientos y capacidades específicas de un mayor número de actores de diversa índole.

Esa concertación y el establecimiento de alianzas entre niveles y ámbitos del Estado, organizaciones no gubernamentales de asistencia y promoción, organizaciones comunitarias, etc., da lugar a diferentes arreglos interinstitucionales, con vínculos diferenciados entre las organizaciones participantes (Martínez Nogueira, 2004b). Evidentemente, no todos los programas pueden operar con los mismos arreglos, ya que los contextos técnicos e institucionales determinan su viabilidad. En el ajuste a estas condiciones, la gerencia juega un papel que no puede ser sustituido por las conducciones políticas ni por los operadores de campo (O’Toole, 1988). De igual manera, estos arreglos dan lugar a tensiones entre expectativas, compromisos y aportes, con consecuencias inevitables para la gerencia, la que debe facilitar la integración y la coordinación de las tareas a través del diálogo y la negociación. El buen funcionamiento de estos arreglos, la apreciación compartida del sentido de las tareas, la preservación de las condiciones de colaboración y el cumplimiento pleno de los compromisos asumidos constituyen retos estratégicos que la gerencia debe enfrentar.

5.2. Los arreglos interinstitucionales. Para efectos meramente analíticos, pueden identificarse distintos modelos de convergencia interinstitucional. La dimensión crítica para el análisis es el carácter

de los compromisos asumidos por las organizaciones participantes, su intervención en el gobierno y la gestión operativa del programa. Estos modelos son simplificaciones de una realidad más compleja y a la vez dinámica, ya que la implementación puede dar lugar a la profundización y a la transformación progresiva de las relaciones.

- *Programas con conducción centralizada.* La situación más simple -que se expone sólo como punto de partida del análisis- es aquella en la que una organización tiene la responsabilidad exclusiva de prestar el servicio en un ámbito geográfico o social determinado. Esta organización preserva el ejercicio de la conducción y operación y actúa como “propietaria” del programa ante los receptores, con autoridad y disponibilidad de instrumentos para asegurar que las acciones se realicen conforme a lo comprometido. Su gerencia acumula funciones de gobierno, gerencia y operación. Ejemplos de esta situación son los programas de alcance nacional ejecutados por una organización del gobierno central a través de sus funcionarios (programas de desarrollo rural ejecutados por los organismos nacionales con competencia en la materia, como el INDAP en Chile o los programas para pequeños productores del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, de Argentina). Al interior de esta organización pueden existir modalidades de delegación o desconcentración en el marco de la estructura jerárquica y funcional establecida. De igual manera, las actividades de los servicios de salud o del sistema educativo realizadas en forma directa por hospitales o escuelas dependientes de los ministerios respectivos tienen estos atributos. Desde el principio, la implementación requiere la articulación y la coordinación con otras entidades, pero sin una división explícita del trabajo ni programaciones conjuntas.

- *Programas con ejecución tercerizada.* Un modelo más complejo es aquel en el que una organización pública (focal, ejecutora, central, nuclear) cuenta con competencias para identificar y evaluar eventuales contribuciones de otras organizaciones y, llegado el caso, para encomendar la ejecución de ciertas tareas. Este formato puede definirse como una “tercerización” de la ejecución, con relaciones regladas por “contratos” o convenios en los que se definen las obligaciones mutuas. Ejemplo de estos programas son las acciones encomendadas a organizaciones de la sociedad civil (como las ONGs en el marco del Programa Social Agropecuario de Argentina). Otro caso particular lo constituyen los programas nacionales ejecutados por las provincias con recursos del gobierno central. En ellos, la “tercerización” se hace más compleja debido a la naturaleza política de las relaciones entre diferentes ámbitos jurisdiccionales y a la dificultad de aplicar sanciones por el incumplimiento de los compromisos contraídos.

Esta modalidad puede ser utilizada en diversos tipos de programas. En todos los casos da lugar a una diferenciación vertical de responsabilidades. Se corresponde con la implementación de programas en los que la organización central distribuye recursos para el logro de objetivos claramente establecidos, con criterios y procedimientos para la ejecución de tareas definidos con cierta precisión, y requerimientos convenidos para la rendición de cuentas. El nivel central es el mecanismo de conducción de una red de ejecutores, de programación y formulación de los contratos, de seguimiento de la acción y, en algunos casos, de apoyo técnico¹¹. Las organizaciones restantes tienen el contacto directo con los receptores. Por consiguiente, la gerencia plantea requerimientos muy diferentes según el nivel de referencia.

