

No. 4

**Cuadernos
Centroamericanos
del ICAP**

Marco conceptual y diagnóstico de
la Estrategia Centroamericana de
Gerencia en Desarrollo Social del
ICAP

Ana Isabel García Quesada

Octubre-Diciembre, 2012
San José, Costa Rica

**Marco conceptual y diagnóstico
de la Estrategia Centroamericana
de Gerencia en Desarrollo Social del ICAP***

*Ana Isabel García Quesada***

**Octubre-Diciembre, 2012
San José, Costa Rica**

* La preparación del marco conceptual y del diagnóstico constituyen el estudio de base para la elaboración de la Estrategia Centroamericana de Gerencia de Desarrollo Social 2012-2017, en el marco del Plan Estratégico del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2011-2015.

** Máster Scientae en Sociología Centroamericana de la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica.

304.44

G216m García Quesada, Ana Isabel

Marco conceptual y diagnóstico de la Estrategia
Centroamericana de Gerencia en Desarrollo Social del ICAP / Ana
Isabel García Quesada. – 1ª Ed.-- San José. C.R.: ICAP, 2012

71 p.; 28X21 cm. (Cuadernos Centroamericanos del ICAP; n. 4)

ISBN: 978-9977-20-060-6

1-DESARROLLO REGIONAL 2- DESARROLLO ECONOMICO Y
SOCIAL 3- INTEGRACION REGIONAL 4- AMERICA CENTRAL
I. ANA ISABEL GARCIA QUESADA III. Título

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 4: Octubre-Diciembre, 2012

- ◆ Directora
Rethelny Figueroa de Jain
Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, Nicaragüense,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
- ◆ Comité Editorial
 - Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
 - Alan Henderson García, Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - Fremi Mejía Canelo, Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones
Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - Ramón Rosales Posas, Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP

- ◆ Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ◆ Esta publicación ha sido impresa en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de diciembre del 2012, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

Esta es una nueva publicación del Instituto en el Marco de la Política Editorial del ICAP.

Puede ser accesada en nuestra página web: www.icap.ac.cr

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Presentación.....	1
I. MARCO CONCEPTUAL.....	2
1. Mapa conceptual de categorías.....	2
2. Principales enfoques.....	3
2.1 Nueva Gestión Pública.....	3
2.2 Buen Gobierno por Políticas Públicas.....	6
2.3 Enfoque de Protección Social.....	9
2.4 Enfoque de Derechos Humanos.....	10
2.5 Gerencia Social y Gestión Social.....	13
II. DIAGNÓSTICO.....	19
1. Condiciones sociales en la región e inversión social pública.....	20
2. Modelos de políticas sociales y estrategias gubernamentales para su gerenciamiento.....	24
2.1 Elementos de planificación de políticas públicas.....	28
2.2 Diseño y coordinación de las políticas sociales.....	29
2.3 Las políticas sociales selectivas y su coordinación.....	31
3. La respuesta regional a los problemas comunes en el marco del SICA.....	34
4. Conclusiones del diagnóstico.....	35
III. BIBLIOGRAFÍA.....	38
ANEXO: MAPA CONCEPTUAL DE CATEGORIAS: DESCRIPCIÓN SEGÚN CAMPOS.....	51
1. Principales categorías en el campo de los problemas.....	51
Pobreza.....	51
Vulnerabilidad social.....	51
Exclusión social.....	51
Desigualdad social.....	52
2. Principales categorías en el campo de las estrategias.....	52
Políticas Públicas.....	52
Política Social.....	52
Política Social Selectiva.....	53
Política contra la Pobreza.....	53

	Página
Políticas de Bienestar Social.....	54
Protección Social.....	54
Estado de Bienestar.....	55
Enfoque de Derechos.....	56
Nueva Gestión Pública.....	56
Gestión Social.....	57
Gestión para Resultados.....	57
Gerencia Social.....	58
Responsabilidad Social.....	58
3. Principales categorías en el campo de los objetivos a alcanzar.....	59
Desarrollo Social.....	59
Bienestar Social.....	59
Inclusión Social.....	60
Desarrollo Humano.....	61
Cohesión Social.....	61
Movilidad Social Ascendente.....	62

PRESENTACIÓN

Existe amplia coincidencia en el campo de la gestión estratégica acerca de que son varios los factores que contribuyen a que una determinada política tenga un éxito relativo; así como también hay acuerdo acerca de que uno de los factores fundamentales refiere al reconocimiento amplio y preciso del problema que se quiere tratar y de las diferentes alternativas para resolverlo. Es decir, se entiende que solo la casualidad permite que desde un mal punto de partida se llegue a donde realmente queremos llegar. Por tanto, dejar las cosas al azar no es un buen criterio para avanzar en los campos de la planificación y la gestión.

Así pues, para diseñar una Estrategia de Gerencia Social para el Desarrollo, que es el objetivo del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, es recomendable tratar de consolidar una buena base de partida, al menos en los dos ámbitos más comúnmente identificados al respecto: un marco conceptual que nos sirva de referencia y un diagnóstico de la situación en que nos encontramos. Reunir ambos elementos es el objeto principal de este Cuaderno “Marco conceptual y diagnóstico de la Estrategia Centroamericana de Gerencia en Desarrollo Social” del ICAP.

Para conformar un marco conceptual que pueda servir para tener un cuadro de las ideas y formas de tratar el campo de trabajo, a continuación se realiza un esfuerzo en dos direcciones: por un lado, se trata de ubicar un conjunto de categorías que aparecen en un escenario demasiado amplio y, por el otro, se reúnen los enfoques estratégicos más relevantes en esta materia. Con ambos elementos a la vista, resulta más fácil identificar el camino más adecuado y actualizado para elaborar la Estrategia que se pretende.

En cuanto al diagnóstico de la situación, se ha buscado identificar, tanto la naturaleza del problema, como el tipo de respuestas públicas que se han implementado para resolverlo en el contexto regional. Respecto de la naturaleza del problema, no solo se han señalado las dimensiones más comunes (pobreza, desigualdad, etc.) sino también su evolución frente a los efectos de los factores condicionantes (crisis internacionales, desastres, etc.). Y en cuanto al mapa de las respuestas dadas desde los países para eliminar la vulnerabilidad social, se ha elaborado un cuadro que muestra la diversidad y dispersión de esfuerzos.

A partir de la sistematización y explicación de estos elementos, para el ICAP ha sido más evidente cuáles deben ser las referencias de partida para lograr elaborar una adecuada Estrategia de Gerencia en Desarrollo Social para la región centroamericana.

I. MARCO CONCEPTUAL

Ubicar conceptualmente una Estrategia de Gerencia para el Desarrollo Social requiere de algún tipo de reconocimiento del contexto en el que se sitúa esta materia, así como del análisis de los enfoques fundamentales que determinan esa perspectiva estratégica.

Reconocer el contexto en el que se sitúa la temática de la Gerencia para el Desarrollo Social obliga a iluminar un escenario muy amplio: el que va desde los problemas de la pobreza o la desigualdad, hasta las políticas sociales, de tipo universal o selectivo, para promover el desarrollo social. Por esta razón, en este documento se realiza un mapeo general de las categorías que se emplean en este campo. Ahora bien, para facilitar ese mapeo de categorías se ha optado por dotarle de una estructura basada en los tres planos o momentos en que puede diferenciarse esta problemática: a) el ámbito de los problemas, b) el de las acciones para resolverlos y c) el de las situaciones deseadas.

No obstante, además de este reconocimiento del contexto, se hace necesario un análisis de los enfoques que nos aproximan más directamente a una determinada estrategia de fortalecimiento de la Gerencia para el Desarrollo Social. En tal sentido, serán examinados algunos enfoques fundamentales como el referido a la Nueva Gestión Pública, el Buen Gobierno por Políticas Públicas, el Enfoque de Derechos Humanos, la perspectiva de la Gerencia Social y su relación con la Gestión Social.

1. Mapa conceptual de categorías

Como se ha apuntado, antes de examinar los principales enfoques que guardan relación con la Gerencia Social, conviene hacer un mapeo que permita una clarificación de partida del contexto en que se sitúa esta reflexión. A continuación, se presenta el cuadro general de dicho mapeo, mediante una estructura lógica que facilita ubicar cada categoría, si bien la descripción de cada categoría se adjunta. (Ver anexo).

En el cuadro No. 1 se reflejan las distintas categorías que se utilizan en este contexto en relación con la identificación del problema, las estrategias para enfrentarlo y la situación deseada. La descripción de la noción de cada categoría se hace posteriormente en cada uno de esos tres apartados, si bien los enfoques principales que guardan relación directa con la temática de la Gerencia para el Desarrollo Social serán descritos con mayor detalle en el apartado siguiente, dedicado al análisis de los mismos. Desde luego, algunas de estas categorías pueden tener connotaciones que refieran a más de un apartado (por ejemplo, desarrollo social es, tanto una estrategia como un objetivo a alcanzar), pero todas las categorías tienen una principal ubicación en esta clasificación. Ver anexo.

CUADRO No. 1

MAPEO CONCEPTUAL DE CATEGORÍAS

Problema	Estrategias para enfrentar los problemas	Situación deseada en relación a los problemas
<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Vulnerabilidad social • Exclusión social • Desigualdad social 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas Públicas • Política Social • Política Social Selectiva • Política contra la Pobreza • Política de Bienestar Social • Protección Social • Estado de Bienestar • Enfoque de Derechos • Nueva Gestión Pública • Gestión Social • Gestión para Resultados • Gerencia Social • Gerencia en Desarrollo Social • Responsabilidad Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Social • Bienestar Social • Inclusión Social • Desarrollo Humano • Cohesión Social • Movilidad Social Ascendente

2. Principales enfoques

Una vez realizado el mapeo conceptual de categorías que determina el contexto en el que opera la Gerencia para el Desarrollo Social, resulta más fácil adentrarse en el examen de los enfoques más directamente relacionados con esa proposición estratégica. A nuestro juicio, esos principales enfoques son los siguientes: la Nueva Gestión Pública, el Buen Gobierno por Políticas Públicas, el Enfoque de Protección Social, el Enfoque de Derechos Humanos, Gerencia Social y su relación con la Gestión Social.

