

# Articulación postgrado-Estado

## RESUMEN

*A lo largo del presente artículo, se plantea la necesidad de lograr la formación integral de gerentes sociales que sean efectivos gerentes del cambio capaces de liderar procesos de transformación institucional que trasciendan la solución meramente instrumental de los problemas sociales. Su logro requiere de acciones sistemáticas fundamentadas en teorías del cambio social, a fin de lograr ulteriores desarrollos que permitan hacer de la gerencia social una verdadera gerencia del cambio. Dichas acciones se inscriben en el marco de una rica articulación y colaboración entre organismos del Estado y la Universidad de manera de generar una reflexión crítica y procesos de investigación fomentadas desde el Estado, desde sus necesidades y particularidades, pero llevadas a cabo en el marco más autónomo e independiente de las contingencias de los gobiernos de turno, como lo es el marco académico. De allí el esfuerzo de la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS) por ofrecer a las Universidades del país diseños de Postgrado en Gerencia de Programas Sociales y fueron las primeras en acreditarlos la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (UCLA).*

Palabras claves: *Gerencia del Cambio/Cambio institucional/ Formación académica de gerentes sociales.*

## ABSTRACT

*This article deals with the need to achieve the development of social managers as effective leaders of change capable of leading processes of institutional transformation which transcend the instrumental solution of social problems. Systematic actions, based on theories of social change, are required in order to contribute to further developments of social management, turning it into an authentic management of change. These actions must be performed in the framework of a permanent articulation and collaboration between State organism and the University conducive to a critical reflexive process and research activities promoted from the State itself, taking in account its needs and characteristics, but executed more autonomous as well as independently of the contingencies of successive government administration which is more liable to happen in an academic context. That's the reason why the Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS) has been offering graduates programs in social management and the first to legitimate them have been the Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) and the Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (UCLA).*

Key words: *Management of change/Institutional change/Academic development of social managers*

## Clemy Machado de Acedo

Profesora titular (UCV, UCAB) Socióloga Master en Ciencias Políticas. Doctora en Ciencias Políticas. Ha sido profesora en la UCV y en la UCAB, *visiting fellow*, en Princeton. Profesora invitada de Universidad de California y New York. Actualmente Presidenta de la Fundación Escuela de Gerencia Social.

*Algunas de sus publicaciones.* La Creación de la Corporación Venezolana de Fomento; la reforma de la Ley de Hidrocarburos, Estados y Grupos Económicos en Venezuela; Gerencia de Programas Sociales, Desafíos y Beneficios Sociales de la indemnización.

Ex becaria de las Fundaciones Ford; Fulbright. Entre otros conocimientos, ha sido Premio anual CONICIT.

## INTRODUCCIÓN

La crisis generalizada del Estado de Bienestar, abrió campo a un fuerte cuestionamiento sobre las posibilidades de un Estado fuerte e interventor para, a través de una política fiscal y una política social asistencialista ser capaz de propiciar una efectiva redistribución de la riqueza y ser garante del bienestar de la mayoría de la población. El sin fin de responsabilidades y servicios que fue asumiendo el Estado con el fin de homologar la igualdad social a la política, generó una tendencia a moverse "en el marco de un déficit presupuestario elevado que tendía a incrementarse" (Manuel Alcántara Sáez, 1995:166) y al recurso al endeudamiento. La persistencia de estos patrones en diversos países dieron a su vez lugar, a decisiones de sobrevaluación o devaluación de la moneda, elevación de impuestos, reducción del gasto y un mayor endeudamiento aún, lo que ha provocado el descontento de la población por el malestar generado, la pérdida de confianza en el Estado y las restricciones

políticas que tales endeudamientos propician. De allí, la búsqueda de modelos alternativos al keynesiano que perdía progresivamente legitimidad y la apertura a directrices económicas neoliberales que propiciaron una reducción del Estado y la puesta en marcha de las políticas de ajuste estructural.

Pero después de una década de ajuste, aunque el Estado de bienestar ha perdido credibilidad, no ha sido desmantelado, si bien han aparecido nuevos actores como las ONG y diversas organizaciones de la sociedad civil reclamando un protagonismo alternativo al del Estado en la ejecución de programas sociales, aún se requieren e implementan políticas compensatorias desde el aparato estatal que en el fondo siguen siendo asistencialistas, y en definitiva, la política social apenas ha sido afectada, con lo que se produce un escenario contradictorio de ruptura y continuidad (Ibídem, 176) que denota el grado de incertidumbre y desorientación en relación al nuevo modelo a implementar y al

rol que en él ha de jugar tanto el Estado como la sociedad, y la política social, que a pesar de su permanencia no deja de poner en evidencia su gran debilidad.