Estos arreglos pueden enriquecerse a través de la incorporación de mecanismos de asesoramiento y consulta integrados por representantes de las organizaciones participantes, pero la capacidad decisoria queda reservada a la organización central. Estos mecanismos sirven para el intercambio y el reconocimiento mutuo, tienen potencial para permitir el diálogo y el apoyo a lo largo de la ejecución y para ejercer presión para el cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes.

- *Programas ejecutados a través de redes.* Una situación de mayor complejidad es aquella en la que es preciso articular organizaciones comunitarias, de prestación de servicios, de representación social, etc., conformando redes. Estos son arreglos gregarios en los que distintos actores, de forma voluntaria y con reserva de su capacidad de ingreso y salida, realizan aportes al conjunto. Las

organizaciones que las integran preservan su autonomía para determinar las acciones a ejecutar. Su estructura no es muy clara y no tiene un centro ordenador. No obstante, es habitual la existencia de un papel movilizador y facilitador desempeñado por la organización impulsora del arreglo. Esta situación enfrenta el riesgo de la dispersión de las acciones, ya que los instrumentos o incentivos que aseguran la convergencia son débiles, no están respaldados por recursos y están librados a la interpretación de los actores participantes. La coordinación es el resultado de percepciones y orientaciones, sin rutinas preestablecidas ni cursos de acción acordados.

La constitución y consolidación de estas redes forman parte de los propósitos de programas entre cuyos objetivos está estimular el aprendizaje compartido, el mejor aprovechamiento de los recursos y la acumulación de impactos. Ejemplos de estos programas son los de desarrollo local o comunitario en los que se procura, a través del establecimiento de relaciones entre actores, abrir oportunidades para nuevas iniciativas y desarrollar procesos de construcción de capital social. Entendidas como estrategia para el desarrollo de capacidades colectivas, estas redes son ámbitos para que las relaciones entre los participantes ganen en intensidad y extensión (mayores compromisos entre los participantes y nuevas transacciones entre ellos).

Las redes difieren según las transacciones e intercambios^{12, 13}.

- Las más simples tienen por objeto el intercambio de *información* sobre actividades y recursos institucionales de libre uso y disponibilidad, con participantes homogéneos en sus derechos aun cuando heterogéneos en sus contribuciones (“bienes públicos” para los miembros de la red)¹⁴.

- Otras constituyen medios para el intercambio de *materiales, metodologías, insumos*, etc. El principio fundamental es la reciprocidad, aun cuando la existencia de asimetrías en las contribuciones puede poner de manifiesto relaciones de ayuda, asistencia o cooperación entre participantes heterogéneos. Comprende también las redes de capacitación en las que algunas organizaciones transfieren prácticas y tecnologías a través de cursos, talleres, visitas, pasantías, etc.

- Las redes pueden facilitar también el intercambio de *capacidades y recursos* para la atención circunstancial y esporádica de ciertos problemas o la satisfacción de necesidades, permitiendo una mayor eficiencia agregada y una mayor especialización entre los participantes.

- Una cuarta posibilidad, variante de las redes centradas en el intercambio de información, es alguna forma de *coordinación en campo* entre organizaciones con objetivos y enfoques distintos para evitar la existencia de superposiciones y conflictos, promover la legitimidad de los esfuerzos y reducir los “costos de información y de transacción”.

El crecimiento de la red consiste en la incorporación de nuevos actores, la consolidación y persistencia de las transacciones y relaciones, y la intensificación de los intercambios. El papel de la gerencia de programas que procuran establecer y consolidar redes consiste en alcanzar y mantener el reconocimiento mutuo, asegurar la comunicación, promover intercambios, establecer el clima de confianza y reciprocidad e inducir la coordinación voluntaria.

- *Programas ejecutados por alianzas estratégicas*. Una situación más exigente es aquella en la que las organizaciones realizan programaciones conjuntas que constituyen el marco para la ejecución de proyectos independientes. Esas programaciones están dirigidas a la atención de problemáticas complejas por medio de la división del trabajo entre organizaciones que tienen recursos complementarios e intereses compartidos, aun cuando sus objetivos institucionales no coincidan.