2.1 Nueva Gestión Pública

La noción de Nueva Gestión Pública ha tenido una evolución notable, que aún no ha concluido completamente. Así, es fácil distinguir su formulación original durante los años noventa de la que se establece con el inicio de este nuevo siglo. Una razón fundamental de esa diferencia refiere al cambio que se ha mencionado insistentemente entre la tendencia manifestada en los años del Consenso de Washington, favorable a una visión empresarial privada y lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y otros autores han descrito como el “regreso de lo público”, que tiene lugar con el cambio de siglo (Arriagada, 2006).

En un inicio, la Nueva Gestión Pública era poco más que una traducción del *New Public Management* (NPM) originado en la segunda mitad de los años ochenta, como el recurso a la incorporación de ideas y procedimientos del ámbito de la empresa privada para enfrentar los evidentes problemas que presentaba la Administración Pública (demasiado lenta, demasiado cara, poco transparente, etc.). En el curso de los años noventa, varios autores trataron de paliar los inconvenientes que aparecieron en ese intento de inocular en la gestión pública mecanismos y procedimientos que provienen de una lógica determinada por el beneficio. Jonathan Boston, uno de los promotores del NPM, enfatizó la necesidad de distinguir los elementos que determinan la lógica de la gestión pública de los que corresponden a la gerencia empresarial (Boston, 1996). Otros autores (Hood, 1991) se asociaron a estos cambios a través del Nuevo Institucionalismo, que venía a enfatizar la necesidad de producir cambios en las instituciones públicas, por cuanto éstas son importantes para entender y explicar las acciones e interacciones entre individuos, ya que las instituciones acaban dotándose de una lógica propia que condiciona las opciones y preferencias individuales.

De esta manera, en el transcurso de los años noventa, el concepto de Nueva Gestión Pública, asociado fundamentalmente al NPM, refleja el espíritu del Consenso de Washington de aligerar la Administración Pública, al mismo tiempo que se dota de criterios de eficacia y eficiencia procedentes del sector privado. Cuando esta dinámica de los noventa se agota y comienza a emerger el denominado “retorno a lo público”, la idea de la Nueva Gestión Pública sufre una modificación apreciable: ahora se trata de hacer compatible el Estado necesario con la necesidad de superar los tradicionales problemas de la Administración Pública. En ese contexto, un hito explicativo de esta evolución resulta el documento elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), emitido en 2009, bajo el título “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1999).

Este documento tiene como objetivo central reflexionar sobre la reforma del Estado, desde un enfoque que busca reposicionar favorablemente la importancia del Estado al mismo tiempo que se recupera su capacidad de gestión. Para lograr esto último, plantea lo que denomina la reforma gerencial de la Administración Pública, caracterizada por dotar a ésta de flexibilidad, transparencia, eficacia y eficiencia. Sin embargo, para eliminar todo género de dudas, el documento concluye expresando con claridad la perspectiva desde la que se plantea dicha reforma gerencial del Estado. Así, sostiene que dicha reforma “necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual”, explicando más adelante cuál había sido el sentido de esas reformas anteriores: “en lo que se refiere a la Administración Pública, las medidas tomadas, enfatizaron la dimisión de funcionarios (*downsizing*), la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la Administración Pública con la administración de empresas” (CLAD, 1999, p. 419). Frente a esa dinámica anterior, el CLAD deja claro que su propuesta de reforma gerencial del Estado plantea el mejoramiento de la burocracia y no el fin de ésta, enfatizando que dicha propuesta afirma la responsabilidad del Estado frente a las políticas sociales, distinguiendo la ampliación del espacio público del tamaño que debe tener la Administración Pública, sobre la base de la idea de que no se trata de oponer un Estado mínimo al gigantismo previo del Estado, sino de obtener el Estado necesario para el cumplimiento de sus responsabilidades sociales.

Dado lo anteriormente expuesto, resulta fundamental acotar con alguna precisión el concepto que se utiliza de Nueva Gestión Pública, por cuanto existe una diferencia radical entre la propuesta del CLAD y otras (Schröder, 2000) más referidas a la antigua perspectiva gerencial de los años noventa. En otras palabras, la denominación Nueva Gestión Pública presenta todavía un carácter polisémico, sobre el que ha de ponerse atención para evitar malos entendidos. En lo sucesivo, aquí se entenderá por *Nueva Gestión Pública* la perspectiva que se plantea desde el ya mencionado documento del CLAD.

De hecho, los nuevos desarrollos producidos en esta materia, durante la primera década del nuevo siglo, incluso cuando toman como referencia inicial el documento del CLAD de 1999, no continúan utilizando la noción de Nueva Gestión Pública, sino que usan la de “Gestión Pública de Calidad”. Así sucede con el documento elaborado por el CLAD, aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Salvador en el 2008, denominado “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”.

Como indica el preámbulo de dicha Carta, se parte del antecedente del documento del CLAD sobre *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, así como de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y del Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006), pero se centra en la Gestión Pública de Calidad, entendiéndola ésta última como (inc. 2, Cap. I):

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, 2008).

Además, se plantea el objetivo finalista de la Gestión Pública de Calidad, en los términos siguientes (inc. 3, Cap. I):

Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,*
- b. Una gestión pública para resultados.*

La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.

La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional.

La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.

Asimismo, establece los principios inspiradores de una Gestión Pública de Calidad, que serían los siguientes: 1) de servicio público, 2) de legitimidad democrática, 3) de transparencia y participación ciudadana, 4) de legalidad, 5) de coordinación y cooperación, 6) de ética pública, 7) de acceso universal, 8) de continuidad en la prestación de servicios, 9) de imparcialidad, 10) de eficacia, 11) de eficiencia, 12) de economía, 13) de responsabilización y 14) de evaluación permanente y mejora continua.

La Carta incluye orientaciones, acciones e instrumentos para desarrollar estrategias de calidad en la gestión pública, así como una relación de derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad. Es decir, si nos atenemos formalmente a los conceptos emitidos por los documentos aprobados por los Presidentes al aprobar esta Carta en el 2008, ya no se estaría utilizando el concepto de Nueva Gestión Pública, sino el de *Gestión Pública de Calidad*, con las características antes señaladas.

2.2 Buen Gobierno por Políticas Públicas

Durante los años noventa, paralelamente al debate sobre *New Public Management* (NPM), aparece una noción que trata de incluir los aspectos políticos que permiten una buena relación entre gobernantes y gobernados, al lado de los elementos que hacen relación a la buena gestión pública. Se trata del concepto de *Governance* o *Good Government*, traducidos y simplificados al castellano como “Buen Gobierno”.

Como sucedió con el desarrollo de NPM, la noción de Buen Gobierno sufre un cambio fundamental desde los años noventa, cuando se produce el regreso a lo público con la llegada del nuevo siglo. En un principio, pese a que la idea de Buen Gobierno tenía diferentes significados, habría un acuerdo básico acerca de que el Buen Gobierno

se refería a la necesidad de utilizar criterios de eficacia y de satisfacción de expectativas que no se basaran fundamentalmente en criterios de potestad de las autoridades públicas (Stoker, 1998). En esta perspectiva, la idea de Buen Gobierno se caracterizaba por un cambio en el equilibrio entre Estado y sociedad civil, donde el gobierno se aprecia como un agente más de un amplio juego de redes y coordinaciones.

Sin embargo, la idea del Buen Gobierno adquiere una nueva perspectiva en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que en su reunión realizada en Montevideo en el 2006, establece un *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, el que busca la manera de gobernar bien desde la responsabilidad que compete a las autoridades públicas. Es desde esta óptica gubernamental como se establecen los fundamentos y criterios para desarrollar un Buen Gobierno. El citado Código (2006) tiene un punto de partida respecto de los problemas a solucionar. Así, comienza por definir lo que se considera inaceptable (Preámbulo, prf. 6):

1. *Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.*
2. *Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.*
3. *Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.*
4. *Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.*

A partir de este rechazo, en el Código se establecen en positivo los fundamentos, principios y valores que debería tener el Buen Gobierno, en los siguientes términos (Cap. I: Fundamentos):

2. *Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:*
 - a. *El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.*
 - b. *La búsqueda permanente del interés general.*
 - c. *La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.*
 - d. *El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.*
2. *Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.*
4. *Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.*

Sobre la base de estos principios y valores fundamentales, el Código se refiere a “Reglas básicas de conducta” en tres ámbitos determinados: la naturaleza democrática del gobierno, la ética de la acción gubernamental y el funcionamiento de la gestión pública. El primer ámbito guarda relación con el respeto y promoción de las reglas del juego democrático; el segundo ámbito alude a las reglas éticas de la acción gubernamental (eliminación de privilegios, transparencia, etc.) y el tercer ámbito va dirigido sobre todo a quienes son responsables de la gestión pública, especialmente en cuanto a su compromiso con la calidad, la probidad, la legalidad, la equidad y la eficiencia, así como su orientación al bien público y a la profesionalización del servicio.

Es necesario señalar que esta idea de Buen Gobierno se fue asociando, progresivamente, a la reflexión sobre la expresión más concreta de la acción del Estado, esto es: las políticas públicas. Durante el primer decenio del nuevo siglo, gran cantidad de actores nacionales e internacionales se dedicaron a estudiar la calidad de las políticas públicas en Latinoamérica. Un hito en ese proceso fue el Informe de 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, dedicado exclusivamente a esta materia y presentado bajo el título “La política de las políticas públicas” (BID, 2006). No es casualidad que el Informe fuera encabezado por la siguiente cita de James Madison, cuarto Presidente de Estados Unidos de Norteamérica y denominado como el padre de la Constitución de ese país: “Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, conocimiento de los mejores medios para alcanzar el objetivo” (The Federalist Papers No. 62).

El Informe del Banco se centra en la necesidad de entender que los sistemas democráticos tienen su manera concreta de definir las políticas públicas y que ello cada vez guarda menos relación con la decisión de un cuerpo tecnocrático al margen de los debates desarrollados en el espacio público. Ello obliga a incorporar parámetros de excelencia, tanto en el sistema político, como en la arquitectura institucional (sobre todo de la administración pública), así como del desarrollo de las políticas públicas. En realidad, el Informe del BID es una contribución al establecimiento de parámetros para mejorar el funcionamiento del sistema político y de la administración pública, pero, sobre todo, a definir los aspectos claves que determinan la calidad de las políticas públicas.

