

Las empresas sociales en Colombia: «Superávit de las necesidades y déficit de gerencia»

Julio Silva Colmenares*

Resumen

Este artículo plantea el gran problema de déficit de gerencia en que se encuentran las empresas sociales del Estado colombiano. Además, propone el desarrollo de éstas a través de tecnologías modernas, orientadas a atender ciudadanos/clientes y de superar el atraso organizacional. En este sentido, recomienda que la política social no debe estar centrada en el monto de los recursos sino en su destino, oportunidad, pertinencia e impacto y también propone como indispensable el control y evaluación de la gestión social.

De otro lado, el autor da a conocer el papel y compromiso del gobierno en la transformación social y argumenta la necesidad de formar gerentes sociales comprometidos con el cambio y modernización de las empresas.

Abstract

This paper outlines the problem of management deficiency founded in social companies in the state of Colombia. Therefore, this paper suggest an expansion through modern technologies, oriented to satisfy citizens, clients and also the overcoming of organizational constraints. Is recommended that the social policy must not be centered in the amount of resources, but in its destination, opportunity and impact and also suggest the control and evaluation of social measurements as indispensable.

On the other hand, the authors let know the compromise of the government in the social transformation and arguments and the need to create social managers with the commitment to accept changes and modernization of the companies.

1. El «déficit de gerencia» en el sector social

Si bien se insiste mucho en el déficit pecuniario, casi nunca se reconoce que en el sector social, ya sea público o privado, al lado de amenazas o prioridades financie-

ras reales se presenta otra situación de igual validez: el «déficit de gerencia», que por ser oculto no es menos grave. Su cuantificación exacta es difícil, pero su magnitud aproximada es gigantesca. Para aproximarnos a esta magnitud basta un «botón de muestra», como se dice en el habla popular. Un costo oculto por ineficiencia e ineficacia del 20% —igual proporción que para su caso consideran estadounidenses y europeos— en el gas-

* Doctor en Ciencias Económicas y PhD. en Economía. Contador Público y Administrador de Empresas.

to médico y hospitalario —que representa la mitad del gasto total en salud— significaría que por el «hueco negro» del «déficit de gerencia» se van entre 250.000 y 300.000 millones de pesos, una cifra casi igual al situado fiscal para salud. Con esta suma podría darse atención en salud a alrededor de 2 millones adicionales de colombianos.

Pero si se habla del «déficit de gerencia» ya no en un sector sino sobre la totalidad del gasto del gobierno central, que para el año de 1995 puede llegar a 14 billones de pesos sólo en funcionamiento e inversión, este «hueco negro» podría acercarse a 2,8 billones de pesos. Para tener una idea de lo que representa esta cifra basta decir que la inversión en gasto social se calcula para 1995 en 2,4 billones; o sea que el «déficit de gerencia» —haciendo caso omiso del costo de la corrupción— podría llevarse más recursos en el gobierno nacional que el gasto social. Como una parte sustancial del gasto de funcionamiento corresponde a transferencias para que los entes territoriales ejecuten ese gasto, cada vez es mayor la responsabilidad de las alcaldías y gobernaciones por este «costo oculto».

Y si se hace el cálculo sobre toda la producción de bienes y servicios sociales, el resultado también es impresionante. Considerando que este tipo de dependencias y entidades maneja no menos del 20% al 25% del PIB nacional y que el «costo oculto» de la ineficiencia y la ineficacia se mantiene, por lo menos, en el mismo 20% del gasto total, estamos hablando de que por este «hueco negro» ampliado se va, como mínimo, del 4% al 5% del PIB, esto es, entre más de US\$2.000 millones y casi US\$3.000 millones al año, o sea, entre 2 y 3 billones de pesos colom-

bianos. Monto de «no-crecimiento» y/o «no-desarrollo» que se está yendo en utilización inadecuada o innecesaria de los recursos, en «burocratismo», o incluso en apropiación dolosa de los bienes disponibles por carecer de apropiados controles internos, para mencionar los «camino» más conocidos.

Por tanto, reducir —por lo menos— o eliminar —como situación ideal— este «déficit de gerencia» debe ser prioridad, si de verdad se desea un compromiso serio con la construcción del nuevo Estado social de derecho y con el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, como lo ordena la Constitución del 91. Lo anterior no niega que existen dependencias y entidades que gozan de gerencias dignas de imitarse, pero que, como se dice en el habla popular, son las excepciones que confirman la regla.

Por tanto, insistir sólo en el incremento del gasto social puede llevar a que por el «hueco negro» de la ineficiencia y la ineficacia se vayan en forma subrepticia sumas que ya son billonarias. De esta manera, la discusión no es si existe subordinación de la política social a la política económica, o si el gasto social y el gasto económico son excluyentes, sino cómo deben complementarse y armonizarse en una estrategia integral de desarrollo, que tenga en cuenta que la «deuda social» no sólo se paga con la solución del «déficit pecuniario» en el gasto social, sino también con la solución del «déficit de gerencia» en el sector social. Si se asignan más recursos pero se gerencian mejor, el efecto no será una simple suma aritmética sino una multiplicación sinérgica.

Por eso es necesario insistir en que

para reducir el «déficit de gerencia» no es suficiente modernizar las instituciones —lo que a veces sólo se reduce a comprar equipos nuevos y computadores—, sino que hay que hacer lo más difícil, modernizar los procesos, y lo más importante, modernizar el recurso humano. O sea, actualizarlo, ponerlo a tono con lo más avanzado del pensamiento actual, es decir, aplicar lo que es una vieja «cantaleta» y prioridad en otras partes: educar, educar y educar.

2. Una nueva concepción: Gerencia de objetivos, estrategias y procesos

En este proceso de «modernizar» a las personas que manejan los programas y las empresas sociales, lo primero que debe señalarse es que existen similitudes y diferencias entre la gerencia privada, la gerencia pública, esto es, de las instituciones gubernamentales, y la gerencia social, que debe desempeñarse —situación legitimada hoy desde la propia Constitución Política— en un sector mixto, en donde coexisten empresas privadas, estatales y mixtas. Será necesario, por consiguiente, revisar las principales bases conceptuales de la gerencia pública y de la gerencia social, así como la presentación de lo que serían los rasgos distintivos de una gestión para la eficiencia económica y la eficacia social, esto es, para la calidad y la equidad, centrada en la satisfacción de los ciudadanos y con prioridad para los consumidores de bienes y servicios sociales.

Hoy se insiste mucho en que la gerencia no es sólo una actividad propia de las empresas privadas, sino que en general cualquier institución puede y debe dirigirse con principios y técnicas similares a los utilizados por ésta, cuyos buenos resultados comprueba la experiencia, sin

que ello signifique que son la panacea o garanticen el éxito de cualquier empresa.

Para muchas personas existe una barrera infranqueable entre la empresa privada y la empresa pública y social y, aún más, entre la forma de gobernar los asuntos privados y los asuntos públicos y sociales. Parecería que siempre la empresa privada está regida por el mercado y produce bienes y/o servicios que se realizan en éste a un precio conocido y fijado en razón de costos competitivos, mientras que la empresa pública y social no se mueve en el mercado, y al estar regida por razones de Estado y/o de política gubernamental produce bienes y/o servicios que parecería no tienen precios, y si los tienen no se fijan en razón de los costos.

Pero la historia de los últimos decenios en Colombia, y ahora el proceso de apertura, enseñan que la idea anterior puede ser muy popular pero no es representativa de la realidad. Muchas empresas privadas no soportan la competencia en un mercado que ha estado protegido y sus costos se han beneficiado de cuantiosos —y a veces ocultos— subsidios estatales o de precios excesivos que pagan los consumidores colombianos. Protección y subsidios que en muchos casos crearon monopolios que nunca pasaron por el acicate de la competencia, y que llevaron a Colombia a tener uno de los más altos niveles de concentración del capital. O, al contrario, existen empresas públicas muy eficientes que pueden competir en cualquier mercado y con cualesquiera competidores.

Por tanto, así como los conceptos y técnicas de la gerencia moderna son indispensables en la empresa privada para sobrevivir en la compleja economía de

hoy, también en la dirección de los asuntos públicos y de las empresas sociales se requieren los mismos conceptos y técnicas para atender con oportunidad y suficiencia a los ciudadanos y ofrecer a los consumidores mejores bienes y servicios a precios más equitativos. Además, los procesos en marcha de la descentralización y modernización del Estado lo exigen con mayor razón.

En este campo se ha dado un proceso de marcha paralela o simultánea entre las concepciones generales de gerencia, de un lado, y las más específicas de gerencia de lo social, del otro lado. Desde finales de los años 70 hasta mediados de los 80 el énfasis se inclinó bastante hacia el uso eficiente de los recursos, lo que significó, en cierta forma, retornar, en las circunstancias tecnológicas de hoy, a viejas discusiones sobre tiempos, movimientos y aspectos similares; por eso se ha hablado de un «neotaylorismo». Luego, y hasta finales de los 80, el énfasis se centró en la importancia del mejoramiento del recurso humano, desarrollándose varias concepciones y técnicas sobre lo que en términos generales se ha llamado «Gerencia del Recurso Humano». Al mismo tiempo se introducían en el sector social concepciones que adicionaban preocupaciones nuevas, aunque de vieja data en las empresas tradicionales, en lo fundamental industriales: calidad, satisfacción del cliente, excelencia en el servicio y otras que incorporan elementos similares, identificadas con la expresión común de «Gerencia de la Calidad Total», y en un momento más reciente, «Gerencia Integral».

Es decir que, aunque con atraso, en el sector social también se ha dado el mismo ciclo de planteamientos sobre la empresa, su misión y la gerencia, que lo ocurrido en

sentido general en el mundo académico y en la vida práctica. Primero, se está frente al «planteamiento organizacional», con la preocupación enfocada hacia la estructura y las funciones; luego llegó el «planteamiento estratégico», que ve a la empresa más como una unidad que cumple objetivos; a continuación se desarrolla el «planteamiento psico-sociológico», que traslada la preocupación a las personas que conforman la empresa, y en la actualidad se adiciona el «planteamiento socio-político», que enfatiza en las relaciones de la empresa con su clientela y en la responsabilidad social.

Podría decirse que estos planteamientos o «visiones» no son excluyentes entre sí, sino que más bien han avanzado en un proceso de complementación, sin negar que en el transcurso histórico se han ido modificando. Así, por ejemplo, sin desconocer la importancia de la estructura organizacional, hoy se plantea que debe ser menos vertical, más informal y no tan determinada por las funciones sino más bien por los productos y los procesos. O sea, estas concepciones o planteamientos son válidos pero ninguno es absoluto o inmodificable; parten del principio de que el conocimiento es contingente y la tarea del gerente moderno es tener una visión integral de la vida empresarial y su relación con la «aldea mundial» en que vivimos.