Estas alianzas permiten el aprovechamiento recíproco de capacidades, contribuciones y resultados, con acciones autónomamente ejecutadas pero convergentes, con interdependencias importantes y coordinación elevada y sistemática en sus procesos de producción. La preservación de la alianza tiene como condición el mantenimiento de un equilibrio entre los participantes a través de acuerdos precisos e interacción constante. Estas alianzas tienen, por lo tanto, mecanismos para la negociación, coordinación y preservación del cumplimiento de los compromisos, pudiendo éstos diferir en su carácter estable o circunstancial. Muchas formas de relaciones entre organismos públicos y

ONGs asumen este formato. De igual manera, organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno pueden participar en este tipo de arreglos, conviniendo la división del trabajo para la atención de un campo problemático de interés común.

Estas alianzas deben estar fundadas en propósitos consensuados y en diagnósticos realizados en forma conjunta. La división del trabajo es el resultado de la identificación de las tareas con que cada parte puede contribuir y de las complementariedades y sinergias organizacionales. Las dificultades de estos arreglos derivan de su carácter temporal y de lo problemático de toda acción colectiva. El mantenimiento de los compromisos entre organizaciones, que suelen actuar en contextos institucionales generalmente diversos, y la carencia de instrumentos o incentivos para rectificar cursos de acción, constituyen los principales desafíos a la gerencia.

- *Programas ejecutados por consorcios.* Más exigentes son los arreglos que implican una distribución de responsabilidades con fusión de recursos y objetivos compartidos. Exigen la programación conjunta de acciones ejecutadas en forma asociada. Se opera como si se tratase de un solo programa con diversos componentes: cada organización se hace cargo de uno de esos componentes o interviene a través de la movilización de recursos que se ponen a disposición del conjunto. Requieren interacciones constantes y una autoridad reconocida con capacidad de revisión de la marcha de las acciones. Esta autoridad puede ser asumida por una de las organizaciones integrantes del consorcio, o puede crearse un mecanismo especial para este efecto.

Estos diseños aseguran la unidad de concepción y aseguran la coordinación. Se asemejan a los programas de conducción centralizada. Requieren mecanismos que adopten las decisiones críticas sobre el diseño, su operacionalización y sobre las políticas de ejecución. Las dificultades que suelen surgir durante la implementación provienen de la distribución diferencial de capacidades entre los integrantes del consorcio, de la difícil correspondencia entre los aportes y las expectativas del conjunto, y de la necesidad de mantener los equilibrios en los ámbitos de conducción del consorcio.

6. Conclusiones: consecuencias para la gestión de programas sociales

Lo presentado con respecto a la producción y entrega, a la participación y a la coordinación responde a la intención de arrojar luz sobre los desafíos que debe enfrentar la gerencia de los programas sociales. Para cada uno de estos desafíos se señalaron algunas consecuencias específicas. En este punto se extraen algunas conclusiones generales y se avanza en las implicancias conceptuales de la atención a la heterogeneidad de esos programas y al carácter contingente de la implementación.

6.1. El diseño de la gerencia. Este trabajo aspira a proporcionar algunos lineamientos para el diseño de la gerencia de los programas. Estos son tentativos y esquemáticos. Su propósito, como el de todo el trabajo, es poner de manifiesto la tremenda variedad de aquellos desafíos:

- La gerencia no es sólo un elemento promotor o facilitador de tareas, es decir, un recurso para la ejecución. Debe construir legitimidad y confiabilidad, administrando las relaciones con las autoridades políticas, con los receptores de las prestaciones y servicios y con otras organizaciones públicas y privadas. Su papel no es sólo ejecutar una programación, sino construir un sendero de desarrollo de capacidades, de sinergias y de participación. Es, por lo tanto, constructora de institucionalidad (Osborne, 1998).