En esta dirección, el Informe establece las siguientes características: estabilidad, adaptabilidad, implementación y aplicación efectiva, coordinación y coherencia, orientación permanente al interés público, eficiencia, al que más adelante agrega la necesidad de pertenecer a un buen sistema de seguimiento y evaluación. El Informe busca aplicar un cruce de los criterios de excelencia del sistema político con los referidos al desarrollo de las políticas públicas, para el caso de Latinoamérica. Los resultados son preliminares y no demasiado optimistas, pero han dado lugar a centrar el interés en lo que se ha dado en llamar “gobernar por políticas públicas”, que sería una de las características esenciales de un Buen Gobierno. Gobernar por políticas públicas significa, ante todo, abandonar la tendencia a la improvisación, el clientelismo y el cortoplacismo que caracteriza a la gestión pública en la región. El esfuerzo para diseñar, ejecutar y evaluar buenas políticas públicas, resulta así una parte fundamental de la gestión pública de calidad.

2.3 Enfoque de Protección Social

En el camino desde el plano más general del Buen Gobierno al más específico de la Gerencia Social es necesario repasar algunos enfoques que refieren al ámbito del sector social y las políticas sociales. Uno de ellos, desarrollado con el inicio del siglo, es el referido al concepto de protección social. Se trata de un pensamiento en evolución que se ha ido ampliando desde el ámbito de la seguridad social referida principalmente al empleo formal, hasta una concepción global de la protección como el manejo social del riesgo.

En tal sentido, puede afirmarse que el enfoque de Protección Social tiene actualmente tres ámbitos fundamentales: el primero, referido a los sistemas de seguridad social basados en el empleo formal (y sobre todo hacia su eficacia y débil cobertura en Latinoamérica); el segundo, alusivo a la protección social y comunitaria ante situaciones de emergencia y el tercero, a la protección como asistencia y acceso a la promoción social (dirigidos a los sectores en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social). Importa subrayar que ampliar la protección social a este último ámbito constituye el paso que ha producido la transformación del enfoque de protección social. Un informe de CEPAL (2011, p. 41) sostiene:

La protección social debería asumir papeles de corto y largo plazo en el combate a la pobreza (Banco Mundial, 2001) y hacer frente a las necesidades más urgentes derivadas de los riesgos y crisis; también le corresponderá apoyar la conservación y acumulación de activos –incluidas, por ejemplo, las pensiones no contributivas– a través de políticas de prevención, así como aportar a la transformación de las condiciones socioeconómicas que se encuentran en la base de la pobreza. Denominamos a esta versión más amplia de la protección social “protección como asistencia y acceso a la promoción.

El informe apunta a la posibilidad de que la protección social en los tres ámbitos citados pueda conformar sistemas o redes de protección que impliquen la articulación de políticas sociales. No obstante, el propio informe reconoce que esta posibilidad apenas está implementada en la región, entre otras razones, por dos importantes. La primera refiere al hecho de que la institucionalidad y el diseño de políticas públicas en la región han diferenciado claramente, hasta el momento, las políticas sociales basadas en la seguridad social y el trabajo formal de las referidas a la lucha contra la pobreza o, de manera más amplia, a las políticas sociales selectivas. Esta tradición institucional y de políticas, que se basa también en el peso relativamente reducido que tiene el empleo formal en buena parte de los países latinoamericanos y, sobre todo, la falta de cobertura de la seguridad social, requiere de un gran esfuerzo para que pudiera ser modificada.

Por otra parte, la reunión en un solo sistema de protección social de la protección que refiere al ámbito contributivo (en relación con el empleo) y la del ámbito no contributivo y asistencial, está más avanzada en los países con mayor nivel de desarrollo, lo que significa que en muchos países latinoamericanos se producirían enormes lagunas en un sistema de protección social integrado; como sucedería, por

ejemplo, en el caso del subsidio por desempleo, que apenas cubre una proporción minoritaria de la población trabajadora en la región.

Así pues, el enfoque de la protección social integrada parece apuntar más en la dirección en la que tiene que orientarse a futuro la política social, más que a sus posibilidades de puesta en práctica en lo inmediato, si bien es posible ir produciendo redes de protección que traten de articular sus distintos ámbitos.

2.4 *Enfoque de Derechos Humanos*

La perspectiva de conformación de un sistema integral de protección social se ha asociado progresivamente al enfoque de derechos humanos aplicado al ámbito económico y social. No obstante, dicho enfoque (de derechos humanos) tiene un desarrollo autónomo respecto de la propuesta integral de protección social. Por ello conviene tratarlo con su propia identidad y su relación posterior con la noción de Gerencia Social.

El aspecto normativo de este enfoque tiene su punto de partida en la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales de 1966 (conocido como Pacto DESC), cuyo preámbulo plantea la idea de que el ser humano no puede realizarse libremente al menos que posea las condiciones económicas y sociales que se lo permitan. Desde la entrada en vigencia del Pacto, en 1976, se ha venido desarrollando una discusión acerca de la naturaleza de estos derechos, sobre todo comparándolos con los derechos civiles y políticos, o de “primera generación”, principalmente consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (establecida en 1948). Es importante recordar que ya en la Declaración Universal están contenidos algunos derechos económicos y sociales fundamentales. Por ello, ha sido frecuente la consideración de que ese instrumento refiere a los derechos humanos fundamentales.

Este debate se desarrolló entre los partidarios de establecer la distinción entre los derechos fundamentales y los de segunda generación (económicos, sociales y culturales) y los partidarios de entender que no deben existir jerarquías entre las distintas generaciones de derechos. Tal discusión tuvo un hito con motivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 (Viena, Austria), cuya Declaración establece (Art. 5) que:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (ONU-Conferencia de Derechos Humanos: 1993).

A pesar de que esta Declaración no es un instrumento jurídico estrictamente vinculante para los Estados, significa una referencia importante en cuanto a la articulación del conjunto de los derechos humanos. No obstante, el debate continúa abierto, especialmente en cuanto a la aplicabilidad y exigibilidad de los derechos económicos y sociales. Ello, por cuanto tales derechos están mediados por un elemento fundamental: el comportamiento de la economía. El tema de la disponibilidad de recursos quedó consignado explícitamente en el artículo segundo del Pacto DESC, el cual reza así (Art. 2):

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (ONU-Asamblea General:16-12-1966).

Resulta evidente que el espíritu de la norma establece una determinación volitiva, pero que su concreción viene determinada por los recursos disponibles (que puedan utilizarse al máximo). Este asunto tendrá un peso fundamental en la relación que progresivamente se ha establecido, desde los años ochenta, entre derechos económicos y sociales; y las políticas para el desarrollo en general y las políticas sociales en particular.

Como plantean algunos autores que han relacionado ambos campos (Abramovich, 2010; Abramovich y Pautassi, 2009; Courtis, 2006), la incorporación del enfoque de derechos humanos en la perspectiva de las políticas para el desarrollo, implica un importante cambio de lógica. La acción de los Estados no debe entenderse como referida a personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones públicas, sino que se debe considerar al conjunto de la ciudadanía y a cada uno de sus individuos como titulares de derechos que son exigibles ante dichos Estados.

Este cambio de lógica ha tenido y tiene dos tipos de observaciones importantes. La primera refiere al hecho de que no está claro, en el enfoque de derechos humanos, el mantenimiento del equilibrio entre normatividad y deliberación política. Ello se debe, en buena medida a que los partidarios del enfoque de derechos humanos forman parte también de la corriente que ha buscado en la participación directa una respuesta al deterioro de los mecanismos de representación, deteriorados en todo el mundo desde los años ochenta. Sin embargo, esto tiene particular importancia con respecto al origen y fundamento de las políticas públicas. Como se recoge regularmente en las Constituciones de la región, la matriz original de las políticas públicas debe referirse al contrato ciudadano que se establece en el momento de elegir las autoridades de gobierno. En varios países, el programa de gobierno de las autoridades electas se traduce, posteriormente, en un plan nacional de desarrollo, que es entendido como la matriz fundamental de las políticas públicas a desarrollar. Incluso en algunas Constituciones recientes, como la de Colombia, de 1991, se establece explícitamente la

obligatoriedad de mantener el voto programático, con el que las autoridades son elegidas.

En tal sentido, la tendencia a recurrir a la participación directa de sectores destinatarios en la determinación de políticas públicas, no puede hacerse al margen del respeto al contrato político establecido entre ciudadanía y autoridad legítimamente constituida. La tendencia, tanto a nivel nacional como local, de restarle importancia a ese contrato ciudadano fundante, a la espera de que la participación posterior determinará la orientación de las políticas públicas, contribuye poderosamente a la fragilización de las bases de la democracia representativa. La participación de los destinatarios de una determinada política pública es necesaria, sobre todo, en su aplicación operativa, pero más aún en el campo de su seguimiento y evaluación.

La segunda observación que se hace con frecuencia a la lógica que implica el enfoque de derechos humanos es el establecimiento de estándares exigibles, especialmente en cuanto a su exigibilidad ante los sistemas judiciales. En general, los partidarios de la exigibilidad aseguran que no se busca la judicialización de las políticas públicas. Sin embargo, el desarrollo de los criterios de exigibilidad conducen de manera inapelable a trasladar estos asuntos hacia la revisión judicial de las políticas sociales (Abramovich & Pautassi, 2009). Esta tendencia a la judicialización provoca fuertes reticencias en la mayoría de los Estados de la región, como se verá a continuación, pero enfrenta, además un problema práctico: ¿cómo se determinan los parámetros mínimos de educación, salud, vivienda, etc. que deben ser exigibles a un determinado Estado?

Como ha reconocido el Comité DESC de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, “Si el Pacto DESC se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (Comité DESC, Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes, prf. 1 del Art. 2 del Pacto”, prf. 10; citado en Pautassi, 2010).