De otro lado, en el caso de los recursos gubernamentales dedicados a la producción de bienes o prestación de servicios que hacen relación al gasto social se ha comprobado un uso improvidente. Servicios esenciales como los de salud y educación se han convertido de manera progresiva en «huecos negros» que absorben sin mayores resultados positivos cualquier

incremento real en los recursos. En estas actividades —y otras típicas de la acción estatal— se ha confundido estabilidad laboral con inamovilidad de los trabajadores, eficiencia con despilfarro en «clientelismo» y «favoritismo» y gestión pública con la construcción de obras, sin importar su necesidad o conveniencia. El cumplimiento de la altísima tarea que impone la nueva Constitución obliga a liberar a la administración estatal de tales defectos y desarrollar —en la teoría y en la práctica— una concepción de gerencia pública eficaz para la prestación eficiente de un servicio de excelencia.

En correspondencia con lo anterior, y en cuanto al control sobre la gerencia pública en que ha de devenir la administración estatal, el artículo 267 de la nueva Constitución Política determina que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, en la economía, en la equidad y la valoración de los costos ambientales, lo que completan los artículos 270 y 343 al decir, en su orden respectivo, que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados, y señalará la entidad de planeación que tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados.

Otro aspecto esencial —y también muy vinculado con la discusión actual sobre reforma modernizadora del Estado— hace relación a cómo debe concebirse una gestión o gerencia pública y social para la calidad y la equidad, o diciéndolo con otras palabras, para la eficiencia económica y la eficacia social. En primer lugar,

debe ser una gestión para el desarrollo humano, esto es, que logra un sólido fundamento humanista en todo el equipo de trabajo. Y debe ser desarrollo humano tanto para los «clientes externos» [usuarios/consumidores] como para los «clientes internos» [trabajadores]. Debe ser una gestión participativa, es decir, democrática. La jefatura ha de ser de carácter, comprometida, con autoridad, comunicativa, honesta, creíble, disciplinada, estimulante, explicativa, realimentadora, humilde, íntegra, pedagógica, compasiva, respetuosa, de excelencia y con las puertas abiertas. Una gestión que inspira y conduce con respeto la co-gestión o co-administración de la comunidad y que conoce muy bien a la población a la que sirve, al tiempo que estimula la participación democrática y el desarrollo humano de sus trabajadores.

Así mismo, debe ser una gestión competitiva, o sea, innovadora, que utiliza la información no sólo para rendir informes —que es lo obvio— sino para gerenciar —que es lo creativo—. Una gestión que innova en métodos de dirección; puede pasar del ejercicio de la planeación estratégica a la práctica de la dirección estratégica, con técnicas como administración por objetivos, justo a tiempo, cero defectos, gerencia del servicio y otras similares; que introduce nueva tecnología administrativa, como la computación. Y como aspecto final, pero no último, una gestión de liderazgo, es decir, paradigmática, que recupera la condición de líder de la sociedad para quienes ocupan cargos de dirección, con decidida participación en las campañas de utilidad común y cumplimiento de las responsabilidades con ejemplar dedicación y amor.

Y al pensar en la solución del «déficit

de gerencia» hay que considerar que quizá uno de los factores que más afecta la eficiencia y la equidad en el sector social es la carencia de un enfoque multidimensional, sistémico e integral, y la persistencia, por tanto, de un enfoque formal y atrasado que se centra en formulaciones preconcebidas, cuando estamos en una época en la que los acontecimientos políticos y los cambios económicos nos han demostrado que las ideas fijas, inamovibles, pertenecen al «museo de la historia» y los conocimientos y las ideas están en evolución permanente.

Otro componente de ese enfoque formal es pensar que todavía tiene vigencia una planeación minuciosa, que puede prever hasta el más mínimo detalle, cuando lo que se requiere hoy es una planeación capaz de acomodarse a los cambios, y por eso se aconseja trabajar con la técnica de los escenarios posibles. En concordancia con lo anterior, es imposible concebir un control administrativo de los detalles, que consume tiempo y recursos físicos y humanos que podrían dedicarse a otros menesteres, olvidándose muchas veces del control de gestión, esto es, de los procesos, las estrategias y los objetivos. Así mismo, como aspectos críticos vinculados con el enfoque formal también podemos mencionar la delegación sin la autoridad correspondiente y la entrega de funciones sin la asignación de los recursos necesarios.

No hay duda de que hablar de una gerencia de objetivos, estrategias y procesos supone, en primer lugar, que hay que comenzar por transformar el tradicional paradigma que nutre a la formación terciaria en programas de administración y gestión. Se piensa que para lograr la eficiencia es suficiente un instrumental

organizativo, tales como manuales de normas y procedimientos, descripción de cargos y organigramas, entre los más mencionados. Pero la experiencia comprueba que esto no es suficiente para liderar con posibilidades de éxito una empresa en las condiciones de incertidumbre y complejidad del mundo contemporáneo.

Si bien tal instrumental organizativo, incluido por algunos en el llamado «formalismo organizacional», es necesario en la administración, entendida como logística de los recursos, la gerencia moderna, comprometida más bien con procesos que forman parte de estrategias que se orientan a cumplir objetivos, requiere contar con profesionales que den el paso del «enfoque prescriptivo y reactivo», es decir, sujeto a libros y respuestas aprendidas, al «enfoque heurístico y proactivo», o sea que se basa más en la indagación y la anticipación.

El gerente moderno ha de saber que la formación universitaria tradicional lo ubica en una organización bastante inflexible, temerosa de la innovación y la participación, poco articulada a la sociedad y con baja capacidad de concertación, desconectada de la historia, en un momento en que no estamos en una «época de cambios» sino en un «cambio de época», en que las respuestas construidas sobre el pasado poco sirven, ya que como nos advierte una máxima actual, «cuando tenía todas las respuestas, me cambiaron las preguntas».

Para tal tipo de formación superior las organizaciones se mueven más alrededor de las habilidades y destrezas de los hombres que las componen y menos de una concepción de desarrollo de su potencial humano, el más valioso recurso de cual-

quier empresa. Sin negar la importancia de las destrezas y habilidades, es necesario superar tal enfoque «tecnocrático» y entender que sólo el desarrollo humano permite asumir de manera consciente la responsabilidad social de la gerencia, obligada a una escala de valores cada vez más exigente.

Lo anterior no significa que se desconozca a la organización como uno de los medios más idóneos para canalizar los esfuerzos humanos y el uso de diversos recursos para producir resultados y cumplir objetivos. Y acá, así como en párrafos anteriores, se utiliza la expresión «organización» en su sentido más genérico, por lo que puede cubrir de hecho desde una asociación de vecinos hasta una gran empresa transnacional capitalista, pasando por entidades de gobierno y empresas sociales, pudiendo ser todas de muy diversa naturaleza jurídica.

Por tanto, desde la perspectiva de una gerencia moderna, toda organización debe verse interrelacionada en forma creciente con la economía mundial, con el vertiginoso cambio tecnológico que ocurre hoy, con la búsqueda de nuevas estructuras organizacionales y la incertidumbre que obliga siempre a pensar en distintos escenarios posibles para mañana o escenarios alternativos. Organizaciones que deben gerenciarse como «sistemas abiertos» en donde no se puede esperar respuestas exactas sino resultados que se mueven en determinados rangos de probabilidad, en donde no hay trayectorias únicas sino caminos zigzagantes.

Es decir, estamos ante la necesidad de un gigantesco esfuerzo que debe tener características sinérgicas para que produzca un resultado de bienestar y mejora-

miento de la calidad de vida superior a la simple suma aritmética de los programas y proyectos. Pero lograr este resultado requiere, además de la concertación entre muy diferentes órganos e instituciones, tanto estatales como privados, una considerable dosis de gerencia, esto es, de gestión que va más allá de la tradicional administración —la que no pasa de ser una logística de los recursos— y se compromete con objetivos, estrategias y procesos dirigidos no sólo con eficiencia sino, en especial, con eficacia.

Gerencia que debe estar en capacidad de utilizar algunas de las más conocidas y aplicadas teorías de la gestión, tales como calidad total, administración por objetivos, gerencia integral, excelencia en el servicio y otras, y que pueden resumirse en una concepción moderna de planeación y dirección estratégicas para el mejoramiento continuo en beneficio de los ciudadanos-clientes. Sobre esta base se discute la idea fundamental de cómo aplicar en la administración pública y en las empresas estatales y sociales el cambio que se da en la actualidad de una gerencia de funciones y problemas a una gerencia de estrategias para el manejo global de instituciones y empresas comprometidas con procesos que producen bienes y servicios para satisfacer necesidades del hombre. Como nota al margen y vista en este contexto, la novísima concepción de «repensar» o «reinventar» el gobierno coincide con lo que se está discutiendo en la administración privada bajo la denominación de reingeniería de empresas y procesos.

En resumen, en un mundo sujeto a cambios macrosociales y macroeconómicos, las empresas no pueden escapar a cambios microsociales y microeconómicos, definidos en primer lugar por un

cambio en la concepción sobre la gerencia, en donde se sustituye la gerencia de funciones y problemas por la gerencia de procesos, estrategias y objetivos. Así como se dice hoy que la «organización es una práctica social», la gerencia puede verse como una «técnica social», un «saber práctico social» que tiene que moverse en la «frontera del conocimiento».

3. El desarrollo de empresas sociales con tecnología moderna y orientadas a atender ciudadanos/clientes

3.1. El atraso organizacional

Como es sabido, en la actualidad se está en un proceso de rápida transformación de los paradigmas gerenciales y de estructura organizacional. Desaparecen los modelos burocrático-formales tradicionales, tanto en el sector público como en el privado, y se avanza en alternativas no convencionales, que buscan la mayor flexibilidad con estructuras abiertas y relaciones horizontales. Incluso en el sector privado se pasa a empresas descentralizadas que llegan a eliminar el organigrama para adaptarse con mayor facilidad a cambios acelerados del entorno. Hoy, se sustituye la administración, como logística de los recursos, por la gerencia, más orientada hacia objetivos, estrategias y procesos.

Pero el «sector social», tanto público como privado, incluidos los ministerios de lo social —con excepciones que confirman la regla—, está muy atrasado en este campo, manteniendo modelos empresariales y gerenciales apegados a la jerarquización, la verticalidad y la rigidez. Es indispensable que las empresas sociales aprovechen el «know-how» organizacional y gerencial moderno, lo

que en principio no implica una gran inversión sino un cambio cultural sustancial.