Lo anterior nos lleva a plantear la necesidad de un cambio paradigmático que introduzca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, y una nueva concepción del interés público frente a los entes privados, una revisión profunda de la política social necesaria y la búsqueda de forma más eficientes de implementarla.

Pero, en la era de la revolución tecnológica e informática, y a las puertas de las sociedades del conocimiento, los cambios necesarios no han de provenir de un mero liderazgo voluntarista o de un funcionario público burocratizado, sino de un gerente/líder con formación integral que no aplique mecánicamente técnicas y prácticas de la gerencia privada en la pública desvirtuando la esencia de ésta, que sepa fundamentar la lógica instrumental en su basamento teórico y conceptual, que sea consciente de la dimensión política que involucra

su oficio técnico, y que sea, en definitiva, un gerente del cambio.

En el presente artículo nos proponemos encarar estos problemas, esclarecer la naturaleza de la gerencia social, su potencial para la formulación y ejecución de una política social que no arroje los costos de transacción actual y que evite el posible aumento de la conflictividad social, causados por un círculo vicioso de creciente pobreza que nos ha caracterizado en los últimos años, y finalmente el rol que una productiva articulación entre el Estado y la Universidad puede jugar en todo este delicado proceso. Comencemos por establecer la especificidad de la gerencia social y su deslinde con la gerencia corporativa.

### **LA GERENCIA SOCIAL NO ES UNA TRANSFERENCIA DE LA GERENCIA PRIVADA HACIA LA PÚBLICA**

Muchos autores, empezando por los clásicos, han definido características, en principio aplicables tanto a organismos públicos como a empresas privadas. Igualmente se han definido un conjunto de funciones gerenciales que son las mismas en ambas administraciones. Sin embargo, la práctica de funciones similares puede arrojar diferencias sustantivas y mucho se ha discutido acerca de éstas. Veamos

estos planteamientos en mayor detalle.

Max Weber, definió como el tipo más puro de dominación legal, a aquella ejercida por medio de un cuadro administrativo burocrático, compuesta por funcionarios individuales que se deben a los deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa, con calificación profesional que fundamenta su nombramiento, retribuidos en dinero, ejerciendo su cargo como única profesión, teniendo ante sí una carrera con ascensos y avances, con separación de los medios administrativos y sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Véase éstas con más detalles en Economía y Sociedad, México, 1944, p.176).

Estas características pueden “en principio, aplicarse igualmente a establecimientos económicos, caritativos o cualquiera otros de carácter privado que persigan fines materiales o ideales, y a asociaciones políticas o hierocráticas, lo que puede mostrarse históricamente (en aproximación mayor o menor al tipo puro)” (Ídem). Es decir, para Weber, los principios que rigen la administración pública y la privada, eran en principio los mismos, aquellos que correspondían a la administración burocrática pura considerada por él, como la forma más racional de ejercer una dominación (Íbidem, 178), y su aparición constituye no solo el germen del Estado

moderno, sino de toda organización que desee alcanzar fines de manera efectiva. No es este el momento para plantear que las características que las definen como dominación legal o tipo puro de administración burocrática son tipos ideales, los cuales con esa pureza, no se dan en la realidad histórica, unas se alejan más que otras del tipo ideal; sin embargo, vale decir que, en nuestro caso, no hemos alcanzado aproximarnos ni siquiera en la empresa y mucho menos en el Estado, a dicha administración caracterizada por él como la moderna.

Se han definido también, un conjunto de funciones de planificación, de organización, de dirección, de coordinación, de rendición de cuentas, de elaboración de presupuestos, que serían las mismas tanto para la gerencia pública como para la privada. Algunos autores (Graham T. Allison, Jr. 1986:187) las especifican de la manera siguiente: a) *funciones estratégicas* que implican el establecimiento de objetivos y prioridades, así como los planes operativos; b) *gestión de los componentes internos* tales como la organización de los funcionarios según las posiciones de autoridad y sus respectivas responsabilidades así como los procedimientos de coordinación de las actividades, la dirección de personal con todos los sistemas de reclutamiento, de capacitación, de premios y castigos, etc. y los controles de gestión con sus

sistemas de información de gestión y los sistemas de evaluación; c) *gestión del entorno*, que tiene que ver con las relaciones con unidades externas sujetas a una misma dirección, con organizaciones independientes bien sean públicas o privadas y con los medios de comunicación y el público en general, cuya aprobación es importante conquistar.