Pese a las propuestas de medición de derechos para las políticas sociales (Abramovich & Pautassi, 2010), lo cierto es que no hay un consenso regional ni subregional sobre esta materia. Pautassi pone un ejemplo ilustrativo de lo que debería entenderse como un parámetro mínimo en relación con el derecho a la salud, comentando al Comité DESC (2010, p. 22):

A modo de ejemplo, en relación con el derecho a la salud, el Comité PIDESC estableció que los Estados tienen la obligación, como mínimo, de satisfacer el nivel esencial de este derecho. Entre estas obligaciones básicas figuran la de garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de la salud sobre una base no discriminatoria, en especial para los grupos vulnerables o marginados; asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre

Medicamentos Esenciales de la OMS; velar por la distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; adoptar y aplicar sobre la base de pruebas epidemiológicas un plan de acción (...).

Resulta evidente que la aplicación de estos parámetros mínimos para los países de la región SICA es poco útil, a menos que se piense en el encartamiento judicial de todos los gobiernos de la región. Como reconoce el documento de CEPAL (2011, p. 75) a los sistemas de protección social: “la integración de un discurso y enfoque de derechos a las políticas de protección social en la región no se ha traducido necesariamente en una expresión formal de garantías sociales para sus diversos componentes”. De igual forma, también se reconoce que: “pese a los avances que los mecanismos de judicialización suponen, la incorporación de los principios del enfoque de derechos y los contenidos de los DESC en los sistemas de protección social de la región sigue siendo un desafío” (2011, p. 78).

Ahora bien, este hecho no solo tiene que ver con las dificultades técnicas y políticas para el establecimiento de un cuadro de patrones mínimos exigibles, sino también con una evidente falta de consenso en torno a la exigibilidad judicial de las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular. El enfoque de derechos tiene más consenso en relación con el espíritu del Pacto DESC, en el sentido de establecer un acuerdo entre los Estados respecto de la voluntad de avanzar en la materialización de los derechos progresivos, es decir, respecto de los recursos disponibles, algo que, como es claramente identificado en las políticas sociales, guarda relación con la evolución de la economía de los países de la región.

2.5 Gerencia Social y Gestión Social

La noción de Gerencia Social, como otras aquí examinadas, ha tenido una evolución desde su surgimiento a fines de los años ochenta hasta la actualidad, que muestra no solo cambios internos de connotación, sino modificación en la relación con otras categorías y enfoques cercanos. En un principio, refería fundamentalmente al desarrollo del NPM, surgido de la liberación económica y el Consenso de Washington. En el campo de lo público, también recibió influencia del *New Institutionalism* procedente de la Administración Clinton en Estados Unidos de Norteamérica. Como señaló Jaramillo (1995, pp. 65-72): “Desde esas dos tendencias básicas, neoliberalismo y modernización institucional, surge la Gerencia Social como un instrumento de gestión que busca diseñar y ejecutar programas sociales dentro de parámetros de calidad, eficiencia y eficacia, superando así los múltiples problemas del problema previo institucional de Bienestar Social”.

El desarrollo de este enfoque durante los años noventa muestra varias derivaciones sustantivas. Por un lado, se produce un esfuerzo de precisión y acotamiento de la noción de Gerencia Social, impulsada especialmente por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, del BID, que concluye con una denominación diferenciada: Gerencia Social Innovativa (GS-I). Paralelamente, se produce un uso de la idea de Gerencia Social como alternativa a la de Gerencia

Institucional. Y, por otro lado, se establece una relación no exenta de tensiones y solapamientos entre Gerencia Social y Gestión Social.

Hacia mediados de los años noventa, la idea de Gerencia Social adquiere una connotación diferente de la de Gerencia Institucional o de las organizaciones; algo que, por cierto, tiene lugar tanto respecto del sector público como del privado. Es decir, la Gerencia Social sería aquella que no solo se preocupa de llevar adelante los programas establecidos previamente en la institución o la organización (Navarro Vargas, Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, s.f.), sino que se preocupa por la relación o negociación con los destinatarios o clientes a los que van dirigidos los programas que desarrolla, así como toma en consideración la coordinación con otras instituciones u organizaciones (Motta, 1993).

En cuanto al esfuerzo del INDES por acotar y especificar la idea de Gerencia Social, se presentan varios ángulos. Por un lado, la acotación refiere a la idea de que Gerencia Social alude principalmente al campo de las políticas sociales y no al conjunto de las políticas públicas, para el cual existiría una noción más amplia, la de “Gerencia Pública”. Ésta última refiere a la innovación gerencial en los campos de la administración pública y las políticas públicas (Cortázar & Pastor, Gerencia Pública, 2009). Ahora bien, el INDES no solo usa la idea de Gerencia Social para referirse concretamente al sector social, sino que también responde a la tendencia al regreso de lo público que se produce cuando cambia el siglo.

En tal sentido, la GS-I establece con claridad su orientación a la consecución de fines, que describe de la siguiente forma: a) Reducción de la desigualdad, b) Reducción de la pobreza, c) Fortalecimiento de estados democráticos y d) Fortalecimiento de la ciudadanía. De igual manera, el INDES delimita el campo en que actúa la GS-I, como un campo de intersección entre los ámbitos del desarrollo social, las públicas y la gerencia pública, utilizando para ello el siguiente diagrama:

DIAGRAMA No. 1



Fuente: INDES/BID, consultado el 02 /05/2012, www.indes.org

También el INDES busca precisar las características que presenta su propuesta de GS-I, describiéndolas de la siguiente forma (INDES-BID, 2004, pp. 8-9):

- *La GS-I tiene un enfoque estratégico, que apunta a la generación de valor público. Este enfoque estratégico requiere una visión de largo plazo que convoque a promover acciones que permitan superar las intervenciones determinadas por una mirada de corto plazo y por la de intereses particulares. Asimismo, el enfoque estratégico es un camino para generar visiones de largo plazo.*
- *La GS-I promueve una comprensión integral de la realidad en la que interviene, mediante una mirada que abarque, a la vez, las dimensiones social, económica, institucional, política y cultural. Esta visión es necesaria para comprender a cabalidad los contextos conflictivos y complejos en que se desarrollan las políticas y programas sociales de la región.*
- *La GS-I asume un carácter adaptativo en las intervenciones que impulsa. En efecto, las dinámicas cambiantes de los contextos sociales, económicos, institucionales y políticos, obligan a un permanente análisis, así como a*

generar nuevas opciones que permitan que las políticas y programas vayan ajustándose permanentemente.

- *Otro rasgo de la GS-I es su carácter participativo. Promueve procesos de consulta, debate y deliberación, como elementos claves para fortalecer la esfera pública, construir la ciudadanía y favorecer la pertinencia de las políticas y programas sociales. En consonancia con lo anterior, la GS-I promueve la conciliación de múltiples objetivos e intereses, muchas veces conflictivos entre sí.*
- *La GS-I le asigna gran importancia a las organizaciones y estructuras públicas desde las cuales se desarrollan las políticas y programas sociales pues de ellas dependen también resultados esperados. Promueve, asimismo, la coordinación intersectorial, interorganizacional e intergubernamental, apoyándose en mecanismos de diálogo, concertación, redes e instancias de coordinación de políticas y programas, como elemento clave para avanzar en la integración y coordinación de acciones.*
- *La GS-I está orientada tanto a resultados como a procesos. Reconoce que cada fase del ciclo de políticas –diseño, generación de opciones, implementación y evaluación– es, en sí misma, determinante de los resultados, y por ende de generación de valor público, como también lo es la interacción entre ellas, es decir el proceso y la forma como se gestionan en su conjunto estos componentes.*
- *La GS-I es un campo de conocimientos y de prácticas. Por ende, su propuesta tiene dimensiones tanto analíticas como instrumentales, complementarias y articuladas entre sí. En su dimensión práctica, la GS-I se apoya en una caja de herramientas constituida por un conjunto de instrumentos que provienen de los ámbitos públicos y privados, que se adaptan y modifican para responder a los fines y a las premisas INDES, y a los contextos donde se aplican y a los objetivos deseados.*

Este tipo de Gerencia Social pretende así enfrentar seis desafíos fundamentales (INDES/BID, Mokate & Saavedra, 2006, pp. 11-19):

Desafío 1: *El objetivo final de las organizaciones que promueven el desarrollo social en los ámbitos públicos radica en crear valor público. Para crearlo, estas organizaciones gestionan iniciativas para lograr cambios entre sus poblaciones objetivo y además enfocan esfuerzos para asegurar que haya financiamiento suficiente y para promover la sobrevivencia de la organización.*

Desafío 2: *Los recursos públicos -limitados o escasos frente a las necesidades y deseos públicos- son asignados por procesos políticos que determinan las prioridades.*

Desafío 3: *Los ciudadanos tienen voz determinante sobre lo que genera valor público y lo que se debe priorizar. Estas elecciones se expresan a través de*

procesos de deliberación y representación política. Por ello, las organizaciones que proponen la generación de valor público responden a varios mandantes.

Desafío 4: *Quienes ejercen la gerencia social interactúan con individuos y comunidades, desempeñando múltiples papeles en su relación de intercambio con las organizaciones públicas. Por lo tanto, el ejercicio de la gerencia social conlleva la gestión de servicios pertinentes y de calidad para los clientes, beneficiarios y obligados. A su vez, requiere de información, respuesta, rendición de cuenta y trato a todos con el respeto correspondiente a su carácter de ciudadanos.*

Desafío 5: *El alcance de la gerencia social está compuesto por el carácter de coordinación de las redes interorganizacionales (macro- y meso-gestión), y también por el proceso organizacional interno que se denominará microgestión.*

Desafío 6: *Los beneficios generados a través del ejercicio de la gerencia social no deben entenderse como la entrega de productos y servicios únicamente, sino como los impactos de esos productos y la calidad de los procesos que conducen a su entrega y su uso adecuado.*

Pese a ese esfuerzo de delimitación, la noción de Gerencia Social siempre ha estado en tensión con la de Gestión Social. De hecho, la otra organización regional importante en este campo, CEPAL, ha preferido hablar de la segunda en vez de la primera. Su preocupación se ha centrado en cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales a través de una adecuada Gestión Social (Cohen & Franco, Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, 2005).

Desde luego, la idea de Gestión Social que maneja CEPAL incluye todo el proceso de desarrollo de las políticas sociales, desde su diseño hasta su ejecución y evaluación; es decir, no acepta la idea de gestión como algo referido principalmente al campo operativo, como proponen algunos autores (García Gómez, Sánchez Tirado, & Rodríguez Monsalve, 2004).