En cuanto al propósito de este documento y la existencia del «sector social», se pueden distinguir dos tipos principales de entidades que, aunque cumplen funciones distintas, son confundidas con frecuencia: aquellas dedicadas a atender las funciones propias de gobierno, como son la dirección de los sistemas de salud y educación, el recaudo de impuestos, el mantenimiento del orden público, la planeación, la promulgación y control de las políticas gubernamentales y otras similares, que corresponden a tareas estatales ineludibles, y otras, dedicadas a la producción y distribución de bienes y servicios sociales, como agua, alcantarillado, telefonía, plazas de mercado, salud y hospitalización, educación y cultura, atención de niños y ancianos, recreación, obras públicas, vivienda popular y similares, que pueden ser de propiedad estatal, privada o mixta, pues en este caso la responsabilidad del Estado no es tanto de producir y distribuir cuanto de garantizar a los ciudadanos el acceso equitativo y oportuno a tales bienes y servicios y vigilar su calidad.

Unas y otras entidades deben dirigirse más con los criterios modernos de gerencia que con los tradicionales de administración; estos últimos se contentan con responder por el uso adecuado de los recursos, mientras que los primeros se orientan al logro de resultados y objetivos; la administración tradicional se confunde con el manejo de un presupuesto histórico, en que la máxima responsabilidad llega a una sana ejecución de los rubros, en concordancia con los conceptos y montos asignados; la gerencia mo-

derna, si bien debe cumplir también con la ejecución legal del presupuesto, da el paso hacia el presupuesto por programa de producción, para el cual lo fundamental ya no son los conceptos del gasto sino la cantidad, calidad y costo de los bienes y/o servicios producidos, lo que permite, por consiguiente, fijarse metas y medir el desempeño por resultados obtenidos cuantificables.

En las entidades que ejercen más las funciones propias del gobierno [el primer grupo mencionado en párrafo anterior], deben primar concepciones como la satisfacción total del usuario y medirse los resultados con coeficientes de rendimiento por dependencias o actividades. En estas entidades los mayores problemas en relación con la comunidad ocurren alrededor de la atención al público con grosería, el cobro indebido de «tarifas», «peajes» o «mordidas» y la apropiación ilegal e inmoral de recursos.

En las entidades que producen bienes y servicios sociales, una de las prioridades de la gerencia debe dirigirse hacia la calidad del bien o servicio con la determinación de costos estándares o preestablecidos como parámetro de comparación para los costos efectivos o reales, pues lo que se encuentra con mayor frecuencia es la mala calidad en el bien o servicio producido y los costos excesivos, ya sea por ineficiencia en el uso de los recursos o por recargos que «disfrazan» desviaciones hacia «bolsillos particulares».

Es decir, la concepción moderna trasladada la preocupación del dirigente del mundo del gasto al mundo de los resultados logrados con los recursos a su disposición. El objetivo prioritario, en las primeras entidades, es un gobierno pulcro,

con transparencia en el manejo de los crecientes recursos públicos; en las segundas, el incremento en la satisfacción de las necesidades sociales, con bienes y servicios de calidad.

En las entidades que se mueven más en el campo del llamado «gasto social» —y que correspondería al ámbito de la preocupación central de este documento— se debe trabajar con el criterio de funcionamiento sistémico, lo que supone que en cada área o actividad se integran en sistema todas las entidades relacionadas, ya sean del sector público —gobiernos nacional, departamental o municipal— o del sector privado. Como es comprensible, esta integración no es jerárquica sino funcional, esto es, de coordinación y complementación.

En la búsqueda de causas que expliquen el atraso organizacional en las empresas sociales, podemos mencionar algunos otros factores, tales como la debilidad política del sector y sus instituciones y empresas, que siempre han estado muy desvinculadas de los centros de decisión, y más bien han sido víctimas del clientelismo y la lucha politiquera por el poder, lo que se agrava con la falta de concertación y compromiso real con la sociedad civil, en general, y su comunidad, en particular, como ya se anotara en párrafo anterior. Así mismo, conspiran contra la eficiencia y la eficacia la existencia predominante de organizaciones centralizadas, autocráticas y sin participación, con estructuras piramidales y excesivos niveles jerárquicos.

El atraso en tecnología administrativa también se aprecia en la ausencia y/o desconocimiento de normas específicas, la presencia de métodos y procedimientos

tos imprecisos y de funciones superpuestas, tanto al interior de cada institución como en el conjunto sectorial. A su vez, en las instituciones y entidades del sector social se observa todavía mucha incapacidad para abordar operaciones multi-institucionales—en sus relaciones intra y extrasectoriales—, dificultad para utilizar la evaluación como instrumento gerencial—en su propio trabajo interno—, gran resistencia al cambio—en lo político y cultural—, y, en resumen, carencia de una gerencia específica o especializada en el sector social.

En el difícil camino hacia una gerencia social para la eficiencia y la equidad hay que destacar que todavía es mucho el trecho que queda entre el deber ser y el ser. Lo necesario para lograr una gerencia social de alta calidad técnica y humana está muy distante de lo existente en la actualidad, tanto en Colombia como en América Latina y el Caribe, sin hablar de otras regiones del mundo. Se necesita un esfuerzo gerencial de largo plazo, y lo que existe es una gran inestabilidad de la alta y media dirección de las instituciones y las empresas, lo que impide otra condición necesaria para el éxito: el compromiso indelegable de la alta gerencia con los fines sociales de la entidad y los medios para lograrlos al menor costo posible, pues lo habitual es el poco compromiso de los directivos. Incluso se encuentran personas que consideran su presencia un «accidente» que más bien deben utilizar en beneficio personal; como se dice en Colombia, hay que aprovechar «su cuarto de hora».

Todo lo anterior lleva a que algo que se considera indispensable hoy en cualquier empresa, la capacitación y el entrenamiento permanente de todas las personas para

cumplir mejor la misión, los objetivos y las tareas, se manifiesta como una capacitación para mejorar la hoja de vida del funcionario o empleado, muchas veces en «contravía» de las necesidades de la organización.

Se necesita—como es el «norte» de la gerencia en cualquier parte del mundo— una definida orientación hacia los clientes, cuando lo que existe es un notorio desconocimiento de los consumidores/usuarios, pues siempre se ha supuesto que deben ser ellos quienes busquen los bienes y servicios sociales que requieren. Puede decirse que en la inmensa mayoría de las empresas del sector social todavía existe una planeación y evaluación subjetivas y casuísticas, esto es, sujetas a la voluntad de la alta dirección y para aquellos aspectos o casos que esa voluntad determine, desconociéndose que hoy existen métodos técnicos de planeación y evaluación que son económicos y fáciles de implementar y cuyos resultados ofrecen más seguridad y efectividad.

Igual ocurre con la necesidad de poner en práctica una tramitación ágil, con respuestas cálidas y pertinentes, en sustitución de dos enfermedades que agobian a muchísimas entidades que se mueven en el «negocio» de los bienes y servicios sociales: la «arterioesclerosis» ejecutiva y la «paquidermitis» operativa. La primera, tipificada por la «telaraña» normativa con que se rodea la alta y media dirección y la «obstrucción» de las vías para llegar a ella, y la segunda, por la escasa y lenta capacidad de respuesta ante las necesidades y requerimientos de sus consumidores/usuarios.

Salir del atraso organizacional significa pasar a empresas eficientes y eficaces.

Para facilitar la comprensión de este cambio es necesario ponerse de acuerdo sobre el contenido de los términos. Por consiguiente, podría decirse que la eficiencia es la medida que relaciona los resultados obtenidos con el esfuerzo social o recursos utilizados. O sea que la eficiencia puede entenderse como la utilización de lo que se dispone para obtener los mayores y mejores resultados con el menor desperdicio y/o costo de recursos; por tanto, en este caso se orienta más a la búsqueda de una mayor rentabilidad social. A su vez, la eficacia es la medida relativa de los resultados obtenidos respecto a los objetivos o fines esperados, o sea que tiene una relación más estrecha con el propósito de mejorar la calidad de la vida. Es decir, mide el avance hacia lo que se quiere o necesita, haciendo bien lo que se debe hacer. La conjunción de eficiencia y eficacia debe servir para afianzar un modelo de sociedad que procura el progreso humano con desarrollo sostenible.

Todo lo anterior confirma que si bien los conceptos y técnicas de la gerencia moderna son indispensables en la empresa privada para sobrevivir en la compleja vida de hoy, también en la dirección de los asuntos públicos y de las empresas sociales se requieren los mismos conceptos y técnicas, con las adaptaciones, especificaciones o limitaciones del caso, para atender con oportunidad y suficiencia a los ciudadanos y ofrecer a los consumidores y usuarios mejores bienes y servicios a menores costos y precios más equitativos, ya sea que se paguen del bolsillo individual o con fondos públicos.

Por tanto, la dirección o gerencia de unas y otras debe utilizar las técnicas más avanzadas de gestión, como son planeación y dirección estratégicas, gerencia del

servicio, calidad total, gerencia por objetivos, cero defectos, gerencia por políticas y otras similares, unificadas todas por un propósito común: lograr la mayor eficiencia y eficacia en la relación entre esfuerzo social, esto es, recursos de la sociedad, y resultados y objetivos, que en la empresa pública y social debe cumplir un papel parecido a los criterios de costo-beneficio, rentabilidad y sobrevivencia de la empresa privada.

3.2. La incorporación de tecnología administrativa moderna

Si bien la gerencia social debe aprender de los modelos gerenciales desarrollados para la actividad empresarial tradicional —llamados por algunos «modelos gerenciales privados»—, no puede caerse en la ingenuidad de considerarlos como «milagrosas panaceas» que ofrecen solución para cualquier problema. Sin desconocer lo universal y general, hay que buscar lo particular y específico de lo social. Partiendo de la experiencia acumulada —positiva y negativa— hay que pensar en respuestas propias innovadoras, planear con audacia una nueva conceptualización de la gerencia social y la renovación creativa de las concepciones que han dado fruto.

Si bien en las empresas estatales y sociales se encuentran muchos casos de ineficiencia, no toda empresa privada, por el solo hecho de serlo, es eficiente y produce excelentes bienes o servicios. La evidencia histórica muestra que en América Latina y el Caribe, en general, así como en Colombia, en particular, cada vez hay mayor capacidad de dirección y liderazgo para comprometerse con unos objetivos y lograrlos. Incluso bajo la dirección y liderazgo de la propia comunidad se han

llevado a cabo proyectos exitosos de gran magnitud o impacto social.

No obstante lo anterior, la situación existente hasta ahora comprueba que en los programas, proyectos y empresas sociales predomina una concepción asistencialista y una acción desvertebrada, desintegrada, con escaso recurso profesional calificado, en especial en el área gerencial, lo que ha dado como resultado una notoria debilidad institucional y significativa ineficiencia organizacional que dificulta la respuesta ante los cambios, lo cual no niega la existencia de entidades modernas, que han superado esta etapa y son capaces de asumir las transformaciones en marcha. En este sentido, el reto es pasar de una gerencia «correctiva» de los efectos encontrados a una gerencia «anticipativa» de los efectos previsibles.