- Si los programas tienen sentido a partir de su contribución final a la construcción de una sociedad más equitativa y con mayor bienestar, el diseño y el desempeño de esta gerencia deben permitir el acrecentamiento, a través del tiempo, de los ámbitos, ocasiones y temáticas abiertas al aprendizaje colectivo y a la democratización de los mecanismos y las capacidades decisorias. La efectividad de las contribuciones de estos programas depende de que la gerencia sea parte y promotora de compromisos colectivos que propendan hacia una mejor calidad institucional, con una asunción plena, por parte de todos los operadores, de las orientaciones, finalidades y contenidos del programa.

▪ Los puntos de partida para el diseño de la gerencia y de los arreglos institucionales en relación con la implementación de los programas pueden variar. Entre los más relevantes están la naturaleza de las tareas, los esquemas de participación social y las necesidades de coordinación. Cuanto más heterogéneas sean las condiciones de producción de las prestaciones y de los servicios, tanto mayor será la incidencia de los receptores en la entrega efectiva; y cuanto mayor sea el número de organizaciones con responsabilidades directas o indirectas en la concreción de objetivos e impactos, mayor será el carácter estratégico de la gerencia y mayores sus requerimientos sobre las conductas de los actores.

6.2. El desarrollo de la gerencia. No todos los programas sociales son programas *de* desarrollo, pero todos, en cambio, son programas *en* desarrollo. A lo largo de su ciclo de vida, los programas deben enfrentar contingencias, alientan, modifican o destruyen expectativas, generan relaciones y se convierten en arenas para la resolución de los más diversos conflictos. Constituyen procesos sociales complejos en los que los diseños conforman marcos y restricciones, pero sin que lleguen a eliminar radicalmente los grados de libertad de los operadores. Los procesos desencadenados trascienden las acciones de los programas e impactan otros ámbitos de la vida de los participantes y de las comunidades en las que se ejecutan (Bardach, 1998). De igual manera, las contribuciones de los programas a la generación de valor público son dinámicas, ya que las definiciones de valor están sometidas a cambios constantes como resultado de las experiencias acumuladas y de los resultados de los debates públicos (Kelly y Muers, 2005).

La gerencia, por lo tanto, no es sólo la gestión de un programa, sino de un proceso que lo trasciende y que a veces le da sentido. Esta construcción de sentido es fundamental para la efectividad de los programas, ya que la negociación y los acuerdos sólo son posibles si existe un marco referencial común y un sistema de reglas aceptado por los participantes, respaldado a su vez por incentivos adecuados que sean convergentes con las interpretaciones que los actores confieren a su acción y a la acción colectiva¹⁵.

Se explicó que la gerencia está fuertemente condicionada por el diseño de los programas y por la naturaleza del contexto técnico e institucional. Sin embargo, también es constructora de sentido a través de sus interpretaciones del mandato en los procesos que desencadena o administra: la gerencia debe reconocer y reconciliar tensiones múltiples y aplicar criterios generalmente ambiguos, cuya compatibilidad es difícil de lograr, y que entran en conflicto con las apreciaciones de diferentes actores (Loseke, 1999). Por ello, la gerencia nunca es exclusivamente instrumental ni se reduce a la administración de medios para el logro de fines u objetivos, sino que crea y transforma recursos y reformula y operacionaliza orientaciones para la acción. El problema de la gerencia consiste en resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y convertido en rutina y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los receptores de las prestaciones. Los administradores, los técnicos y los trabajadores de campo constantemente reinterpretan los objetivos perseguidos y las normas establecidas, formulan apreciaciones de las situaciones enfrentadas, estructuran problemas, generan alternativas y redefinen las prioridades. Por consiguiente, la implementación puede desnaturalizar las intenciones de las políticas, pero también abre canales para el enriquecimiento de las mismas o, en otros términos, para agregar valor (Moore, 1998; Cortázar, 2004).