Ahora bien, en sentido inverso, la propuesta de INDES sobre GS-I no entiende la Gerencia Social como una parte del todo que sería la Gestión Social. Para el INDES, “la Gerencia Social es una propuesta específica para la gestión y programas en las áreas sociales” (Repetto F. (2005). Es decir, el GS-I es una forma particular de entender y desarrollar la gestión social. Como explica Moro (2005, pp.101-160), al hablar sobre GS-I, es posible hacer un uso laxo e indiferenciado de las nociones de Gerencia Social y Gestión Social, y agrega: “Cortázar (2004, p. 104) argumenta que la diferencia entre gestión y gerencia es básicamente de tipo gramatical más que semántica, una funciona como sustantivo (gerencia) y la otra como verbo (gestión). Así, mientras la primera hace pensar en la función y el lugar, la otra remite directamente a la acción, pero resulta difícil desprender ambos términos”.

Así pues, esos términos aluden a conceptos que pueden ser semejantes, si bien existe un matiz en la idea de Gerencia Social que refiere a su mayor nivel de personalización, es decir, que insiste relacionarla con quienes son responsables de los niveles de gerencia en el ámbito de las políticas sociales. Algo que se asocia bastante

con el ámbito de la capacitación y profesionalización de dirigentes en el área social. Algunos autores han buscado identificar el perfil del “Gerente social” en la perspectiva de la GS-I, describiendo así los principales objetivos que el Gerente social persigue (García Gómez, Sánchez Tirado, & Rodríguez Monsalve, 2004, pp. 33-34):

- *Obtener resultados de manera que las actividades desarrolladas puedan tener el impacto esperado en las poblaciones objetivo.*
- *Generar valor que supone “la satisfacción de necesidades y la generación de oportunidades que el público caracteriza como importantes o prioritarias para la sociedad”.¹*
- *Lograr la sostenibilidad de programas, entendida la sostenibilidad como la capacidad de los individuos, familias, comunidad, instituciones y organizaciones de una sociedad para mantener y desarrollar en el tiempo sus proyectos a través de diferentes acciones, que generen simultánea y sinérgicamente crecimiento y bienestar.*
- *Perseguir el desarrollo de autoconfianza en las poblaciones objetivo a partir de la actuación en diferentes ámbitos y con diversos actores sociales, y de la inclusión de las personas como sujetos sociales con relaciones intencionadas y proyectos comunes.*
- *Construir ciudadanía, enfocada al ejercicio de los derechos del individuo y a la aceptación de sus responsabilidades. La participación en los proyectos sociales se convierte en uno de los principales mecanismos para fortalecer la democracia y la construcción de ciudadanía, ésta posibilita la construcción de lo público y permite la defensa del mismo.*
- *Lograr la articulación social entre grupos sociales significativos, de forma que posibilite la intervención de manera integral sobre el territorio o población.*
- *Apostarle a una nueva concepción del Desarrollo Humano Integral, sostenible y participativo, donde la visión es la construcción de un proyecto común de sociedad desde la diferencia, desde la construcción de tejido social y capital social.*
- *Generar riqueza y garantizar su redistribución de manera equitativa para todos los individuos, en especial de grupos más vulnerables.*
- *Promover la integralidad, entendida como la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación; es así como se logra dinamizar el desarrollo desde la competitividad, la solidaridad, la gobernabilidad y la sostenibilidad de una sociedad.*

1. Mark Moore retomado por Karen M. Mokate “La Gerencia Social: Una apuesta para dar identidad al campo. Seminario Internacional de Gerencia Social. Santiago de Cali. Septiembre 16 de 2004.

- *Comprender lo local como lugar de relaciones, significaciones, afectos y primer espacio de participación y democracia.*
- *Gerenciar procesos a largo plazo de manera que actúe sobre las causas estructurales de la pobreza y no sobre los efectos; sin desconocer las emergencias y las coyunturas de una sociedad.*
- *Promover alianzas para fortalecer objetivos, visiones y apuestas comunes tendientes a generar mayores impactos.*

En suma, parece recomendable adoptar una noción de Gerencia Social que no esté polarizada respecto de la de Gestión Social, sobre todo cuando se emplee una acepción amplia de Gerencia Social. Cuando dicha Gerencia se refiera específicamente a las políticas para el desarrollo social conviene especificar esa direccionalidad. Es decir, la noción de “Gerencia en Desarrollo Social” recoge la perspectiva general estratégica e incluyente, pero señala que actúa específicamente en el campo de las políticas sociales, cuya principal responsabilidad es de los Estados, por lo que esta Gerencia refiere fundamentalmente al sector público, aunque mantenga la necesidad de una relación permanente con la ciudadanía en general y los destinatarios de las políticas sociales en particular.

II. DIAGNÓSTICO

Para desarrollar apropiadamente una estrategia de Gerencia en Desarrollo Social resulta necesario realizar un diagnóstico de la situación existente en la región conformada por los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Tal diagnóstico debe comprender, tanto la situación y condición sociales de los países de esta región, como de la respuesta que dan los Estados para mejorar dichas realidades.

El diagnóstico que aquí se presenta tiene una orientación estructural, es decir, no busca mostrar una acumulación de datos muy extensa, sino que trata de reflejar los elementos nodales de ambos planos del diagnóstico. Esta orientación se manifiesta en cuanto al reconocimiento de las condiciones sociales, pero, sobre todo, respecto de la respuesta de los Estados para mejorarlas. En este ámbito de las políticas públicas, el esfuerzo diagnóstico que se hace tiene como objetivo mostrar con énfasis los modelos de gestión de políticas sociales existentes en la región, señalando sus diferencias y sus similitudes, pero sobre todo sus retos.

Una vez examinado el cuadro de modelos de gestión de política social en la región, se presentan algunas conclusiones estratégicas que incidan también en el perfil profesional de los gerentes en desarrollo social, la región requiere:

1. Condiciones sociales en la región e inversión social pública

El diagnóstico de las condiciones sociales de la región SICA puede realizarse desde una serie de variables e indicadores sociales de gran amplitud, que exceden los propósitos de este trabajo. Pero el uso de algunos de sus aspectos nodales, tales como el nivel de pobreza y de desigualdad social, permiten obtener una idea apropiada del estado de la situación social de los países de la región, sobre todo si se examina cómo han evolucionado en las últimas décadas. También ofrece una idea de la respuesta general que se da a esta situación el análisis de la evolución de la inversión social de dichos países.

En cuanto a la condición de pobreza, en el cuadro No. 2 puede apreciarse que algo más de la mitad de los hogares centroamericanos sobreviven hoy bajo esa condición, proporción que se ha reducido en los últimos veinte años solo en un 10%. A nivel nacional, hay países del SICA con un porcentaje de población bajo el nivel de pobreza inferior al promedio centroamericano: Costa Rica (18.5%), Panamá (25.3%), República Dominicana (41.9%) y El Salvador (46.6%); en tanto otros superan ese promedio regional: Guatemala (54.2%), Nicaragua (61.9%, en 2009) y Honduras (68.9%).

El análisis de la evolución de la magnitud de la pobreza evidencia dos conclusiones preocupantes a este respecto: por un lado, que la disminución de la pobreza ha tenido un ritmo lento en estos dos decenios y, por el otro, que a pesar de esa reducción, los países del SICA continúan presentando niveles muy altos de pobreza, habiendo países en los que todavía hoy entre el 55% y el 69% de su población sobrevive en esas condiciones. El otro aspecto que llama la atención, es el impacto que tiene en la evolución de la pobreza la crisis económica internacional del 2008, que produce un aumento apreciable de la pobreza en todos los países de la región, también en aquellos países como Honduras, Nicaragua y Guatemala, cuyo nivel de pobreza en el 2007 ya era considerablemente alto.

CUADRO No. 2

**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO 1990-2010
 (% DE HOGARES BAJO LÍNEA DE POBREZA)**

País	1990	1999	2007	2009	2010
Costa Rica	23.6	18.2	17.1	18.9	18.5
El Salvador	47.6 (1995)	43.5	40.4 (2004)	47.9	46.6
Guatemala	63.0 (1989)	53.5 (1998)	46.7 (2006)	54.8	54.2
Honduras	75.2	74.3	63.1	67.4	68.9
Nicaragua	68.1 (1993)	65.1 (1998)	54.4 (2005)	61.9	nd
Panamá	27.4 (1991)	17.0	22.2	25.8	25.3
Istmo Centroamericano	62.5	49.9	50.8	51.7	nd
Rep. Dominicana	n.d.	47.1 (2002)	41.2	41.9	41.9

Fuente: Ana Isabel García Q. *Elaboración propia sobre la base de estimaciones de PNUD (2011), CEPAL (2011-2012) y CEPALSTAT (2012).*

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estudiado el efecto de la crisis del 2008 en Centroamérica (2009), estimando que entre el 2008 y el 2009 se produjo un aumento de 400 mil pobres en esta región. De acuerdo con ese estudio, los principales impactos de esa crisis en los países del SICA fueron los siguientes:

- Regreso de migrantes y la disminución en las remesas familiares
- Pérdida de empleo, con la consecuente reducción de la población cubierta por la protección social formal (servicios sociales o de salud)
- Empeoramiento de la calidad del empleo
- Contracción del gasto público social a consecuencia de una menor disponibilidad de recursos públicos.
- Limitación en ciertos flujos de cooperación externa para apoyar iniciativas de protección social e infraestructura social.

La pérdida de empleo y la disminución del envío de remesas familiares desde el extranjero entre el 2007 y el 2009, tuvo el efecto de producir una contracción de los ingresos que ha afectado de manera particular a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social, con lo que aumentó la proporción y cantidad de quienes viven en

pobreza en esta región. La pérdida de empleo por efecto de la crisis de inmigrantes centroamericanos en el exterior, sobre todo en Estados Unidos (en especial en el sector de la construcción) y las dificultades que buena parte de ellos enfrenta para reinsertarse rápida y efectivamente en el mercado laboral, pone en riesgo no solo la viabilidad de su estancia, sino también la imposibilidad de continuar enviando remesas a sus familias. Como se sabe, miles de familias y hasta comunidades enteras en algunos países centroamericanos dependen, para su supervivencia, de los recursos provenientes del extranjero, principalmente de Estados Unidos. De hecho, afirma CEPAL (2009), se produjo una pérdida de impulso en los flujos migratorios de la región al extranjero, tanto debido a las políticas de mayor restricción a la entrada ilegal, como por las bajas expectativas de encontrar trabajo en el exterior por la situación de recesión.