Aunque existe un amplísimo catálogo de técnicas modernas de gestión que pueden utilizarse por parte de la gerencia de las empresas sociales —casi las mismas que tiene a su disposición cualquier gerente privado—, en este corto numeral se quiere mencionar sólo algunas que se adaptarían mejor a la gestión que las tipifica y permiten abordar la dirección de tales entidades con mayor facilidad.

Como es bien sabido, la planeación estratégica, a diferencia de la planeación normativa habitual, no diagnostica sino que explica situaciones que deben transformarse, en un proceso de cambio y mejoramiento continuo, es decir, supone la acción para obtener resultados. Diciéndolo de otra manera, es un proceso que implica planeación y dirección estratégicas, en forma entrelazada y permanente. En este sentido, significa una ruptura total con la tradición habitual, en que la

planeación se hace para cumplir normas legales o ganar prestigio público y la dirección para satisfacer intereses individuales o de hegemonía grupista.

La explicación involucra tanto el «ambiente interno» como el «entorno externo». En el análisis del ambiente interno se deben precisar las debilidades y fortalezas con que se cuenta, ya sea en el campo de los recursos humanos, materiales o pecuniarios, o en la producción de bienes y servicios; de otro lado, en el entorno externo hay que apreciar las amenazas y oportunidades, que pueden provenir de muy distintas fuentes y con muy diferentes orientaciones, dada la especificidad y complejidad de cada «empresa». Como es imposible atender en forma simultánea todos los problemas y retos que surgen de tal especificidad y complejidad, se hace indispensable establecer y fijar prioridades. Con base en las prioridades y por medio de los propósitos y orientaciones fundamentales se deben fijar los objetivos estratégicos y las tareas concretas que se propongan fortalecer las debilidades y utilizar las fortalezas para aprovechar mejor las oportunidades y reducir o eliminar las amenazas.

Simultánea con esta fase de la planeación estratégica, y en apoyo de la nueva cultura organizacional que se desea generar, es indispensable determinar la misión, que no es más que el reconocimiento explícito de la función social de la entidad. Esto es, qué hace, por qué lo hace, para quién lo hace, cómo lo hace y con quién lo hace, que son las principales preguntas que pueden responderse cuando ha sido bien definida la misión. Definida ésta —que no es eterna, pues está en dependencia de los factores cambiantes que determinan la función social—, es

conveniente identificar una visión futura de la organización, o sea, cómo se quiere ser o dónde se quiere estar en un horizonte de tiempo y de espacio.

Al combinar los procesos de, por un lado, maximización de las oportunidades y las fortalezas y minimización de las amenazas y debilidades, y, por otro lado, de cumplimiento de la misión y búsqueda de la visión, se está en presencia de una dirección estratégica para el mejoramiento continuo. Es decir, la entidad está proyectada en lo fundamental hacia afuera, hacia los clientes y/o usuarios externos, y no tanto hacia adentro, aunque no puede descuidarse la atención a los clientes internos, es decir, a sus propios trabajadores, ya que sin ellos es imposible cumplir la misión, y menos aun, avanzar hacia la visión futura. Además, no hay tarea de mejoramiento continuo —así esté orientada a satisfacer a los clientes y/o usuarios externos— que no se realice a través de clientes internos.

Además, cuando se quiere transformar cualquier realidad —y gerenciar, así como gobernar, son procesos continuos de transformaciones—, el primer requisito, y requisito «sine qua non», es conocerla bien. Si bien hay que suponer que todo directivo y su equipo más cercano de trabajo conocen muy bien los problemas a que han de enfrentarse, es conveniente organizar y sistematizar esta información, apoyándose en entidades y personas vinculadas con aspectos específicos de la realidad.

En este proceso combinado de dirección-acción estratégicas se pueden utilizar herramientas de control como la conocida rueda de Deming o diagrama de Shewhart, que también lo llamamos

diagrama PEVA: planear, ejecutar, verificar y actuar, para reiniciar el ciclo. Esto significa que primero hay que planear bien lo que se va a hacer; segundo, hay que ejecutar bien lo planeado —en muchas entidades ni siquiera se pasa a esta segunda etapa, pues lo característico es la improvisación permanente—; tercero, se verifican los resultados de lo ejecutado; y cuarto, se actúa para revisar el circuito anterior y poder garantizar los resultados más positivos posibles. Una entidad que busca la calidad o la excelencia mantiene en movimiento permanente hacia adelante a esta «rueda», orientada desde la más alta dirección. La operación total de este movimiento —que supone utilizar toda la energía física y espiritual de la organización— la denominamos planeación y dirección estratégicas para el mejoramiento continuo, utilizando elementos de dos de las más conocidas concepciones gerenciales.

Al lado de la incorporación de tecnología administrativa moderna, como la analizada en los párrafos anteriores, son necesarios otros cambios que se articulan y complementan. Entre éstos pueden mencionarse los siguientes: a) la aplicación de conceptos de mercado —no del «capitalismo salvaje» sino de la sana competencia— a los bienes y servicios sociales, lo que implica desarrollar criterios nuevos de mercadotecnia que tengan en cuenta el carácter «sui géneris» de estos bienes y servicios; b) la sustitución del control fiscal «policivo» —que tanta corrupción genera— por un estricto control interno bajo responsabilidad de la gerencia y un control posterior de gestión por una auditoría externa especializada, y c) el uso de la tecnología de computación para crear sistemas de información oportunos y pertinentes, que sirvan a la gerencia para to-

mar «decisiones inteligentes».

Como estas «empresas» deben estar orientadas al mercado—aunque no siempre sus consumidores/usuarios deben someterse a las duras leyes de la competencia—es indispensable que desarrollen habilidades de mercadotecnia social, no sólo para ubicar a los consumidores/usuarios potenciales y facilitarles su conversión en consumidores/usuarios efectivos, sino también para identificar recursos subutilizados o productos y/o servicios nuevos que permitan «vender» más y/o aumentar cobertura, incrementar los ingresos y repartir mejor los cargos fijos.

Por tanto, cada vez se requieren más los análisis de la competencia intra y extrasectorial, aunque en el sector social los estudios de mercado brillan por su ausencia. Y no sólo debe estudiarse la competencia intrasectorial—la posibilidad de que los consumidores/usuarios opten por otras instituciones que ofrecen iguales o similares productos y servicios, en donde es probable encuentren mejores precios y/o calidad—, sino también debe analizarse la competencia extrasectorial, en donde instituciones que ofrecen bienes y servicios muy distintos pueden estar logrando que se les transfieran mayores recursos, con detrimento de otras actividades, o desarrollando productos o servicios distintos pero más atractivos, lo que puede hacer que consumidores/usuarios transfieran la demanda a esos ofrecimientos, excepto que por motivos de urgencia o necesidad se pueda mantener un «mercado cautivo».

Como un apoyo indispensable para una gerencia moderna, es necesario introducir los principios y técnicas de la contabilidad empresarial privada, en sustitu-

ción de la vieja contabilidad presupuestal gubernamental, que si bien fue un avance en los siglos 18 y 19, ya es una técnica apenas útil para la «tienda de la esquina» e insuficiente para medir el cumplimiento de los fines sociales del Estado. Como es natural, este cambio exige «flexibilizar» las normas presupuestales y hacer que los gerentes no respondan por gastos sino por costos y resultados, de un lado, y objetivos y satisfacción de ciudadanos/clientes, por el otro.

Ahora, cuando en diversos programas y proyectos sociales se impone la intermediación de los «fondos sociales» para asignar recursos y el criterio de la «focalización» para distribuirlos, puede decirse que si bien no es condición «sine qua non» para «focalizar» tener instituciones modernas, no hay duda que manejar con transparencia y oportunidad subsidios específicos e individualizados, identificando bien a los beneficiarios, requiere un desarrollo organizacional con una determinada capacidad administrativa y la existencia de sistemas de información de cierta sofisticación.

3.3. La atención de ciudadanos/clientes

Por la propia naturaleza y objetivos de las instituciones que producen bienes y servicios sociales, la participación comunitaria debe ser criterio generalizado y aplicado con total transparencia. La propia gerencia debe ser la más interesada en esta participación comunitaria, pues ella puede convertirse en un canal apropiado para conocer de la manera más exacta posible la situación de la demanda y la percepción que se tiene por parte de los «clientes» sobre la oportunidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos y consumidos. En correspondencia con lo ante-

rior, debe ser también criterio gerencial la concertación permanente con la sociedad civil, incluida la flexibilización normativa y organizacional necesaria y factible, esto es, que se elimine en la mayor proporción posible la «telaraña jurídica» y el «mundo kafkiano de procedimientos» que dificulta la participación de los ciudadanos y sus organizaciones sociales.

Como uno de los principales medios para tal comunicación, es fundamental que se establezca un mecanismo oportuno, unificado y sistematizado de atención a quejas y reclamos de clientes y usuarios. En este aspecto, las instituciones deben centrarse en la calidad del producto y la satisfacción del cliente o usuario y motivar a su personal sobre la base de compromisos y estímulos que impliquen atender de inmediato cualquier queja o reclamo. En relación con este punto, también hay que recordar que toda empresa de excelencia tiene como principio rector cualitativo una mezcla de calidad/servicio/orientación hacia las personas/innovación. Para el desarrollo de este principio orientador es decisivo conocer con oportunidad lo que piensan los clientes o usuarios, ya que es importante conocer la percepción que tienen sobre la calidad o excelencia del bien o servicio producido.

La mala calidad del producto o la desatención o grosería son aspectos que erosionan con mucha facilidad la buena imagen que puede tener en la comunidad cualquier administración pública o empresa estatal o privada. Este criterio es esencial, por el carácter de «servicio» que «envuelve» a estos «momentos de verdad», entendidos como la relación entre los ciudadanos y la entidad, «personificada» por quien atiende. «Momentos de verdad» que no pueden evaluarse con la

misma óptica del sector privado, sino desde la perspectiva de una moderna gerencia social.

Además, es conveniente que exista al más alto nivel alguna dependencia u oficina que esté al tanto de las relaciones globales con la ciudadanía, consolide toda la información y produzca una «representación panorámica» de esta situación. Dependencia u oficina que no puede tener funciones de «control de calidad», pues la calidad es responsabilidad de la gerencia y tarea cotidiana de todos los trabajadores. En cambio, esta «representación panorámica» sí es una ayuda para que la máxima autoridad y/o la gerencia conozcan cuáles son las áreas más críticas en cuanto a reclamaciones, las principales causas explicativas, las dependencias o funcionarios responsables, la incidencia de la deficiencia o falta en la calidad de vida de la población y los efectos de las medidas correctivas.