Estos comportamientos típicos de la gerencia no sólo alteran los cursos de acción, sino que también modifican el contexto de operación entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas, y creando una imagen pública del programa. Los resultados pueden diferir así notablemente de los planteados por los objetivos; las consecuencias no deseadas pueden escapar al control de los participantes, y la incertidumbre sobre los impactos puede desbordar las capacidades analíticas. Si las transferencias, intervenciones o tratamientos exigen el ejercicio de alguna

discrecionalidad por parte del operador, la implementación requerirá que la teoría de intervención sea compartida a lo largo del ciclo de acción del proyecto. Por consiguiente, la gerencia no es independiente de los fines que persigue, de los medios que utiliza, de los procesos de producción y de las relaciones sociales en que participa, moviliza o impacta. No hay gerencia que no esté históricamente situada, que no sea socialmente construida. No hay gerencia universal, ya que toda gestión es específica. Si bien puede concebirse a la “gerencia social” como un campo profesional diferenciado, la codificación de sus conocimientos siempre será parcial y sus tecnologías no serán de aplicación genérica. Hay gestiones diversas que deben atender a lo propio de cada intervención social, a las condiciones en que ésta se despliega, a la naturaleza de la población a que está dirigida, a las capacidades de los actores, y a los valores, actitudes y comportamientos requeridos de los operadores y destinatarios de la acción. Esto supone asumir la complejidad de la implementación, pensándola como un ciclo abierto de acción. En esta implementación, la gerencia es responsable de la eficiencia en la aplicación de recursos y de la construcción de la legitimidad y de la sostenibilidad social.

Notas

¹ Algunas tipologías ponen de manifiesto la complejidad del universo de los programas sociales derivada de los contenidos de las políticas públicas a que responden. Se recurre para ello a dimensiones como su materia -salud, promoción del empleo, nutrición, educación-; características de los destinatarios -jóvenes, mujeres, niños de la calle, población rural-; relación jurídica que entraña -la satisfacción de un derecho o una acción discrecional del Estado-; orientación (beneficios o servicios tangibles o construcción de capacidades para la reivindicación y afirmación de derechos); etc.

² Véase en Hill y Hupe (2002) un buen análisis y sumario de esta literatura.

³ Estos aportes pueden sintetizarse en las siguientes proposiciones: a mayor complejidad técnica, mayor complejidad estructural; a mayor incertidumbre, mayor descentralización y menor formalización; a mayor necesidad de interdependencias técnicas, mayor necesidad de coordinación.

⁴ Sobre estos trabajos se apoyan las consideraciones que se formulan a continuación.

⁵ Se introducen las denominaciones utilizadas por Juan Carlos Cortázar en su trabajo (Cortázar, 2004), reformulando las utilizadas por Martínez Nogueira (1998).

⁶ Algunos programas sanitarios tienen estos atributos, como los de vacunación masiva y obligatoria.

⁷ A pesar de estas semejanzas que permiten incorporar los servicios educativos y sanitarios en la misma categoría, existen algunas diferencias: a) en medicina existe una base tecnológica que permite inferir los tratamientos y existe una metodología demostrable para identificar la efectividad de los tratamientos; y b) en educación, la base tecnológica es problemática. Lo que ambos casos tienen en común es que puede evaluarse la diferencia entre las situaciones con y sin tratamiento.

⁸ Un viejo trabajo ilustra los “conflictos de papeles” de ciertos gerentes (directores de escuelas) por la necesidad de dirigirse a distintos públicos y preservar ante ellos la legitimidad (Kahn ...[et al], 1964).

⁹ En este sentido, se trata de un “trabajo moral”: cada intervención supone un juicio moral sobre lo deseable y adecuado.

¹⁰ Algunos aspectos de la participación han sido objeto de evaluación, contándose con elementos de juicio abundantes para identificar potencialidades y limitaciones en algunas etapas del ciclo de vida del programa, pero no en su totalidad. Entre esos aspectos está la participación en lo referido a las decisiones de manejo de recursos (Estrella y Gaventa, 1998).

¹¹ En el lenguaje de los proyectos, estas unidades centrales a veces son denominadas “unidades coordinadoras”. Esta denominación es insuficiente para denotar las funciones a cargo de estas unidades, pues sus funciones exceden en mucho las de la mera coordinación.

¹² Un ejemplo de este tipo de arreglo lo constituyen las redes de investigadores (en el caso de la investigación agrícola, estos arreglos tienen gran difusión y una consolidación de décadas).

¹³ Esos intercambios pueden ser reales o potenciales, pero sin ellos no existe red. Es decir, la red no es una nómina de entidades, sino la expectativa de transacciones entre ellas y el vehículo para efectivizarlas.

¹⁴ En términos rigurosos, estas redes producen “bienes club”.