A partir del 2009 se ha producido un mejoramiento de las condiciones económicas internacionales, lo que ha permitido a algunos países de la región una recuperación relativa que ha tenido el efecto de producir una leve disminución de su nivel de pobreza. Ese ha sido el caso de El Salvador, Guatemala y Panamá, mientras otros países del área se han mantenido en cifras muy similares, como es el caso de Costa Rica o República Dominicana e incluso en un país, Honduras, se ha producido un ligero aumento de la pobreza (entre el 2009 y el 2010, se incrementó en 1.5%).

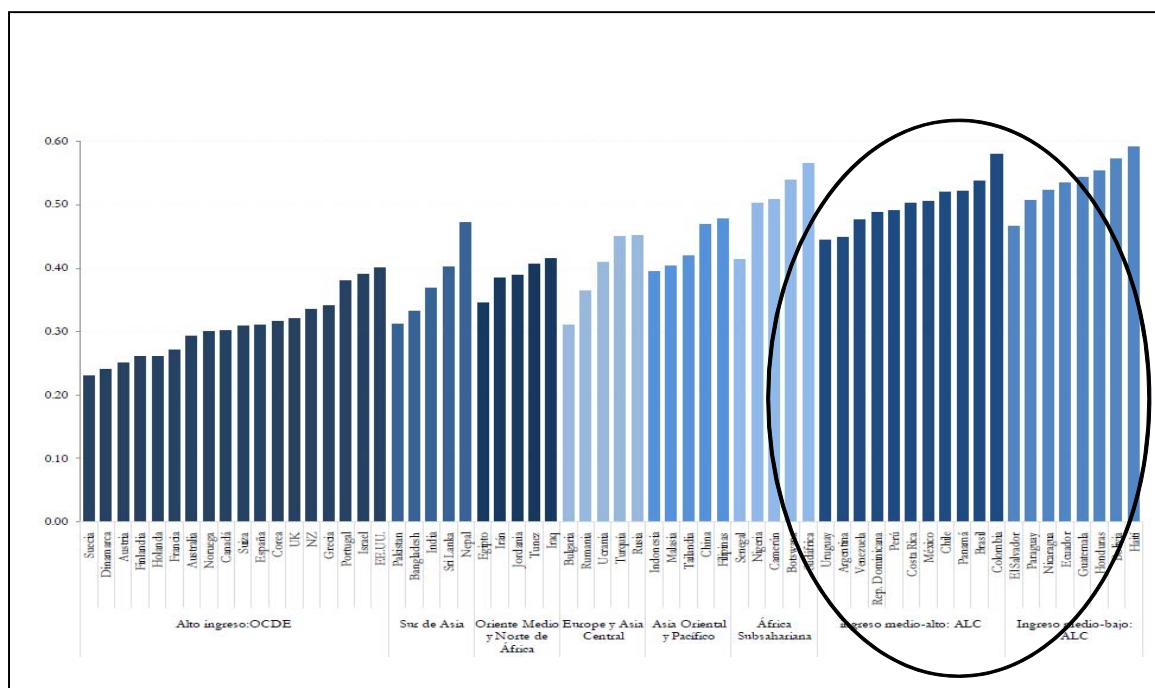
Al observar esta evolución, se aprecia claramente que la reducción de la pobreza en la región SICA ocurre a un ritmo muy lento en condiciones de crecimiento económico, mientras que una crisis económica produce con mayor facilidad un rápido aumento de la pobreza.

Esta situación se agrava en una región donde la desigualdad es una de las mayores de Latinoamérica. Hay que recordar que la diferencia social se refiere a uno o varios recursos o capacidades (ingresos, educación, etc.) al interior de una determinada sociedad en un momento dado. Asimismo, que la disparidad y la pobreza suelen manifestarse de manera conjunta, aunque puede suceder, como es el caso de algunos países centroamericanos, que la evolución de la pobreza sea distinta a la desigualdad. Tomando en consideración que Latinoamérica es la región más desigual del mundo, los países del SICA se sitúan entre los de mayor discrepancia regional, como puede apreciarse en el gráfico No. 2,² algo que afecta también a algunos países con menores niveles de pobreza, como Costa Rica y Panamá, que han conseguido reducir la proporción de hogares en esas condiciones, mientras se ha incrementado ligeramente la desigualdad en los últimos veinte años.

2. El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos, aunque puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El 0 corresponde a la perfecta igualdad, es decir, para el caso de los ingresos, que todas las personas tienen los mismos ingresos y el 1 corresponde a la máxima desigualdad: un sector acapara todos los ingresos.

GRÁFICO No.2

DESIGUALDAD: COEFICIENTE DE GINI SEGÚN REGIONES



Fuente: PNUD (2011).

El cuadro regional de las condiciones de pobreza se refleja claramente al observar el nivel de inversión social por habitante que tienen los distintos países de la región (ver cuadro No. 3). El acentuadamente bajo nivel de inversión de algunos países de la región SICA se hace más evidente al comparar con la inversión social por habitante promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, que se situaba en el 2009 en torno a los siete mil dólares por habitante. En Latinoamérica, los países de mayor inversión son Uruguay (US\$1.400), Brasil (US\$1.211) y Argentina (US\$ 1.184). Esas cifras en la región SICA son más cercanas en el caso de Costa Rica (US\$ 1.002) y a apreciable distancia, Panamá (US\$ 460), mientras que Guatemala, Honduras o Nicaragua se encuentran por debajo de los trescientos dólares por habitante. Como puede observarse, la estructura de ese cuadro de inversión social luego se corresponde con el cuadro regional de condiciones de pobreza a nivel nacional (cuadro No. 3).

CUADRO No. 3

**EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PER CÁPITA
 EN LOS PAÍSES DEL SICA. 1995-2006 (US\$ DE 2000)**

	1995/1996	2000/2001	2005/2006	2006/2008
Costa Rica	570	728	788	1002
El Salvador	100	113	125	291
Guatemala	63	105	123	119
Honduras	63	97	121	156
Nicaragua	45	63	95	110
Panamá	300	371	383	460
Rep. Dominicana	121	188	201	276

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de CEPALSTAT (2012).

El conjunto de la información estudiada conduce a la conclusión de que la región SICA se mantiene en una situación de vulnerabilidad social estructural (García, 2011), entendiéndose por ésta que el mejoramiento de sus condiciones sociales ha sido lenta y que cualquier fenómeno negativo de consideración (crisis económica, desastre natural, etc.), produce un retroceso rápido de los débiles avances generales. Evidentemente, será imposible superar esa vulnerabilidad estructural sin aumentar de manera considerable la inversión social por habitante, que permita desarrollar robustas políticas sociales, que, al mismo tiempo, reflejen un uso eficaz del aumento sustantivo de la inversión social. Por supuesto, tal aumento de la inversión social solo puede hacerse sobre la base del mejoramiento económico y, sobre todo, de las políticas redistributivas que implican un cambio considerable en los niveles de presión fiscal en todos los países de la región.

2. Modelos de políticas sociales y estrategias gubernamentales para su gerenciamiento

Para identificar adecuadamente las necesidades de desarrollo de un modelo actualizado de gerencia social en la región estudiada, es necesario reconocer el marco de gestión de políticas sociales que existen en cada país y su proceso de cambio. Para ello, no es necesario hacer un listado de programas y proyectos nacionales, que persiguen mejorar las condiciones de salud y educación o reducir la pobreza en cada

país, sino sobre todo captar los elementos nodales que conforman cada modelo de gestión y que constituyen el marco de referencia para situar los retos de la gerencia actualizada en desarrollo social.

Al buscar el reconocimiento de esos elementos nodales, puede apreciarse que ellos componen los tres momentos fundamentales de la acción social: a) planificación y diseño; b) ejecución y desarrollo; c) seguimiento y evaluación. No obstante, en cada uno de esos tres pasos es importante identificar cada elemento de forma autónoma, para estudiar con mayor precisión su modalidad nacional, al objeto de analizar mejor el modelo de gestión que compone cada país. Esa es la perspectiva que ha guiado la confección del cuadro que se expone más adelante (No. 4), a partir del cual se realizará el análisis regional comparado.

El cuadro que se presenta a continuación comienza por describir el estado de algunos elementos de la planificación de las políticas públicas en general, para luego examinar aspectos referidos a las políticas sociales y por último ir centrando progresivamente la visión hacia la ejecución de las políticas sociales selectivas en particular. La justificación de esa evolución descriptiva se relaciona con el hecho ampliamente reconocido en la región de que la eficacia de las políticas sociales se corresponde con una acción sistémica que requiere de niveles suficientes de coordinación institucional y operativa.

Ahora bien, resulta difícil encontrar un desarrollo coordinado de las políticas sociales en una administración pública que carece de sistemas e instituciones que se cuiden de planificar y coordinar las políticas públicas en general. Es cierto que, sobre todo con el apoyo externo, algunos países han logrado avanzar en la coordinación de políticas sociales más de lo que hasta ahora han conseguido hacerlo en el plano general de las políticas públicas. Pero esa digresión no es tan frecuente en la región y, en todo caso, no disminuye la importancia de reconocer la relación entre la gestión de las políticas sociales y la referida al cuerpo general de las políticas públicas.