Para lograr esta «representación panorámica» es básico que los sistemas de quejas y reclamos de todas las dependencias estén unificados en cuanto a criterios de calificación y manejo de información, incluida la codificación respectiva, de manera que pueda ser un producto integrado con los resultados de los sistemas particulares. Esta dependencia u oficina debe tener la responsabilidad de producir un análisis periódico, ojalá mensual, con destino a todos los involucrados en el proceso de quejas y reclamos. Como apoyo a esta actividad, también es conveniente que haya una especie de «eslogan-compromiso» muy publicitado en que se garantice atención oportuna y eficaz a reclamantes y quejosos, con plazos fijos para acusar recibo de la queja o reclamo, iniciar su trámite y dar una respuesta con

los resultados obtenidos y/o la solución alcanzada.

Tanto los resultados positivos como los incumplimientos deben ser hechos públicos. Los primeros, para que se conozcan por la mayor cantidad posible de ciudadanos/clientes externos y sirvan al mismo tiempo como estímulo para quienes lo lograron y reto para quienes están atrasados o no se desempeñan en forma adecuada; los segundos, para conocer las razones —ya sean justificativas o sólo explicativas— de su ocurrencia, y buscar las medidas de corrección. Hay que recordar que un buen sistema de mejoramiento continuo no se orienta tanto a buscar culpables cuanto causas. En este sentido, es muy importante el liderazgo social que siempre debe ejercer la dirigencia de las entidades estatales y las empresas sociales y su permanente diálogo con la comunidad a través de los medios de comunicación y el contacto directo, en especial por medio de la televisión y la radio, de tanta influencia en la sociedad contemporánea.

4. El objetivo: Bienes y servicios sociales de calidad y costo/precio razonable

Así como la discusión de si debe haber más o menos Estado encubre el verdadero problema, tener un mejor Estado, también cuando se habla de bienes y servicios sociales no siempre la discusión debe girar alrededor de si es necesario más o menos gasto, ya que en muchos casos primero debe discutirse la necesidad de gastar mejor, esto es, con eficiencia, lo que significa utilizar en forma racional los recursos, y con eficacia, o sea, cumpliendo bien la finalidad social del gasto. Por consiguiente, la cuestión central de la

política social en este aspecto no es tanto el monto de los recursos cuanto su destino, oportunidad, pertinencia, costo e impacto.

Y esta situación puede corroborarse con el ejemplo más conocido de la salud y la educación. Sin necesidad de gastar grandes sumas en encuestas que lo comprueben, existe el consenso de que los sistemas nacionales de salud y educación son ineficientes en el manejo de los recursos e ineficaces en el cumplimiento de los altos objetivos sociales a que están obligados, sin que ello niegue que puede haber entidades de gobierno o instituciones prestadoras de servicios que son excelentes, pues están al día en su soporte científico-técnico y en su dirección se utilizan los más modernos criterios de gerencia, esto es, con preocupación permanente por la satisfacción de los ciudadanos/clientes. Pero debe decirse que la mayor parte de las entidades e instituciones de salud y educación, incluidas las privadas, no producen el servicio con la calidad que podrían hacerlo, ni con los costos que corresponden al mejor uso de los recursos disponibles.

No puede exigírsele a un hospital local lo mismo que a uno universitario, ni a un colegio de bachillerato lo mismo que a una universidad, pero todos, en su nivel de responsabilidad, deben producir el mejor servicio para el enriquecimiento y la felicidad del recurso más valioso del país: la gente, su capital humano. Por eso, desde los propios gobiernos, con el acicate de las asociaciones científicas, gremiales y profesionales más avanzadas, se estimula la puesta en marcha de «sistemas de acreditación», que no pueden confundirse ni con la autoevaluación o control interno de gestión, que muchas entidades

practican o han de hacerlo por obligación legal, ni con la vigilancia y control que deben ejercer autoridades gubernamentales, ya sean administrativas, disciplinarias, de tutela, técnicas, fiscales o científicas.

Y si vemos los procesos de acreditación en salud y educación como parte de un movimiento más amplio por mejorar el servicio y elevar la calidad, hemos de decir que siempre deben entenderse como un procedimiento voluntario, periódico y reservado hasta la conclusión, de evaluación de los recursos institucionales, que tiende a garantizar la calidad del servicio a través de estándares definidos y aceptados con anterioridad e iguales para todas las instituciones similares o del mismo nivel en la prestación del servicio. Los estándares pueden ser mínimos (definiendo el piso o base) o más elaborados y exigentes, definiendo distintos niveles de satisfacción.

En otras palabras, una institución se «acredita» o está «acreditada» cuando el ordenamiento y organización de sus recursos y actividades conforman un proceso cuyo resultado final tiende a dar un «producto de adecuada calidad», según los criterios, parámetros y estándares predefinidos. Por lo anterior, es aconsejable que el proceso de acreditación lo maneje una entidad autónoma y con la mayor independencia posible, sin que ello niegue que en su seno pueda oírse la voz de instituciones gubernamentales, gremiales, profesionales, científicas u otras similares. Hace varios decenios el filósofo Karl Jaspers sentenció en forma muy sabia: «A nadie se le puede obligar a ser feliz». Parafraseándolo, hoy podría decirse: «A nadie se le puede obligar a ser mejor». La búsqueda de la excelencia, de

la calidad, debe ser decisión voluntaria.

Para definir estos criterios, parámetros o estándares se deben tener en cuenta muy diversos aspectos, entre los que pueden mencionarse —por la importancia de lo económico o financiero— tales como la relación costo/beneficio o esfuerzo fiscal/rentabilidad social, pues el uso de recursos, tareas o procedimientos que por su complejidad o detalle son muy costosos pueden no justificarse a la luz del beneficio o aporte que hacen al aseguramiento de la calidad o al mejoramiento continuo; no se debe pretender cubrir de manera exhaustiva toda la institución, sino aquellos «puntos críticos» o esenciales en la «elaboración del producto»; deben buscarse procedimientos simples, de fácil verificación y cuya evaluación no implique revisiones muy minuciosas de documentación o de hechos que pueden consumir horas/hombre de alta remuneración; debe haber una adecuada correlación e interrelación entre factores de estructura, de proceso y de resultados, buscando «indicadores dinámicos» que puedan reflejar con facilidad el cambio de las propias instituciones y la medición de distintos niveles de satisfacción; como es natural, el mínimo debe corresponder al «umbral inferior» de la calidad deseada o establecida.

La acreditación no sólo permite comparar a las instituciones en cuanto a los aspectos de estructura, proceso y resultados —u otros escogidos—, sino también desarrolla entre ellas un espíritu de emulación, cuyo aporte al mejoramiento continuo es principio de aceptación universal. Como lo ha comprobado la experiencia de países que tienen una larga práctica en control de la calidad, alrededor del 80% de las causas de la mala calidad son

de carácter institucional, es decir, son imputables más a fallas de la institución —carencia de normas objetivas y conocidas, falta de capacitación, inobservancia de controles internos previos, ausencia de gerencia y similares— que de las propias personas, sin que ello niegue que existan ineficientes o tramposas, que deben ser sancionadas de alguna manera, lo que supone mantener mecanismos de vigilancia y disciplina, distintos de la acreditación.

Pero mejorar la calidad de los bienes y servicios sociales en el complejo mundo de hoy implica pasar, a su vez, de los métodos tradicionales de control de la calidad a métodos modernos, que no se asientan en la identificación posterior del error, la equivocación o la desviación del estándar para castigar al culpable —el conocido método de las «manzanas podridas» y que tanto utilizan las entidades gubernamentales de vigilancia y control— sino en la anticipación preventiva para evitarlo. Los métodos modernos no buscan tanto culpables cuanto causas, sobre todo en procesos que son, por su complejidad, multicausales y, con frecuencia, de efecto múltiple.

Por eso, y para no caer en la concepción atrasada de las «manzanas podridas», para la cual lo fundamental es buscar culpables, la moderna evaluación de calidad se propone conocer lo que pasó, o sea, efectos, impactos, resultados, desempeño, para mejorar o mantener lo que salió bien y corregir, en un trabajo multidisciplinario de equipo, lo que salió mal o equivocado. En general, se orienta más que a medir o apreciar casos aislados, a «corregir deficiencias globales». Sin que pueda decirse que se hace una apología de la ineficiencia, las modernas teorías

de la calidad han elaborado un epigrama que a primera vista parece paradójico y hasta absurdo, «Todo defecto es un tesoro», pero que se entiende cuando se ve a la luz de la posibilidad de mejoramiento que ofrece su corrección.

Como resultado de todo el proceso de modernización, es factible establecer muy claros objetivos de reducción de costos por unidad de producción o de servicio, ya que, al contrario de lo que piensa la mayoría de las personas, la mejoría de la calidad y la búsqueda de la excelencia por medio de la eficiencia y la eficacia no eleva sino, al contrario, reduce los costos. Cuando una organización trabaja con normas de calidad y excelencia se ve obligada a usar en forma más racional los recursos disponibles. Si en la empresa privada esto se traduce en una mejoría del coeficiente costo/beneficio, en la empresa pública y social ello se manifiesta en una elevación de la relación «esfuerzo/resultado», esto es, producción de más y mejores bienes y servicios con igual o menor gasto público.

Lo anterior no significa que los bienes y servicios sociales se sometan a las «leyes salvajes» del libre juego del mercado. Como bienes y servicios que corresponden a la realización de un gasto social, su producción y prestación es prioritaria, como lo define muy bien la nueva Constitución Política. Con el sistema propuesto se fortalece más bien la función reguladora y redistributiva del Estado, ya que pueden mantenerse los «precios políticos», pero en «cabeza» del usuario o demandante.

Visto lo anterior, es claro que a la preocupación por la «cantidad» en el gasto social deba adicionarse la preocupación

por su «calidad». O sea, se impone la necesidad de producir y distribuir bienes y servicios sociales a costos razonables y con calidad superior. Esto significa, en otras palabras, lograr que con una mayor eficiencia económica se pueda disponer de más recursos y se mejore, por consiguiente, la eficacia social, es decir, se beneficie a los más pobres y en lo que más necesitan, tanto en el nivel nacional como de los entes territoriales. No hay duda que éste es uno de los retos fundamentales para los años futuros y en perspectiva al siglo 21.

Junto con el cambio en el modo de presupuestar se puede mencionar la dificultad de pasar de los costos históricos a los costos estándares o preestablecidos, que son los que hacen más fácil y justo el cálculo de los anticipos que pueden darse sobre un presupuesto por programas y la comparación sobre el nivel de eficiencia de distintas instituciones, aunque hay que reconocer que en la producción y distribución de servicios personales, como la educación y la atención a la salud, no es fácil establecer costos estándares. Para esto es necesario que las instituciones productoras de bienes y servicios sociales pasen de la «vieja» contabilidad presupuestal —que no es más que una atrasada teneduría de libros de siglos anteriores— a una nueva contabilidad de costos y patrimonial para decisiones gerenciales, que maneja informes financieros modernos, para conocer día a día la rentabilidad económica y social en la utilización de los recursos, la situación de los costos, los ingresos y los egresos y el origen y la aplicación de los fondos, cuando menos.