Visto en esta forma abstracta, dichas funciones son las mismas para el sector público como para el privado, pero en la práctica pueden tomar un significado muy distinto en el contexto público frente al privado. La perspectiva tiempo, por ejemplo, cobra dimensiones distintas en el marco de lo público sometido a necesidades políticas, que no permiten como en el privado tomarse el que sea necesario, para desarrollar, por ejemplo, sus mercados o para realizar innovaciones tecnológicas, etc. Así mismo, la duración en sus cargos del funcionario público es distinto a la del privado, éste puede desarrollar su carrera en la empresa, entrenar a su sucesor etc., mientras en el sector público priva la falta de continuidad administrativa. Los criterios de medición de la gestión de ambos pueden también diferir significativamente, el peso de la eficiencia y la equidad no es el mismo en ambas administraciones; constreñida la una por la eficiencia y la rentabilidad y la otra por la equidad. Por último,

por no señalar más que algunas, el grado de exposición a los medios de comunicación de masas y a la opinión pública es también muy distinto (Ibídem, 189).

Mucho se ha especulado, igualmente, sobre el origen de la gerencia pública, y se discuten las direcciones de las transferencias que se han producido de un ámbito al otro. La gerencia pública, en algunos lugares, se considera que se ha nutrido de la transferencia de métodos de *management* de la empresa a las organizaciones estatales, aspecto que ha sido duramente criticado dando lugar a esfuerzos por adaptar dichos métodos a las peculiaridades de la administración pública. En otros contextos, se considera que las transferencias se han hecho en sentido contrario, en los Estados Unidos, por ejemplo, las empresas industriales se inspiraron en las grandes burocracias (Jean Pierre Nioche, traducción de Carlos Zalazar Vargas, 1994:6). Sin embargo, sean las transferencias en un sentido o en otro, los resultados suelen ser muy débiles en términos de eficiencia, en lo que a la administración pública se refiere; lo que ha generado continuas búsquedas para producir una genuina gerencia pública. En estos intentos, y siguiendo líneas de pensamiento como la de Graham T. Allison, por ejemplo, que intenta establecer sus diferencias, se ha caído en la tentación de encontrarlas a través de alternativas polares en las que

el primer término del polo se identificaría con la administración privada y el segundo con la pública, como las siguientes:

- Producción vs. servicio
- Racionalidad instrumental vs. racionalidad política
- Costo-beneficio vs. impacto
- Rentabilidad vs. equidad

Pero, la experiencia en la administración pública nos dice que ni es real ni es conveniente concebir una oposición alternativa tan simple, en la que para especificar sus diferencias, el segundo término del polo haría desaparecer al otro. Consideramos más adecuado concebir más bien la primacía del servicio sobre la producción, de la racionalidad política sobre la instrumental, del impacto sobre el costo beneficio y de la equidad sobre la rentabilidad, sin que ello signifique la despreocupación, en el sector público, por la capacidad de producción, el uso de la racionalidad instrumental, el criterio del costo-beneficio y la rentabilidad. La diferencia es que el principio rector se ubica del lado de la primacía del servicio sobre la del producto, de la racionalidad política como orientadora de la instrumental, del énfasis en el logro del impacto buscado antes que el logro del beneficio y de la consecución de la equidad antes de la

rentabilidad. Consideramos que el equilibrio logrado entre uno y otro patrón de acción, reviste suma importancia pues el descuido de los primeros es lo que hace que la administración pública sea tan poco eficiente, pero al mismo tiempo pretender hacer privar estos sobre la búsqueda y la idea del servicio, del impacto y de la equidad haría que lo público pierda sus bases éticas y su esencia misma.

En definitiva, consideramos que la gerencia pública, primero en razón de la naturaleza misma de lo público, y luego de las características de su práctica, no admite traslados mecánicos del modelo gerencial privado, y si ello se hace, es debido a que la gerencia pública, pero sobre todo la social aún aguarda por importantes desarrollos.