CUADRO No. 4

GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014	Agenda del Cambio 2012-2016	Plan de Gobierno 2010-2014	Plan Nacional de Desarrollo Humano	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo
Instancia de Planificación	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN)	-	Consejo de Concertación Nacional para el Desarrollo	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
Coordinación Política Social	Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia	Consejo Económico y Social	Consejo Económico Social	Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales (CONCAPS)	Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES)	Gabinete Social de Gobierno	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, GCPS
Normativa Política Social	-	-	Ley de Desarrollo Social (2001)	Ley Marco de las Políticas Públicas Sociales (2011)	-	-	-
Política Social Selectiva explícita	-	-	Política de Desarrollo Social y Población (2002)	Política de Protección Social (2012)	-	-	Nueva Política Social (2006) Programa de Protección Social (2004)
Programas contra la pobreza de financiación externa	-	FIS/DL ³	ERP ⁴	PRAF, ERP (en el marco de HIPC) ⁵	SCLP ⁶ (en el marco de HIPC)	-	ERP

3. FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

4. ERP: Estrategia de Reducción de la Pobreza.

5. PRAF: Programa de Asignación Familiar, ERP: Estrategia de Reducción de la Pobreza, HIPC: Iniciativa de países pobres altamente endeudados (por sus siglas en inglés).

6. SCLP: Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Instancia rectora Política Social Selectiva	Presidencia	STP- Presidencia	Presidencia	Presidencia-Secretaría de Desarrollo Social	Presidencia	Presidencia-Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS)
Instancia Primera Dama	-	Secretaría de Inclusión Social	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente. (SOSEP)	Despacho de la Primera Dama	Secretaría de Comunicación y Ciudadanía	Despacho de la Primera Dama	Despacho de la Primera Dama
Rectoría diferenciada	-	-	Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social	Parcialmente: Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN)	MIDES	-
Sistema estandarizado de información	En proceso (Registro Único de Beneficiarios, RUB)	En proceso (Registro Único de Participantes, RUP)	-	En proceso (RUB)	-	En proceso	Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)
Programas con protocolos y fichas técnicas	En proceso (RUB)	-	-	-	-	-	Administradora de Subsidios Sociales (ADESS)
Sistema de seguimiento	En proceso (RUB)	STP	SEGEPLAN	SINAPLADEH ⁷ 8	-	-	ADESS

Fuente: García Quesada, Ana Isabel. Elaboración propia sobre la base de información oficial de los Gobiernos de los siete países, a julio de 2012.

7. SINAPLADEH: Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo en Honduras.

2.1. Elementos de la planificación de políticas públicas

Los dos primeros elementos que se examinan en el cuadro No. 4, son referentes eficaces del estado de planificación y coordinación de las políticas públicas nacionales: a) la existencia o no de un plan definido de desarrollo, que parte del plan de Gobierno que las autoridades electas ofrecieron a la voluntad popular que les dio legitimidad, y b) la presencia o no de una institución que se cuide de la planificación estatal y su seguimiento.

Respecto del primer elemento, puede apreciarse que todos los países de la región estudiada poseen un Plan de Desarrollo o de Gobierno, que explicita la orientación de la gestión pública en su correspondiente mandato. No obstante, no todos presentan la misma situación respecto de dos aspectos importantes: grado de institucionalización del Plan original de Gobierno y relación con propuestas de planificación de más a largo plazo (es decir, no coyunturales o referidas al período del gobierno de turno).

Cuatro países, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, han realizado hasta el momento un proceso específico de planificación para incardinar y adaptar a la administración pública el Plan original de Gobierno con que fueron electas las autoridades de Gobierno. En Costa Rica, esto tiene que hacerlo por mandato de ley el MIDEPLAN, que traduce el Programa electoral y concreta el Plan Nacional de Desarrollo para ese período de gobierno. En El Salvador esa tarea, que no tiene un mandato normativo semejante, fue acometida por la Presidencia y sus instancias técnicas para establecer el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. En Nicaragua también fue la Presidencia la que conformó el Plan Nacional de Desarrollo Humano, con el apoyo de la cooperación externa. En República Dominicana esta tarea fue realizada entre la Presidencia y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (el reciente cambio de Gobierno en este país no permite hacer observaciones más actualizadas).

En Guatemala no hay normativa obligatoria al respecto y así cada gobierno ha optado por elaborar (cuando decide hacerlo) con mayor o menos rigor un Plan Nacional de Desarrollo, muchas veces mediante el apoyo en su entidad de planificación (SEGEPLAN). El Nuevo Gobierno se basa todavía en la Agenda del Cambio con la que el Presidente actual, Otto Pérez Molina, acudió a las elecciones. Una situación semejante tiene lugar en Honduras, que todavía utiliza el Plan de Gobierno 2010-2014, si bien este país ha avanzado últimamente en los sistemas de planificación específicos para las políticas sociales. En Panamá, el Plan Nacional de Desarrollo tenía vigencia hasta el 2012 y según los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el actual gobierno le ha restado importancia a la planificación general.

La mayor o menor consistencia de los Planes Nacionales guarda relación con la presencia o no de una institución competente dedicada a la planificación. Ello no quiere decir que los Gabinetes de Gobierno no tengan capacidades de planificación y seguimiento, pero generalmente se ubican en el ámbito de la Presidencia. Luego, la planificación sectorial (salud, educación, defensa, etc.) corre a cargo de los respectivos ministerios de línea.

Como se recordará, los países de la región poseían instituciones de planificación importantes, hasta el establecimiento del paradigma del Consenso de Washington con el inicio de la década de los años noventa. En ese contexto, fueron desapareciendo en esa década los Ministerios de Planificación de El Salvador, Honduras, Nicaragua y posteriormente Panamá o rebajaron sus competencias las instancias correspondientes en el resto de los países; únicamente en Honduras se reflató la entidad de planificación en términos de Secretaría de Planificación y en República Dominicana mediante el establecimiento del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

En suma, puede afirmarse que existen apreciables debilidades en la generación y planificación de las políticas públicas en la región, tanto de carácter técnico como de naturaleza propiamente política. En la mayoría de los países no existe normativa que consolide procedimientos y mecanismos para realizar la planificación nacional de las políticas públicas, dejando a la discrecionalidad de cada gobierno cómo traducir su programa electoral en un Plan Institucional de Desarrollo que oriente y ordene la acción pública. Ello hace que la ausencia de criterios estables permita una planificación de diversa consistencia técnica, según el Gobierno de turno.

En cuanto al plano político, la supresión de las instituciones autónomas de planificación durante los años noventa tuvo el efecto de alojar en la Presidencia esas funciones (en algunos casos después de rotar durante algún tiempo por diferentes ministerios). Ello implica un déficit de autonomía técnica, a partir de la adscripción política a la Presidencia, que se presta para la falta de transparencia y el clientelismo. Algo que sucede incluso cuando, como sucede en El Salvador, la competencia técnica de las entidades presidenciales (la Secretaría Técnica de la Presidencia) es elevada. Desde luego, la situación se complica considerablemente cuando además de los problemas técnicos, se produce una fuerte politización de la coordinación de las políticas públicas, como sucede, aún hoy, en algunos países del área.

2.2. Diseño y coordinación de las políticas sociales

Puede apreciarse que el desarrollo de las políticas sociales en la región tiene lugar en un contexto que presenta debilidades en cuanto a la planificación y armonización de las políticas públicas en general. Como se apuntó, algunos países muestran que puede darse un mejoramiento de la coordinación de las políticas sociales, en un contexto no tan favorable de la gestión pública en general. Pero eso no resta valor al hecho de que, cuando aparezcan dificultades respecto de las políticas sociales, deba tenerse en cuenta que ello se produce en un contexto de gestión general que ya presenta debilidades.

Ha existido una receta frecuente en la región que consistió en coordinar las políticas sociales mediante un Gabinete (o Consejo) Social de Gobierno. Esta fórmula tuvo sus defensores y detractores: entre los primeros quienes señalaban la mayor especificidad del tratamiento de las políticas sociales, más clara que si se trataran en un Consejo General de Gobierno, y entre los detractores, quienes indicaban que esa separación tiende a producir una ruptura entre política económica y política social, que coloca al Gabinete Social como pariente pobre de la estructura gubernamental.

De esta forma, ha habido gobiernos, como en Costa Rica, como el último de Óscar Arias, que suprimieron el Consejo Social y organizaron la Administración por áreas, cada una a cargo de un “superministro”. En la actualidad, el Gobierno de Costa Rica ha optado por un Consejo muy específico y subordinado a la Presidencia: el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia. En otros países se ha optado por partir de un Consejo Económico y Social, temáticamente más amplio, como es el caso de El Salvador, Guatemala y con una modalidad diferente, en Nicaragua, que posee el Consejo Nacional de Planificación Económica Social, CONPES, emulando el estilo de México. En algunos países, mantienen el Gabinete Social de Gobierno, como sucede en Panamá y en otros que también lo mantienen, aunque poseen consejos específicos para la coordinación de políticas sociales sean universales o solamente selectivas, como sucede en Honduras con su Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales, CONCAPS, o en República Dominicana con el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, GCPS.

Esta diversidad actual de opciones muestra una tendencia a buscar la coordinación específica de las políticas sociales selectivas, pero sin conseguir resolver bien el problema de la articulación entre éstas y las políticas universales. En algunos países con un elevado nivel de pobreza, como sucede en Honduras y Nicaragua, esa coordinación se resuelve en la práctica, por cuanto la política universal tiene como población objetivo una mayoría de personas en condición de pobreza. Sin embargo, esa articulación forzada muchas veces implica solapamiento de actuaciones institucionales, que, con frecuencia, conlleva a la duplicación de esfuerzos.

En cuanto a la normativa que cautela las políticas sociales en la región, aparecen tres fuentes principales: a) los artículos preceptivos constitucionales, b) las leyes constitutivas de las instituciones dedicadas al desarrollo social y c) la normativa específica sobre desarrollo y políticas sociales. En cuanto los textos constitucionales, puede afirmarse que todos los países de la región tienen mandatos explícitos al respecto. Respecto de las leyes de creación de las instituciones para el desarrollo social, eso sucede claramente en el caso de Costa Rica con la ley del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, la ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF, y la ley creadora del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Una situación semejante sucede en los países que han creado nueva institucionalidad en el campo del desarrollo social, como Guatemala, Honduras y República Dominicana. Sin embargo, hay dos países que han aprobado leyes directamente referidas al desarrollo social: Guatemala, con su Ley de Desarrollo Social de 2001 y Honduras, con la Ley Marco de las Políticas Sociales de 2011.