Esta nueva contabilidad debe trabajar no sólo con el costo efectivo o histórico y

el costo preestablecido o «meta» de cada bien o servicio, sino también con las tarifas o precios a que debe facturarse, incluido el subsidio a reconocer según la clasificación socio-económica de clientes y/o usuarios. Como es comprensible, este sistema es más complejo que el actual, pero no imposible de implementar, al tiempo que permite controlar mejor la eficiencia en el uso de los recursos pecuniarios públicos y la eficacia en la gestión de las entidades.

De otro lado, se impone la necesidad de no sólo asignar más recursos para lo social sino de hacer el mejor uso posible de ellos, para lo cual, además de la pertinencia y focalización como beneficio social (las llamadas externalidades positivas), habrá que lograr más eficacia social, lo que supone, en la mayoría de las veces, mayor eficiencia económica. O sea, cómo atender mejor a más ciudadanos con bienes y servicios sociales de calidad a menores costos, lo que implica desarrollar los indicadores que permitan medir el verdadero impacto de los programas sociales.

5. La evaluación de la gestión social

Como en cualquier actividad orientada a producir resultados y cumplir objetivos, en los programas, proyectos y empresas sociales también es indispensable hacer control y evaluación, lo que significa, en términos generales, establecer sistemas de monitoreo y seguimiento, con el respectivo manejo de información y la elaboración y cálculo de indicadores y mediciones. Pero, como lo han comprobado diversas investigaciones, con mucha frecuencia se ignora el desempeño real y, sobre todo, el impacto que producen sobre la población objetivo. Con la gravedad de que si no hay evaluación se sigue

haciendo lo mismo que antes, bajo el peligroso principio de que «toda la vida lo hemos hecho así», sin poder saber si habría una mejor manera de hacerlo y si los recursos gastados están produciendo de verdad un impacto positivo sobre la población cuyas necesidades se desea atender.

Desde el punto de vista cronológico, pueden distinguirse dos grandes tipos de evaluaciones, con resultados y fines distintos: la evaluación «ex-ante» y la evaluación «ex-post». La primera está orientada a conocer, antes de la iniciación de un programa, proyecto o empresa social, las diferentes alternativas que podrían llevarse a la práctica, buscando alcanzar los resultados y cumplir los objetivos al menor costo posible, bajo alguna modalidad de análisis «recursos/resultados», o sea, de eficiencia económica del gasto. Es una evaluación similar, por la forma, a los conocidos estudios de pre y factibilidad.

La evaluación «ex-post» se orienta a «aprender de la experiencia», sea positiva o negativa, para facilitar la mejor decisión posible hacia el futuro, que puede ir desde la suspensión o cierre del programa, proyecto u empresa, hasta la continuación en los mismos términos, pasando por diversas alternativas de reorientación o modificación. Este segundo tipo de evaluación —más difícil de realizar— tiende a medir el impacto, es decir, los cambios en la población beneficiaria, comparando el cumplimiento de los objetivos y sus efectos secundarios, sean previstos o imprevistos, bajo alguna modalidad de análisis «resultados/objetivos», o sea, de eficacia social del gasto. Por el propósito, es parecida a lo que puede ser el informe del gerente y de los auditores externos de una empresa privada tradicional a la Junta

Directiva, tomando como base los informes financieros y de ventas, entre los principales.

Diciéndolo de otra manera, interesa medir tanto la rentabilidad social en conjunto, lo que podría identificarse con las «externalidades positivas», como el mejoramiento efectivo del bienestar de la población objetivo, y tener en cuenta, al mismo tiempo, que pueden encontrarse en forma simultánea programas, proyectos o empresas con alta eficiencia económica pero baja eficacia social. Por ejemplo, colegios u hospitales con bajos costos per cápita por alumno o persona atendidos, pero con baja calidad en el servicio ofrecido y sin aporte alguno a la necesaria ampliación de la cobertura.

Utilizando dos conocidas expresiones del idioma inglés y de uso frecuente en la literatura económica y administrativa, interesa controlar y evaluar tanto el «output» [lo producido] como el «outcome» [el resultado]. En el caso de la formulación y ejecución de la política social, la evaluación de lo producido interesará más al ejecutor, y la evaluación del resultado al formulador y/o financiador, sin que ello niegue que a todos debe interesar las dos modalidades, pues se establece entre ellas una mutua condicionalidad.

Como nota al margen, puede decirse que según experiencias recientes, cuando el programa, proyecto o empresa social corresponde a una política social «focalizada», existen más posibilidades de que el impacto sea mayor y el costo menor, a la inversa de lo previsible cuando obedece a una política «generalizada» o «no focalizada», pero en ciertos casos la «focalización» puede ser complicada y costosa.

También hay que tener en cuenta que cuando la evaluación pasa al terreno de la calidad —sobre todo en servicios personales como la educación y la salud— no es fácil conseguir definiciones unívocas, y se encuentran notorias diferencias en cuanto a enfoque y contenido. Como es comprensible, en los servicios personales la calidad tiene una estrecha relación con el uso del conocimiento, el entrenamiento y la experiencia, por lo que con frecuencia los «modelos de evaluación» tomados de la actividad empresarial tradicional no encajan y es necesario recurrir a la llamada «evaluación de pares», es decir, de otros profesionales del mismo campo del saber y con similares condiciones. Y el panorama se complica cuando en tal evaluación se tienen en cuenta criterios o parámetros más implícitos que explícitos, más cualitativos que cuantitativos.

No hay duda que en los programas, proyectos y empresas sociales se ha utilizado más la evaluación «ex-ante» que la evaluación «ex-post», siendo esta segunda casi más importante que la primera. Al referirnos a esta última, pueden distinguirse tres formas principales, según el aspecto a evaluar: 1) procesos, 2) metas e 3) impacto.

La evaluación de impacto no busca tanto determinar si las actividades se realizaron y en qué magnitud y costo, sino establecer más bien si pueden comprobarse relaciones de causalidad entre las actividades y el resultado encontrado y entre éste y el previsto al inicio. Como esta relación no puede medirse en todos los casos en forma directa —ya sea por dificultades técnicas o económicas—, con frecuencia se recurre a mediciones indirectas por medio del análisis de diversos «indicadores», que aunque más económi-

cos y fáciles de aplicar no dejan de tener problemas en su «construcción», dado el carácter arbitrario que implican muchos de ellos y el uso de supuestos que son de difícil confirmación.

En la evaluación de metas —que a veces se confunde con la de impacto— uno de los principales problemas es la correcta identificación o definición de la meta, ya que en razón de la precaria información estadística que existe sobre los problemas sociales —a lo que se agrega la ausencia de una evaluación sistemática de los programas, proyectos y empresas sociales—, la determinación de las metas no es fácil. Esta dificultad se complica cuando se tiene en cuenta la habitual inestabilidad sociopolítica de nuestra sociedad y la amplia heterogeneidad de la numerosa población en pobreza.

Además, como muchos programas, proyectos y empresas sociales atienden aspectos multicausales y/o de propósito múltiple, es necesario fijar metas diversas, que se cumplen con muy variada velocidad y proporción. A veces es difícil precisar los criterios o parámetros que permiten definir cuál o cuáles de tales metas son las importantes y cómo se define esa importancia. De otro lado, y por efecto de todo lo anterior, es frecuente la necesidad de modificar las metas, ya sea porque cambien las circunstancias, los planes, los programas y/o proyectos, la financiación o por cambios en los propios gobiernos que llevan a «giros de 180 grados».

La primera forma mencionada, la evaluación de procesos —que con mucha frecuencia se efectúa de manera casi simultánea o inmediata al desarrollo del proceso—, se orienta a medir y/o identi-

ficar aspectos como amplitud y profundidad de la cobertura; pertinencia de los mecanismos para llegar a la población objetivo o beneficiarios «focalizados»; factores, endógenos o exógenos, de éxito o fracaso; estrategias y tácticas alternativas, y similares. Como puede verse, una evaluación de calidad del proceso es difícil y requiere sistemas de información y de indicadores precisos y válidos, lo que todavía no es muy frecuente en el sector social.

Visto lo anterior, es comprensible que la evaluación de la gestión social sea todavía objeto de fuertes críticas, en especial en cuanto a que sus conclusiones son ambiguas, poco convincentes, no se producen con la oportunidad requerida, muchas veces son irrelevantes y con métodos que dan poca seguridad a los resultados. Pero al lado de estas acusaciones —la mayor parte de las veces comprobadas con experiencias concretas— hay que tener en cuenta que el mundo de lo social —como se ha repetido en este escrito— es con bastante frecuencia más complejo y turbulento que aquel en que se mueven las empresas de actividades económicas más tradicionales, y envuelve en la mayoría de los casos más grupos con intereses diferentes.

No puede mantenerse la perversa concepción de que todo resultado social negativo es producto de fuerzas ocultas e ingobernables del mercado, por lo que es impredecible e imprevisible; por el contrario, a los pronósticos y objetivos económicos —ya de uso muy frecuente— deben adicionarse «objetivos y pronósticos sociales», para poder medir con mayor periodicidad y objetividad la eficacia de los resultados.

Además, se tiene mucho menos experiencia en planificación y gestión, aunque se está en presencia de organizaciones que tienen como «misión» la solución de un problema tan global como la pobreza o que supone tanto esfuerzo sinérgico como mejorar la «calidad de la vida». Por tanto, es natural esperar que los planificadores y los formuladores de política no puedan imaginarse toda la intrincada red de la realidad y que la evaluación parezca casi imposible de realizar, creándose la apariencia de que estas restricciones llevan de manera inexorable al fracaso.

Ante esta situación, José Sulbrandt, conocido experto al servicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo —CLAD—, propone implementar una evaluación «global» o «integral», que complemente los enfoques tradicionales con algunos renovados (en Bernardo Kilksberg, *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México, FCE, 1994). Ante la complejidad que envuelve a los programas, proyectos y empresas sociales y la turbulencia del mundo social, agravada por la incertidumbre y la globalización que ocurre en la actualidad, lo que se busca es una fórmula integral de evaluación que «combine» las distintas modalidades y tipos ya descritos, en forma muy somera.

Uno de los aspectos distintivos de esta fórmula integral es lograr que se adicione a la evaluación de la eficiencia y la eficacia desde la perspectiva de la organización, la elaboración de criterios múltiples de evaluación con participación social, en especial de la propia población objetivo o de los beneficiarios «focalizados». Así mismo, deben contemplarse otros crite-

rios que de alguna manera incorporen elementos como el «clima socio-político», las «condiciones económicas generales», el «marco legal» en que se desenvuelve la actividad —dada la elevada «burocratización» de las normas, es previsible esperar que obstaculicen antes que favorezcan el cumplimiento de metas y fines— y los «agentes sociales y políticos» involucrados, incluidas las entidades gubernamentales, dado el peso preponderante que tienen en casi todos los programas y proyectos sociales.