### **LA DIMENSIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL ES FUNDAMENTAL EN LA GERENCIA SOCIAL**

En relación a la gerencia social, el anterior planteamiento resulta, como hemos dicho, más importante aún, y su logro implica elaboraciones teóricas y conceptuales urgentes así como la aplicación de teorías existentes a la práctica gerencial, que permitan sentar las bases de dicho equilibrio y asegurar no solo la peculiaridad de lo público frente al mero interés privado sino

también de lo social en el mundo de lo público.

La Gerencia Social se nutre de los avances de las Ciencias Sociales y la Sociología en sus diversas ramificaciones: Sociología Organizacional, Sociología de la Medicina, Sociología de la Educación, Sociología de la Comunicación, Planificación Estratégica, Estadística, Metodología de la Investigación, etc., pero así mismo, es preciso contar con otras disciplinas de las Ciencias Sociales y sus interconexiones para producir nuevos desarrollos, en relación a los nexos entre la Economía y la Política Social, la Psicología y el Desarrollo Organizacional, las condiciones políticas y económicas del Desarrollo Social, etc.

Es la aplicación de estas disciplinas, y sobre todo la de la Teoría de la Organización al mundo gerencial lo que hace que la gerencia valla más allá de la mera administración. Es también, la comprensión de la organización en relación a su entorno lo que a su vez produce el paso de la organización al sistema, considerado éste, por Crozier y Friedberg como un conjunto humano estructurado por medio de mecanismos de juego relativamente estables que coordinan las acciones de sus participantes los que a su vez se convierten en otros juegos (Crozier M. y Frieberg E., *Actors & Systems*, 1980:153). Por esta vía se pasa también del análisis

organizacional al análisis neo-institucional, el cual permite al gerente social visualizarse no sólo en el marco de una racionalidad instrumental y normativa sino en una visión estratégica de gerencia del cambio. Esto implica, sistemas abiertos, es decir sistemas complejos en los que priva la incertidumbre y para los cuales la teoría del caos tiene su utilidad ya que en el seno de este nuevo paradigma, el gerente debe aprender a lidiar con la complejidad y el caos, no como problemas que tiene que resolver (a lo cual la teoría del caos no aportaría gran cosa), sino como aspectos de un proceso no lineal a través del cual el sistema se adapta, se renueva, se mantiene y a la vez trasciende a sí mismo a través de su propia organización en concordancia con la turbulencia del mundo actual.

### **LA GERENCIA SOCIAL NO ES UN PROBLEMA MERAMENTE INSTRUMENTAL**

De acuerdo a todo lo anterior, queda claro que la gerencia social es en última instancia una gerencia del cambio y este cambio no representa tan solo lograr una administración más eficiente de los programas sociales, a través del uso de instrumentos de gestión y de desarrollos organizacionales que así lo permitan, sino también de cambios en el tejido institucional

del Estado y de su relación con la sociedad que implican sobre todo, cambios en las relaciones de poder y ciertamente en la cultura de lo público tanto de la administración estatal como de la red organizacional de la sociedad, en un contexto de cambios metasistémicos.

La gerencia del cambio implica un tipo de acción que supone la complejidad, la toma de decisiones en contextos de incertidumbre, tratando de reducirla a un mínimo mediante el manejo de la información, pero en el marco de un tipo de acción que en sí misma "es estrategia" (Morin, 1990:106) y que distingue la gerencia del cambio de la reforma administrativa. La gerencia del cambio no solo tiene que ver con cambios organizacionales, con cambios de reajuste y con los procesos de calidad y de reingeniería, sino muy especialmente con aquellos cambios mayores que afectan la institucionalidad, es decir afectan las categorías que definen los límites del sistema y trascienden al metasistema.

La gerencia del cambio tiene que ver con el cambio institucional, y en consecuencia no se agota en cambios organizacionales en la maquinaria del Estado (Prats, 1998:8), pasa por cambios en la cultura cívica, cambios en la sociedad civil, cambios en los partidos políticos y en el sistema de partidos políticos, cambios en las formas gerenciales y en la "reinención de la

burocracia" (Prats, 1998:24). La complejidad que estos cambios suponen requiere que se funden en una teoría del cambio institucional que viene a ser la base de la gerencia del cambio.