¹⁵ Se reitera que el término “incentivo” está utilizado en forma rigurosa pero amplia. No se refiere a incentivos económicos, aun cuando no los excluye. Se denotan elementos “motivadores”, impulsores de la acción, que pueden ser instrumentados para generarla y mantenerla.

Bibliografía

- Abbott, A. (1988), *The System of Professions: an Essay on Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- Banco Mundial (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: servicios para los pobres*, Bogotá, Banco Mundial, Alfaomega Colombiana, Mundi-Prensa Libros.
- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together*, Washington, Brookings Institution Press.
- Brehm, J. y Gates, S. (1999), *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- CEPAL. División de Desarrollo Social (1998a), “Gestión de programas sociales en América Latina: volumen I”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 25).
- _____ (1998b), “Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales: volumen II”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 25).
- Chambers, D. E. (1993), *Social Policy and Social Programs: a Method for the Practical Public Policy Analysis*, New York, McMillan.
- Chen, Huey-Tsyh (1990), *Theory Driven Evaluations*, London, Sage.
- Cortázar, J. C. (2004), *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en *American Sociological Review*, N° 48, Washington, pp. 147-160.
- Donnison, D. V. (1961), “The Teaching of Social Administration”, en *British Journal of Sociology*, Vol. 13 N° 3, London.
- Estrella, M. y Gaventa, J. (1998), “Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: a Literature Review”, Sussex, Institute of Development Studies (Working Paper, N° 70).
- Etzioni, A. (1976), *Social Problems*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Glisson, C. (1992), “Structure and Technology in Human Service Organizations”, en *Human Services as Complex Organizations*, Y. Hasenfeld (ed.), London, Sage.
- Gore, E. (2002). *Conocimiento colectivo*, Buenos Aires, Granica.
- Hasenfeld, Y. (1990), “The Nature of Human Service Organizations”, en *Human Services as Complex Organizations*, Y. Hasenfeld (ed.), London, Sage.
- Hill, M. y Hupe, P. (2002), *Implementing Public Policy*, London, Sage.
- Kahn, R. L.; Wolfe, D.; Quinn, R. P.; Snoek, J. D.; y Rosenthal, R. A. (1964), *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, New York, Wiley.
- Kelly, G. y Muers, S. (2005), *Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Sector Reform*, London, Cabinet Office. Strategy Unit, http://www.strategy.gov.uk/downloads/seminars/pv/public_value.pdf.
- Kliksberg, B. (1995), *Pobreza, el drama cotidiano: clave para una nueva gerencia social eficiente*, Buenos Aires, Tesis Grupo Editorial Norma, CLAD, PNUD.
- Loseke, D. R. (1999), *Thinking about Social Problems: an Introduction to Constructionist Perspectives*, New York, Walter de Gruyter.

- Martínez Nogueira, R. (1998), “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 24).
- _____ (2004a), *Organización institucional para la consolidación del voluntariado en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, BID, OEA, Comisión Cascos Blancos.
- _____ (2004b), *La gerencia en los conjuntos integrados de proyectos*, Buenos Aires, Fundación Kellogg.
- Meyer, J. W.; Scott, R. W.; y Deal, T. E. (1981), “Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations”, en *Organization and the Human Services: Cross-Disciplinary Reflections*, H. D. Stein (ed.), Philadelphia, Temple University Press.
- Mintzberg, H. (1984), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Moore, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Osborne, S. P. (1998), *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*, London, Routledge.
- O’Toole, L. J. (1988), “Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 11 N° 4, New York, pp. 417-441.
- Parsons, T. (1951), *The Social System*, New York, Free Press.
- Perrow, C. (1970), *Organizational Analysis: a Sociological View*, London, Tavistock.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Pinker, R. (1971), *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann Educational Books.
- Repetto, F. (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: la trayectoria de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Scott, W. R. y Meyer, J. W. (1994), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage.
- Squires, P. (1990), *Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State*, London, Harvester-Wheatshift.
- Thompson, J. (1967), *Organizations in Action*, New York, McGraw Hills.
- Titmuss, R. (1987), *The Philosophy of Welfare*, London, Allen and Urwin.
- Udy, S. (1971), *El trabajo en las sociedades tradicional y moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Weick, K. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, New York, Random House.
- Wilson, J. Q. (1990), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.