Como es obvio, también deben utilizarse los criterios más tradiciones, entre los cuales Sulbrandt señala los siguientes: a) La eficiencia, b) La eficacia, c) La efectividad, d) La equidad, e) El impacto social, f) El costo-efectividad, g) El costo-beneficio, h) La satisfacción de los beneficiarios, i) El acatamiento de las normas y reglas legales en su implementación, entre otros. A su vez, este experto insiste —como se ha repetido en este documento— en que la evaluación no puede tener como fin el «control policivo» o el «castigo», pues su propósito debe ser facilitar el aprendizaje sobre lo ocurrido para mejorar en el futuro, por lo que se impone institucionalizar una evaluación de estas características, casi inexistente en nuestra sociedad.

6. El papel y compromiso del gobierno en la transformación del sector social

Antes de hablar del compromiso del gobierno, es necesario recordar que una de las más elevadas responsabilidades del Estado —asegurar el mayor bienestar posible a sus ciudadanos— se ejecuta a través del llamado «sector social», en donde concurren programas y proyectos tanto públicos como privados y mixtos, así

como empresas de muy diversa naturaleza jurídica y desarrollo organizacional. Para el caso colombiano, basta insistir en el ya mencionado artículo 366 de la Constitución Política, que define que el «bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado» y ordena que para tal efecto, en los «planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación».

Un reciente estudio de Carlos Cuartas Nieto y Cecilia López Montaño, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert de Colombia —FESCOL— señalaba que es previsible esperar que el gasto público social —no debe olvidarse que existe un importante gasto social privado— se eleve del 9,6% del Producto Interno Bruto —PIB— en 1993 al 12,6% en el año 2000, habiendo sido el 6,6% en 1970 y el 7,8% en 1980. Para los dos principales componentes del gasto social se prevee un ascenso del 2,7% al 5,5% en salud, y del 2,6% al 4,5% en educación. Según estos destacados investigadores, con tales expectativas puede asegurarse una cobertura del 70% de la población en el régimen subsidiado de la seguridad social en salud, de un lado, y del otro, garantizar la universalización de la educación primaria, aumentar en un 50% la cobertura de los dos últimos años de bachillerato y llegar al índice internacional para el nivel universitario, o sea, 2.000 estudiantes por cada 100.000 habitantes.

Consideran Cuartas y López que alrededor del 41% del gasto en salud y el 74% en educación va a ser ejecutado por los entes territoriales. Recomiendan al gobierno nacional que debe tener cuidado con la ejecución descentralizada de estos

rubros para evitar una «mala asignación» de los recursos. Para ello, entre otras cosas, debe proveer asesoría y capacitar a los ejecutores regionales del gasto público social. En este campo se presenta «el gran reto para una efectiva contribución del estado al desarrollo social», concluyen en el resumen ejecutivo de su estudio. («Análisis de las finanzas públicas y perspectivas del gasto social 1994-2000». FESCOL, 1994).

Como es comprensible, una de las principales contribuciones es elevar el monto asignado para gasto social, de manera tal que en forma progresiva se vaya cumpliendo la finalidad social del «bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población». En este sentido, hay que destacar que el presidente Samper Pizano y algunos altos dignatarios de su administración han ofrecido elevar el gasto público social a cifras no inferiores al 15% del PIB. Si bien este incremento relativo significa un sustancial esfuerzo respecto a mediados de los 80, la cifra prometida está por debajo de otros países latinoamericanos y de la mayoría de los integrantes de la Unión Europea, a pesar de que su población por debajo de la línea de pobreza es, en términos relativos, muy inferior a la nuestra.

Otra contribución decisiva consiste en apoyar por diversos medios el mejoramiento de la gerencia pública, en especial en las entidades territoriales, así como de las empresas sociales, prestando mayor atención a aquellas de carácter municipal, distrital y departamental, en donde es más frecuente y cercana la relación de los ciudadanos con el Estado. No hay duda que se avanza a pasos agigantados en la sustitución del Estado-nacional por el Estado-local, redimensionando, por con-

siguiente, los diversos niveles del Estado —lo que no significa, por necesidad, su reducción en términos agregados— y asumiendo —o reasumiendo, en algunos casos— tareas sociales con muy variadas formas de organizaciones sociales, dentro de las cuales se encuentran las llamadas «organizaciones no-gubernamentales».

El mejoramiento de la gerencia de las entidades estatales y de las empresas sociales debe convertirse en objetivo primordial del alto gobierno, en un movimiento encabezado por el propio Presidente de la República. Para nuestra preocupación central, la gerencia social, es necesario desarrollar modelos gerenciales flexibles, democráticos, anticipativos; reformar la política de personal; transformar la vieja logística de las personas por la nueva concepción de desarrollo del recurso humano, en que se le entiende como el principal activo de cualquier organización, con una remuneración en función de los conocimientos, las habilidades y la productividad; y utilizar los sistemas de información y evaluación como herramientas gerenciales valiosas, entre los distintos aspectos en que podría ayudar el gobierno nacional.

Para apoyar la gerencia moderna que sea capaz de dirigir con eficiencia y eficacia los programas y proyectos sociales que se requieren para cumplir la finalidad social del Estado y las empresas que producen los bienes y servicios sociales en que se materializan, es indispensable un Estado fuerte, pero no a la vieja usanza del Estado intervencionista y benefactor, sino en la actualizada concepción del Estado líder y estratega. Pero al lado de este Estado se requieren también organizaciones sociales y/o ciudadanas fuertes, que

no sólo tengan la capacidad de interlocución con el gobierno, en todos sus niveles, sino también de tomar la iniciativa y desarrollar sus propios programas y proyectos.

En el necesario apoyo del gobierno a la gerencia social es indispensable tener en cuenta que por la propia característica de los programas y proyectos sociales, al lado de la preocupación por producir bienes y servicios de calidad y bajo costo —como es la preocupación de cualquier gerente— casi siempre existe también una perspectiva de alcance más profundo, cual es la de solucionar problemas sociales. Pero como esta solución implica esfuerzos sinérgicos, el gerente social sabe que su trabajo no es de simple relación con diversos niveles del gobierno sino de «gerenciar» relaciones que «atravesan» estos niveles, en una compleja red de relaciones intergubernamentales e interorganizacionales, con organizaciones que son interdependientes. El gerente social debe saber que para lograr resultados en muchos casos necesita combinar técnicas de relación con el poder político, y lo que ello supone como «escenario» y «reglas de juego» distintos al mundo de la gerencia tradicional, con las técnicas de comportamiento y análisis gerencial habituales.

Diciéndolo con otras palabras, para el gerente social no es suficiente gerenciar su organización; para dar resultados es necesario trabajar dentro de una red interorganizacional, que puede incluir entidades privadas o estatales, pero en la cual no todos los gerentes tienen iguales preocupaciones, intereses, motivaciones y ritmos de trabajo. El éxito de un programa o proyecto, así como de la empresa social encargada de su realización, de-

pende en mucho de la capacidad gerencial para identificar la red total en que se desenvuelve o con la que debe contarse para poder llegar al resultado previsto. Para todo lo anterior, el gerente social debe tener una gran capacidad de negociación y concertación.

7. Una necesidad: La formación de gerentes sociales comprometidos con el cambio

Como hemos insistido, no sólo es necesario modernizar a las empresas, sino modernizar, en forma prioritaria, a su propia dirigencia. Sin una gerencia capaz e innovadora es imposible transformar a las instituciones y manejar con eficiencia y eficacia los medios disponibles. Si en las empresas industriales, financieras y comerciales de las actividades tradicionales se exige hoy que los gerentes hagan buena gerencia —lo que no siempre ocurre así— con mucha mayor razón debe plantearse esta exigencia en las empresas sociales, en donde casi siempre se manejan recursos para el bienestar general, así sean de procedencia privada. Aunque esto no es lo habitual, allí donde se dispone de bienes que son propiedad de toda la sociedad es aún más ineludible la obligación de hacer buena gerencia, con transparencia y participación social.

Es indispensable tener en cuenta que en este proceso de modernización hay que considerar por lo menos dos niveles o grupos de personas muy diferenciados pero de igual importancia para el resultado final. Uno, fundamental, el nivel de dirección, cuya voluntad política de compromiso con la misión y la visión debe ser evidente y que se responsabiliza por el cumplimiento de los objetivos; toda la experiencia empresarial demuestra que

sin el compromiso desde la más alta dirección no es posible cumplir los objetivos propuestos.

Otro nivel, determinante, el de ejecución, compuesto por todas las personas en cuyas manos está la calidad y la excelencia; son quienes producen el bien o servicio final y/o están en contacto directo con los clientes y usuarios en lo que se ha llamado «los momentos de verdad», ya que en cada momento —irrepetible en sí y, por tanto, sin posibilidad de control individual— son los verdaderos representantes de cada entidad y su acción o actitud es lo que determina la opinión del cliente o usuario sobre la empresa o entidad.

Dentro de este mismo propósito de formación y actualización debe hacerse la publicación periódica de una serie de lecturas que sobre eficiencia, calidad, equidad, gerencia moderna y temas similares, se haga llegar a un grupo escogido de personas de la institución, encargadas a su vez de organizar la discusión sobre el tema y su vinculación con el trabajo cotidiano con el grupo más cercano de sus colaboradores, siguiendo métodos parecidos a los «círculos de calidad» o «comités de excelencia» que funcionan en muchas otras empresas.

Como nota al margen, hay que observar que estos grupos no pueden tener ninguna estructura jerárquica, ya que se basan en la participación voluntaria y democrática, con la más alta libertad de expresión. Para el buen desarrollo de este mecanismo también se puede conocer la experiencia de otras empresas, ya sean privadas, públicas o mixtas, de manera tal que muchas personas se «empapen» del «espíritu» que sobre el particular exis-

te en otras instituciones, utilizando la figura de «empresas/entidades hermanas».

En cuanto al estilo y el perfil que se requiere para «gerenciar» programas y proyectos sociales, en general, y empresas sociales, en particular, hay que empezar por reconocer que no es suficiente ser un buen profesional —incluso, excelente— para poder desempeñarse con éxito en la gerencia de un programa, proyecto o empresa social, ya que esta responsabilidad desborda cualquier formación especializada. Cuando, por ejemplo, se nombra como director de un hospital a un magnífico médico, o de un centro educativo a un reconocido catedrático, se oye con frecuencia el comentario de que «se perdió un destacado profesional y se ganó un pésimo gerente». Y ello es de esperarse, pues los problemas y objetivos que ha de enfrentar como gerente son muy diferentes de aquellos del ejercicio profesional y para los que fue preparado, comenzando con que son empresas que producen bienes y servicios en donde el elemento fundamental del proceso de producción son hombres, casi siempre atendiendo a otros hombres.