El cambio institucional al que nos referimos, se inscribe en las tendencias del nuevo institucionalismo que desplaza su foco del nivel organizacional a los niveles sectoriales, societales y responden, no a una lógica organizacional sino a una interorganizacional. De allí que este tipo de cambio se articula a nuevos paradigmas que apelan a la complejidad, a la no linealidad, y al caos, y sus métodos tienen que diferir de los métodos del cambio organizacional. Así mismo, no basta la racionalidad instrumental y técnica que suele manejar el gerente de programas sociales, es preciso tener presente que el cambio institucional tiene relación con la crisis, se produce en los momentos en que los sistemas han llegado a un punto crucial que se caracteriza por haber agotado su capacidad de respuesta y en consecuencia se imponen nuevas reglas del juego, es decir desregulaciones, desinstitucionalización para a partir de esa desorganización, emprender nuevas regulaciones y con ellas el logro de la gobernabilidad.

Los cambios y rupturas en el ámbito jurídico institucional societal, se producen, o por la vía autoritaria de la revolución en la que una minoría de la población

*interpretando* el sentir mayoritario, los impone por la fuerza; o por la vía pacífica, de procesos lentos, que por ser graduales no son menos conflictivos ni profundos. Por ejemplo, una asamblea constituyente, puede, (por poner un caso de la actualidad venezolana), por voluntad popular lograr reconstituir nuevas reglas del juego jurídico y nuevas regulaciones institucionales, pero si previamente no se han logrado importantes procesos de cambio compartidos en la cultura política y social, tanto de los que las propician como de las que las aprueban, cambios, por lo demás, que no se producen de un día para el otro, ni de manera fácil, el nuevo marco regulatorio puede resultar tan formal e inoperante como el anterior derogado, porque resulta más fácil destruir un sistema previo (tanto más si éste se ha vuelto inoperante y ha perdido legitimidad) que construir uno nuevo sin las debilidades del anterior.

Es en ese proceso de aprendizaje social en el que el gerente del cambio, tiene su propio lugar de acción y lo que nos interesa destacar es que dicha acción rebasa aquella que se deriva de la aplicación de la razón instrumental. En efecto, el gerente del cambio debe jugar el rol del *pionero*, quien aunque formando parte del paradigma vigente, no tiene porqué ubicarse en el centro de una cultura pública, por ejemplo como la nuestra, caracterizada por su

*burocratización*, su ineficiencia y su inercia. El gerente del cambio, a pesar de formar parte de la misma, es aquel que tiene la capacidad de buscar de manera autónoma la apertura de nuevos caminos a través del diálogo, la negociación y el manejo de los conflictos que esos cambios provocan.

Finalmente, entre los muchos retos del gerente del cambio, queremos ahora llamar la atención sobre uno que nos parece relevante para romper con la lógica *burocrática* y es el de contribuir a superar la tradicional fractura entre el academicismo y la tecnoburocracia (Morin, 1984:41) —aspecto que trataremos más adelante— porque ello es una vía que permite establecer el lazo necesario, a los efectos de una política de cambio, entre ética, política y técnica, en un marco de pensamiento menos normativo y restrictivo que el *burocrático*.

### EL ROL DE LA UNIVERSIDAD FRENTE AL CAMBIO INSTITUCIONAL

Un cambio de esta naturaleza va más allá de la adquisición de instrumentos de gestión que pueden ofrecerse a través de cursos *ad-hoc* por parte de organismos del Estado, un cambio de esta naturaleza requiere de un proceso más profundo y sistemático de formación a través de condiciones que propicien una

reflexión crítica e investigación fomentadas desde el Estado, desde sus necesidades, particularidades e intereses, pero llevadas a cabo en el marco más autónomo e independiente de las contingencias de los gobiernos de turno, como lo es el marco académico. En efecto, la práctica gerencial no es el producto del ensayo y error típico de una práctica meramente pragmática, sino de aquella fundamentada en un saber sistemáticamente adquirido y administrado de manera profesional. Recordemos que para Weber la administración burocrática significaba “dominación gracias al saber” (Weber, 1944:179) y éste tenía que ver con el saber propio de una especialidad como del saber propio del servicio, de allí que sus miembros debían ser reclutados de entre “los más calificados profesionalmente” (Ídem).

En este orden de ideas, consideramos que es preciso dar pasos firmes que permitan una articulación más rica entre la universidad y el Estado a través de una colaboración fundamentada en la necesidad de romper con la tradicional desconfianza mutua entre ambos. La universidad tiende a considerar al Estado como el reducto de la ineficiencia, la política y la corrupción y en el mejor de los casos como un ámbito que no le incumbe; y a su vez el Estado ve en la universidad el marco en el que se desarrolla un pensamiento que le es ajeno, y cuyo grado de especulación le

luce inútil a los efectos de los intereses que se mueven en el sector público. Sin embargo, de los planteamientos anteriores podemos concluir que el Estado debe ser capaz de demandar de la universidad el apoyo teórico y conceptual que fundamentaría su acción sobre bases más sólidas, pero a la vez debe pedirlo de acuerdo a sus necesidades, compromisos e intereses esencialmente públicos, del cual es garante. A su vez, la universidad debe hacer un esfuerzo por adaptar el conocimiento a un saber de orden más práctico a través de la adecuación de sus políticas formativas a las demandas profesionales del sector público que permita ponerlo al servicio del bien colectivo y del aprendizaje social.

Así como, a efectos de la producción de bienes, la distancia entre el laboratorio y la empresa se ha significativamente reducido, así mismo la distancia entre el conocimiento básico que propicia la universidad y la producción de servicios que provee el Estado debe también acortarse.

Es por todo esto que la Fundación Escuela de Gerencia Social se ha acercado a la Universidad, por considerar que es preciso añadir a los cursos normales de capacitación que le competen, un Postgrado en Gerencia de Programas Sociales, con el objeto de formar a los gerentes sociales de una manera más sistemática y como un paso

necesario para su eficiencia, hacia la profesionalización del funcionario público y en específico de la gerencia social, con el convencimiento de la necesidad apremiante de movilizar los recursos y capacidades docentes del sistema universitario superior en función del desarrollo gerencial del sector público.

**A MODO DE CONCLUSIÓN:  
POSTGRADO EN GERENCIA  
SOCIAL PARA REPENSAR LA  
POLÍTICA SOCIAL Y LA REFORMA  
DEL ESTADO**

Ante la evidente crisis del Estado de Bienestar y la debilidad de la política social, pero al mismo tiempo, ante la constatación de que a pesar de todo, las políticas sociales siguen siendo cada vez más relevantes para enfrentar los nuevos problemas, se pone de manifiesto, el deber de repensar tanto al Estado en términos de su debida reforma como a las políticas sociales para su mayor efectividad.

La disyuntiva Estado/mercado, y la ilusión de la sociedad civil como alternativa al Estado, no tiene cabida en países en los que las imperfecciones del mercado deben ser compensadas por el Estado, y en el que la debilidad de la sociedad civil es un problema estructural. El asunto es, no obstante, que a las imperfecciones del mercado hay que sumar las del Estado y que

éste no cuenta con un ente superior a sí mismo que las resuelva, de manera que pueda a su vez atender efectivamente a las del mercado. Esto hace imperativo que el propio Estado proceda a su reforma, y al fortalecimiento de sus capacidades, buscando aquellos órganos que sirvan de apoyo a tal mandato. En este sentido las Universidades constituyen una fuente importante de ayuda, en la medida en que se establezcan aquellos lazos efectivos que permitan una relación bidireccional de enriquecimiento mutuo. Son varios los marcos institucionales que deben ser fortalecidos para una solución adecuada a los graves problemas sociales y no dependen tan solo del Estado o del mercado sino de la conjunción del marco estatal, del mercado y de la sociedad civil o de lo que el CLAD, basado en Manuel Castells, denomina un nuevo Estado red (CLAD,1998:19).

El aumento de la pobreza en los últimos años en Venezuela, de la desigualdad, de la exclusión educativa, laboral y social hace, sin lugar a dudas, que el problema social sea un problema central en el país. A pesar de su riqueza petrolera, si comparamos nuestros índices de pobreza con los de otros países de la región podemos comprobar que —según los datos preliminares del reciente estudio sobre la pobreza emprendido por la Universidad Católica Andrés Bello— y, contrariamente a otros países como Chile, Brasil y México

en los que, en el primero ha disminuido substancialmente, en el segundo se han mantenido altos, pero con tendencia a disminuir y en el tercero se han mantenido niveles comparativamente bajos y estables; en Venezuela, entre los años 1982 y 1995, los niveles de pobreza se han ido incrementado paulatinamente, registrando uno de los niveles más alto entre los países de América Latina (Matías Riutort, s.f.:20).