Incluso esta dificultad no se resuelve nombrando profesionales de las ciencias administrativas y económico-contables, pues también su preparación básica —muchas veces bastante atrasada— se orienta a resolver problemas específicos de su profesión —y ello debe ser así—, y no los propios de la gerencia, que se mueven a otro nivel de complejidad, a otro ritmo, y requieren otros conceptos, técnicas y habilidades.

Y cuando se habla de gerentes sociales comprometidos, hay que «salir al paso» de la nefasta teoría de que en un ambiente

de democracia los programas, proyectos y empresas sociales tienden a la ineficacia y, por consiguiente, al fracaso y a un alto costo social. De lo que se deduce que sólo con férrea dictadura es posible lograr un funcionamiento eficiente y eficaz. Teoría que está en contravía de las modernas concepciones gerenciales, que más bien ponen énfasis en la necesidad de una gerencia comprometida con la participación, el trabajo en equipo, la «horizontalidad» en lugar de la «verticalidad». Es decir, se considera a la democracia —no tanto como forma de gobierno cuanto como estilo de vida— el campo más propicio para la eficiencia y la eficacia, ya que en las condiciones actuales es el que garantiza el más alto nivel de participación y compromiso.

Por tanto, el gerente de lo social no sólo debe estar formado para ser gerente, como en cualquier otra actividad, sino que su formación debe tener algunos elementos adicionales, que dan la peculiaridad del perfil y el estilo deseados. Quizá lo primero que debe decirse es que en el mundo de lo social se está en presencia de situaciones con más incertidumbre y complejidad que en otras actividades industriales, comerciales y financieras tradicionales. Por tanto, también se requiere una más compleja y permanente negociación y concertación con distintos órganos del Estado, diferentes niveles e instituciones del gobierno, con entidades de otros sectores y, sobre todo, con la comunidad, con los propios ciudadanos/clientes a quienes se destinan los bienes y servicios sociales, y para quienes la condición de ciudadano prima sobre la de cliente, pues se está en presencia de derechos sociales, muchos de ellos irrenunciables.

Dada la proximidad de muchos pro-

gramas, proyectos y empresas sociales al Estado —pues de allí proviene, con frecuencia, la respectiva definición, formulación, orientación y evaluación— y a los fondos públicos, están más sujetos a cambios imprevistos en la propia política gubernamental y en los funcionarios que la dirigen y/o ejecutan. Aunque el presupuesto público es bastante inflexible —por lo que podría pensarse que lo definido hoy siempre va a cumplirse mañana—, la verdad es que su realización está muy influida por la voluntad de quienes ostentan el poder político y la correlación de fuerzas en la lucha por tal poder.

Por tanto, debe partirse del supuesto de que la planeación no asegura el futuro, por lo que siempre debe contarse con lo imprevisible y la posibilidad, por consiguiente, de escenarios múltiples para mañana. Esto no niega la necesidad de hacer proyecciones económicas, sociales y políticas —es decir, imaginarse el mañana—, sino que toda proyección es susceptible de corregirse siempre, lo que implica una gerencia «adaptativa», «del día a día» —que no es lo mismo que una gerencia de la improvisación—, realizada por personas con mentalidad abierta. Situación que se complica cuando se adiciona el hecho de que el gerente de lo social debe mantenerse «sintonizado» con la comunidad, lo que significa no sólo entender que en muchos casos lo que desean las personas, lo que «les duele» como prioridad social, no coincide con lo que prevén y planean los técnicos, sino, así mismo, darles participación. En consecuencia, esta gerencia también debe ser «participativa» y capaz de cambiar o modificar lo planeado de acuerdo con los intereses colectivos, lo que obliga a reforzar su capacidad «adaptativa».

Como se desprende de la problemática reciente de algunos países de América Latina y el Caribe, entre las líneas centrales de trabajo que coparán el tiempo de la gerencia de programas, proyectos y empresas sociales en el futuro inmediato pueden mencionarse las siguientes: en un nivel macro, mejorar, en un esfuerzo conjunto con todo el sector social, la articulación y complementación entre política económica y política social; al mismo tiempo, debe acomodarse a los grandes cambios que ocurren en la formulación y ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza y en la asignación del gasto social, todo lo cual está sujeto en la actualidad a grandes procesos de descentralización; en lo micro, incorporarse a redes organizacionales de propósito sinérgico; acompañar la estructura interna a la flexibilidad y el enfoque gerencial «heurístico» o «inventivo» que se impone hoy; desconcentrar y/o descentralizar, así como democratizar, el proceso de «toma de decisiones», e introducir tecnología administrativa avanzada, en especial en la alta y media dirección.

También es indispensable que la gerencia social pueda identificar en el mundo de complejidad e incertidumbre en que debe desempeñarse las señales del entorno o, diciéndolo en términos más precisos, percibir las señales del mercado de bienes y servicios sociales, sobre todo el específico en que se mueve. Pero esta orientación hacia el mercado no puede excluir la necesaria formación para la concertación y el compromiso, esto es, para el cambio social, el desarrollo humano y la democratización, entre los principales valores que pueden mencionarse.

Pero ante los exigentes requerimientos que demanda la gerencia social, sor-

prende el poco desarrollo institucional que existe para capacitar en las técnicas y habilidades más específicas de este campo y, menos aún, para formar profesionales integrales que respondan a las necesidades de dirección de los programas, proyectos y empresas sociales. Además de que en la preparación pregradual de las profesiones más cercanas al área social, como medicina, educación, enfermería, economía, administración, contaduría pública y otras, no se incluyen conocimientos sobre gerencia moderna, son pocos los programas postgraduales que se ofrecen con tal contenido, tanto a nivel de América Latina y el Caribe, en general, como de Colombia, en particular. Si bien se encuentra un número apreciable de programas sobre formulación y evaluación de proyectos, planeación del desarrollo y otros similares, así como en las áreas de economía, administración y contaduría, se cuentan «con los dedos de la mano» los que se orientan a formar «gerentes sociales».

Y cuando las personas que trabajan en cargos de dirección en el sector social asisten a programas de capacitación técnica o formación profesional en gestión, casi siempre está ausente la especificidad del «mundo» en que se mueve este sector. Y de complemento, son pocos los programas, proyectos y empresas sociales que cumplen planes de desarrollo del recurso humano y que tienen sistemas técnicos de reclutamiento, selección y entrenamiento previo para los cargos gerenciales, siendo nombradas con frecuencia personas que llegan a estos cargos por los viejos caminos del «clientelismo» y el «amiguismo», sin consideración alguna sobre su formación y experiencia anterior.

Para atender el «déficit de gerencia» se

impone desarrollar un conjunto ordenado de estrategias, que incluiría, entre otras tareas, hacer indagaciones específicas por sectores sociales para conocer sus requerimientos, inventariar experiencias exitosas para utilizarlas como «modelos pedagógicos», aprovechar el potencial científico-técnico del sistema universitario, las vinculaciones de las asociaciones gremiales y profesionales con las actividades concretas, el trabajo aplicado de los centros de investigación y estudio, así como las posibilidades de cooperación regional y de coordinación intersectorial e interinstitucional. En lo regional podría decirse que están dadas todas las posibilidades para avanzar hacia intercambios de profesores, cursantes, «bancos de casos», bibliografía, métodos exitosos de enseñanza-aprendizaje, etc.

Se debe combinar la formación postgradual formal, ya sea con programas «genéricos» en gerencia social o «específicos» de gerencia de especialidades sociales—como salud, educación, vivienda, saneamiento ambiental, nutrición, etc—, así como programas informales, de corta duración o educación continuada, más orientados hacia el desarrollo de técnicas y habilidades gerenciales o al conocimiento de problemas o aspectos puntuales, abiertos en la práctica a cualquier tipo de profesional—quizá con el requisito de que trabaje en el sector social—, para pasar del trabajo inter y multidisciplinario al esquema más moderno de la transdisciplinariedad.

Hay que orientarse de manera permanente hacia una gerencia «centrada» en los problemas de la comunidad, atenta a las quejas y reclamos de clientes y usuarios, «muy abierta» a los medios de comunicación y transparente en la «publici-

dad» de las decisiones tomadas y las obras ejecutadas. A una administración de estas características le queda más fácil lograr los resultados esperados en cuanto a reducción de costos, satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/consumidores y mayor transparencia en los subsidios otorgados con los recursos públicos.

Si bien en estas notas no se han tocado todos los aspectos o temas que caracterizarían una gerencia moderna en función de una gestión orientada hacia la eficiencia económica y la eficacia social, sobre todo cuando es gerencia social, así como los mecanismos prácticos que la apoyarían, puede decirse que los puntos contemplados son fundamentales, sin que ello niegue que pueden añadirse otros que reforzarían las posibilidades de éxito.

Sin pretender agotar los aspectos que deben caracterizar al gerente social, en forma muy sucinta podemos listar algunos en que coinciden la mayoría de los analistas e investigadores sobre el tema. Lo primero es que debe ser una persona formada y entrenada para moverse en un mundo de alta complejidad, pues a la complejidad propia del sector social se añade toda la circundante, en especial lo relacionado con el Estado y sus formas de gobierno, lo que supone una preparación más amplia que la tradicional: no es suficiente ser el mejor profesional en un campo específico del conocimiento, sino que debe haber desarrollado las mejores destrezas y habilidades para gerenciar en ese complejo mundo.

Sin caer en la discusión bizantina de si un gerente debe ser más técnico que humanista, o más práctico que teórico—que en la vida real es un falso dilema—, es necesario repetir que el sector social re-

quiere gerentes con alta calidad técnica y humana en su desempeño habitual, que soporten las decisiones prácticas con un buen conocimiento teórico, complementando así su formación específica pregradual con lo característico de esta modalidad de la gerencia moderna.

Debe ser hábil, sobre todo, para innovar, experimentar e improvisar, así como para analizar las perspectivas en diversos escenarios, sin salirse de la misión, la visión, los objetivos y las estrategias predeterminados, y más bien para poder cumplirlos en forma acertada; debe partir de la certeza de que en la «aldea mundial» de hoy no existen caminos únicos o lineales; recordando el conocido verso de Machado: «Caminante, no hay camino, camino se hace al andar».

Todo lo anterior supone una persona de mente abierta, con un panorama integral de la situación y que acepta diversas apreciaciones sobre un problema, aunque en muchos casos tiene que asumir la responsabilidad personal de una decisión. Para ello requiere añadir al ya tradicional enfoque multidisciplinario el más dialéctico de la transdisciplinariedad, así como manejar una buena capacidad de negociación interorganizacional.

Y por encima de todo —diferenciándose de los gerentes de otros sectores— debe ser una persona que trabaja con y para la comunidad, como un agente dinámico y multiplicador del cambio social. En conclusión, dadas las condiciones de pobreza de millones de personas —afectándose sobremanera la niñez que habrá