Por otro lado, en relación a la exclusión, de acuerdo a datos preliminares de un estudio sobre Demanda de Empleo Joven en Oficios Semicualificados, que la Fundación Escuela de Gerencia Social está elaborando para el Ministerio de la Familia, se tiene que la población joven, en sentido amplio, es del 27,4% del total de la población del país, lo cual representa un segmento importante sometido a diversos problemas sociales de desocupación (26,4%) para las mujeres y (17%) los jóvenes, con ingentes dificultades para las primeras para conseguir empleo, un alto porcentaje de las jóvenes (41%) que ni trabaja ni estudia, y en general el 47% de la fuerza de trabajo entre 18 y 24 años tiene tan solo básica incompleta, todo lo cual indica la alta proporción de jóvenes sometidos a diversas formas de exclusión.

Esta situación pone en evidencia la gravedad del problema y la necesidad de estudios que incidan en un



conocimiento mayor del mismo para su solución lo más satisfactoria posible. Es de todos conocido que el problema de la pobreza obedece a una pluralidad de causas entre las que se cuentan condiciones económicas de crecimiento y de distribución del ingreso, procesos de recesión por parte del país y caída del ingreso nacional; a condiciones de orden político que tienen ver con la concentración del poder y la riqueza; a causas de orden cultural que tienen que ver con creencias y valores de determinados sectores de la población y por último a condiciones de orden social e institucional que son a las que nos vamos a referir y que ponen en el tapete a la política social y los organismos de los que ella depende para su formulación y su ejecución.

En efecto, el desempeño del Estado en materia de política social fue exitoso a partir del año 1936 cuando logró implementar un sistema de salud pública que combatió con éxito la malaria, y otras enfermedades endémicas, la tuberculosis, la lepra, las enfermedades venéreas, la gastroenteritis; un sistema de educación pública gratuita y un sistema de seguridad social. No obstante, no transcurrieron muchos años sin que se produjera el *fracaso del éxito*, y a los logros anteriores, siguió una prolongada etapa de déficit importantes en áreas estratégicas al desarrollo social del país como lo son las áreas de educación, salud y

nutrición, seguridad social y empleo; producto del deterioro de los Despachos a cargo de dichos sectores, de su politización, de su ineficiencia y de su espíritu clientelar

El precario desempeño del sector en dichas áreas se debe, en parte, al hecho de no haber formado gerentes para la gestión estatal en materia de política social y en consecuencia, ha faltado la capacidad estratégica para formular y ejecutar las políticas de atención social a la población con criterios técnicos que se rijan por el manejo de las fuentes de información adecuadas, la formulación de proyectos y programas y su consecuente seguimiento y evaluación de los impactos obtenidos, no se han aplicado los conocimientos actuales en desarrollo organizacional para hacer que los organismos responsables de los programas sociales del Estado sean un poco más efectivos y que en ellos no prive la cultura burocrática de la ineficiencia y la inercia.

A estas debilidades es preciso agregar la falta de continuidad de políticas, programas e instituciones que ocurren por razones políticas y que no permiten garantizar lo que Luis Pedro España denomina la acumulación institucional que se requiere para que el sector social muestre resultados e impactos ya que ella constituye la base del aprendizaje organizacional y la

única posibilidad de que sus productos sean cada vez de mejor calidad (Luis Pedro España, s.f.:12).

Los círculos viciosos de creciente pobreza que muestra el país van a incrementar los conflictos sociales y darán lugar a una mayor pérdida de legitimidad del Estado y de sus instituciones sociales si no se toman las medidas adecuadas para romperlos. En las sociedades del conocimiento, ya las ventajas comparativas no vienen dadas por los recursos naturales o por una ubicación geográfica estratégica, sino por la preparación de los recursos humanos y por su capacidad para producir y aplicar conocimiento, no solo a la producción sino también a la solución de los problemas sociales y al detenimiento de la profunda crisis institucional que confrontamos.

Los problemas institucionales de la política social, antes brevemente reseñados, constituyen razón de más para mostrar la necesidad y urgencia de articulación entre el Estado y la Universidad para el diseño de cursos de cuarto nivel en los que se imparta una formación gerencial moderna que sea requisito de ingreso en la administración pública en el área social y que solo así permitiría una genuina reforma institucional del sector social y de la política social. Sin una política seria de profesionalización de la función pública y del gerente social que

cambie radicalmente su comportamiento y su actitud, no es posible producir las transformaciones que se requieren en el accionar cotidiano del Estado.

En épocas pasadas se hicieron esfuerzos serios por racionalizar la administración pública y por introducir pautas modernas de funcionamiento, lográndose resultados muy positivos. Por ejemplo, en los años 60 la estrategia de política de personal formulada por la Comisión de Administración Pública colocó a Venezuela en la vanguardia latinoamericana (COPRE, 1989:67). Sin embargo, hoy en día, esas tendencias se revirtieron y la colocaron en una de las administraciones más atrasadas y más negativamente afectadas por el clientelismo (COPRE, 1989:68).

De allí el enorme esfuerzo realizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social por rescatar el tiempo perdido, y en el margen de sus limitadas posibilidades, elevar la calidad de la gestión y potenciar la eficacia organizacional a través de avances instrumentales y técnicos, pero también mediante el desarrollo de procesos de motivación y de resocialización para el logro de metas que produzcan el impacto esperado. Para ello ha ofrecido a las universidades del país diseños de postgrado en Gerencia de Programas Sociales y ha encontrado en muchas de ellas apertura por acogerlos y

acreditarlos. Fueron las primeras universidades en hacerlo, la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) que ya cuenta con 8 promociones de especialistas y maestría en Gerencia de Programas Sociales y en seguida la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (UCLA), que cuenta con 3. Se está negociando la apertura de nuevos cursos con la UNELLEZ y la UDO.

La Fundación Escuela de Gerencia Social considera que las complejas decisiones que acompañan la formulación, administración y ejecución de programas sociales masivos en los que se comprometen ingentes recursos, requieren de una gerencia moderna que le permita racionalizar la inversión y lograr los impactos buscados y eso significa proporcionar herramientas conceptuales y metodológicas aptas para el análisis de entorno, formulación y gestión de programas sociales, determinación de la factibilidad política, institucional, y financiera de los mismos y capacidades para el desarrollo de modelos organizacionales más efectivos para la ejecución de intervenciones sociales que contribuyan a la consolidación de una democracia moderna y descentralizada. La especialización en Gerencia de Programas Sociales ha sido concebida como una manera de contribuir a lo anterior en el marco de las capacidades específicas que el sector social demanda (Fundación

Escuela de Gerencia Social, 1994:2). La maestría en Gerencia de Programas Sociales, por su lado, completa dicha formación tratando de obtener del gerente social un gerente del cambio institucional.

## REFERENCIAS

- Allison, Graham T. Jr., *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?* En Current Issues in Public Administration, Frederick S. Lane, New York: St. Martin's Press, 1986.
- CLAD, *Una nueva gestión Pública para América Latina*, Caracas, 1998.
- Crozier, Michel & Friedberg, Erhard, *Actors & Systems, The Politics of Collective Action*, The University of Chicago Press, Chicago, 1980.
- España, Luis Pedro, *Pobreza un Mal Posible de Superar, Vol. 1*, "Un mal posible de superar", en Universidad Católica Andrés Bello.
- Goldoff, Anna C., Symposium Editor, *Symposium on Chaos Theory and Management*, John Jay college or Criminal Justice, Department of Public Management, New York, s.f.

## Ensayos

Morin Edgar, *Sociologie*, Fayard, Paris, 1984.

Morin, Edgar, *Introduction a la Pensée Complexe*, Collection Communication et Complexité, ESF Edituer, Paris, 1990.

Powell, Walter., Di Maggio, Paul J., Editors, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.

---

Pratts I Catala, Joan, "Administración Pública y Desarrollo en América Latina, Un Enfoque Neoinstitucionalista" en Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 11, 1998.

Pratts I Catala, Joan, *Gobernabilidad y Globalización. Instituciones, Políticas y Gerencia Social*, Cuadernos Cátedra Abierta de

---

Gerencia Social, No. 11, Ediciones FECS, Caracas, 1999.

Riutort, Matías, "el Costo de Erradicar la Pobreza", en Universidad Católica Andrés Bello, *Pobreza, un Mal Posible de Erradicar*, vol 1.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura

---