Como se apuntó, es importante insistir en que las políticas sociales universales suelen formar cuerpos compactos (en salud, educación, vivienda, etc.), coordinados por sus respectivos ministerios de línea; mientras que la política social selectiva está frecuentemente formada por programas y proyectos de diversa procedencia y orientación, que requiere de una necesidad urgente de coordinación y estandarización. Puede afirmarse que los esfuerzos en esta dirección representan la mayor actualidad de los cambios en esta materia en la región estudiada.

2.3. Las políticas sociales selectivas y su coordinación

La política social selectiva no suele tener una formulación explícita en la región, sino que está formada por un núcleo de programas sociales que la caracterizan, a los que frecuentemente acompañan un elevado número de iniciativas dispersas de menor tamaño. Sin embargo, desde que comenzó este siglo, hay tres países, Guatemala, Honduras y República Dominicana, que han realizado el esfuerzo de establecer de forma explícita (mediante documento propio) una política social que incluye la de carácter selectivo o que se refiere únicamente a ésta. Guatemala conformó en el 2002 la Política de Desarrollo Social y Población; República Dominicana, antes de establecer en 2006 la Nueva Política Social, había conformado en el 2004 el Programa de Protección Social. Honduras ha establecido en el 2012 la Política de Protección Social, que aún está comenzando a implementarse.

Es importante señalar desde un comienzo que, dado su nivel de pobreza, la mayoría de los países de la región recibieron apoyo externo para lanzar programas de envergadura contra la pobreza y/o la extrema pobreza. A comienzos de los años noventa, todos los países, a excepción de Costa Rica y Panamá, obtuvieron apoyo para impulsar fondos de inversión social, dentro de la óptica de focalización, con denominaciones como Fondos de Inversión Social, FIS, o Programas de Asignación Familiar, PRAF, adaptada en cada país a su orientación propia. Así, por ejemplo, en El Salvador se orientaron al desarrollo local, llamándose Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FIS/DL. Cuando concluía el pasado siglo, se lanzó otro tipo de iniciativa, denominada genéricamente Estrategia de Reducción de la Pobreza, ERP, surgida de la experiencia de los países (Honduras y Nicaragua) que pudieron acogerse a la iniciativa de condonación de la deuda de los países pobres altamente endeudados (HIPC, por su sigla en inglés), pero que otros países de la región, Guatemala y República Dominicana, también pusieron en marcha con apoyo internacional. La importancia de estas iniciativas, tanto los FIS como la ERP, reside en que eran financieramente cuantiosos y su gestión se hacía autónomamente, sin asimilarse a las estructuras institucionales nacionales. Tanto el diseño de estos programas, como su ejecución y seguimiento, se dieron a partir de instancias conjuntas externas y nacionales de gestión. También importa destacar que, sobre todo la ERP, ha coexistido y todavía lo hace con los esfuerzos de renovación de las políticas sociales nacionales.

Respecto de la coordinación institucional de las políticas selectivas nacionales, se aprecian en la región tres elementos que hay que tomar en consideración (siempre, además, de los programas antes señalados apoyados por la cooperación internacional): a) la identificación de la entidad rectora que coordina de la política social selectiva; b) la presencia o no de la Primera Dama como articuladora y, sobre todo, como ejecutora y c) la existencia o no de una rectoría específica y diferenciada que se ocupe de la coordinación y seguimiento de la política social selectiva. Es importante adelantar que los tres elementos pueden coexistir en un mismo país, aunque parece estar desarrollándose la tendencia de pasar del viejo modelo de coordinación, en manos de la Presidencia y en compañía del Despacho de la Primera Dama, a una mayor institucionalización específica de esa coordinación, fuera del ámbito de la Presidencia, que adquiere generalmente la fórmula de un Ministerio o Secretaría de Desarrollo Social.

El modelo tradicional (Presidencia y Despacho Primera Dama) tiene lugar en El Salvador y Nicaragua y con una variante, en el caso de Costa Rica. En El Salvador es una instancia de la Presidencia, la Secretaría Técnica Presidencial, la entidad coordinadora de la política social selectiva, acompañada de la Primera Dama, que está al frente de la Secretaría de Inclusión Social. También es la Presidencia la instancia coordinadora en el caso de Nicaragua, acompañada de la Primera Dama que tiene a su cargo la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía, si bien el Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez, MIFAN, tiene a su cargo la coordinación de un conjunto de programas sociales selectivos. En el caso de Costa Rica, la coordinación de la política social selectiva queda directamente en manos de su Presidenta, que se apoya en el Presidente Ejecutivo del IMAS, designado como Ministro de Bienestar Social y Familia, sin cartera (no hay actualmente Despacho de la Primera Dama, ya suprimido en la administración anterior).

Tres países, Guatemala, Honduras y Panamá, han avanzado hacia el nuevo modelo que significa la constitución de entidades específicas dirigidas a coordinar la política social selectiva, fuera del ámbito directo de la Presidencia. En Guatemala se acaba de constituir el Ministerio de Desarrollo Social, en Honduras también esa constitución es reciente (aunque en ese país los Ministerios se denominan Secretarías) y en Panamá, existe desde hace algunos años, el Ministerio de Desarrollo Social.

Es importante subrayar que esta transición hacia el nuevo modelo no se ha completado en ninguno de los tres países y que, de hecho, coexisten las instituciones del viejo y nuevo modelo. Así, en Guatemala todavía es la Presidencia la instancia efectiva de coordinación de la política social selectiva y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, SOSEP, mantiene buena parte de su beligerancia y, pese a que la normativa de constitución establece que el nuevo Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de coordinar la política social selectiva, todavía es pronto para saber si eso abarca también los programas que hoy dirige directamente la Presidencia o la SOSEP. Una situación semejante presenta Honduras, donde también la Secretaría de Desarrollo Social es la encargada legalmente de coordinar la política social selectiva, pero todavía interviene de forma directa la Presidencia y se mantiene el Despacho de la Primera Dama con sus propios programas. Panamá también muestra esa misma situación. En el caso de República Dominicana, se da una situación más compleja, por cuanto mantiene el solapamiento entre el viejo y el nuevo modelo, pero no ha constituido una institución propiamente tal (en términos de Ministerio o Secretaría), sino que el GCPS está orientándose progresivamente hacia la coordinación y la asunción de algunas tareas de ejecución de programas.

En general, el nuevo modelo institucional se acompaña de mecanismos y procesos que resuelvan no solo la coordinación, sino también la enorme diversidad existente en cuanto a la calidad técnica de los programas sociales selectivos. Este plano de la ejecución de la política social selectiva es crucial para incrementar o no la eficacia de la inversión social en cada país. Hay dos elementos claves que informan de este proceso de actualización técnica: la existencia o no de un sistema estandarizado de información, especialmente en cuanto al Registro Único de Beneficiarios, RUB, y la existencia o no de protocolos y fichas técnicas que estandaricen el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas y proyectos selectivos. Es República Dominicana la que lleva más avanzada la formalización de un Sistema Único de registro de Beneficiarios, SIUBEN, y una entidad que trata de dotar de

protocolos estandarizados a los programas basados en subsidios públicos, la Administradora de Subsidios Sociales, ADESS.

Estos dos elementos (sistema de seguimiento y protocolización de programas) se encuentran en proceso de establecimiento en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, si bien ese proceso está más avanzado en cuanto al desarrollo del RUB que en el establecimiento de programas estandarizados, es decir, con protocolos y fichas técnicas que brinden información precisa sobre sus objetivos, metas, indicadores, etc., algo que garantizaría el avance efectivo hacia la gestión por y para resultados.

La elevación sustantiva del nivel técnico del diseño, ejecución y seguimiento de programas y proyectos, que avancen hacia la gestión por y para resultados, necesita de sistemas e instituciones que den apropiado seguimiento y hagan evaluación del cumplimiento de metas y objetivos de dichos programas. Como se mencionó, los programas autónomos y apoyados por la cooperación externa (tipo FIS y ERP) proveían, al interior de sus propios mecanismos de gestión, sistemas o fórmulas de seguimiento y evaluación, muchas veces realizadas por entidades y contratos externos.

En el caso de los programas y proyectos nacionales, el incremento del nivel técnico y la presencia de sistemas de seguimiento han estado acompañados del desarrollo importante de un tipo renovado de programación social: los programas basados en las transferencias condicionadas. Actualmente, en todos los países de la región hay importantes programas de este tipo, con frecuencia apoyados por la cooperación internacional. Tales programas hacen más necesario el registro único de beneficiarios y la estandarización de protocolos y ambas cosas contribuyen al desarrollo de sistemas de seguimiento. Sin embargo, los programas de transferencias condicionadas constituyen solo una parte de la política social selectiva de los países, lo que hace necesario el esfuerzo por incluir el conjunto de programas y proyectos en los procesos de mejoramiento técnico del desempeño. Es decir, la existencia de sistemas e instituciones que abarquen el conjunto de programas y proyectos selectivos, sigue siendo una necesidad imperiosa en la región, solo deficientemente cubierta hasta el momento.

Esta modalidad de trabajo es la que permitiría construir una oferta programática virtuosa, de tal forma que pueda controlarse la pertinencia de dirigir los programas hacia determinada población, de manera combinada o no. También facilitaría depurar la oferta de programas, al hacer posible identificar eventuales duplicidades, tanto respecto de los beneficiarios como de los programas en ejecución.

En Honduras se ha constituido recientemente el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, SINAPLADEH, que será el encargado de dar seguimiento a las políticas sociales, si bien es difícil identificar cuál será el nivel de cobertura real de los programas y proyectos existentes. En Guatemala, esta tarea continúa todavía en manos de SEGEPLAN, aunque la normativa del nuevo Ministerio de Desarrollo Social también le entrega competencias al respecto. En El Salvador, es de nuevo la Secretaría Técnica de la Presidencia la encargada de dar seguimiento a las políticas sociales, lo que produce una concentración de funciones en dicha instancia presidencial. En el caso de Costa Rica, las políticas sociales más importantes, tanto universales como selectivas, tienen un seguimiento general de parte de MIDEPLAN; sin embargo, se persigue establecer un

sistema específico para la política social selectiva en relación con la constitución del RUB. Una situación semejante se produce en República Dominicana, donde el seguimiento de las políticas sociales, en términos generales se realiza por parte del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, si bien, la ADESS tiene competencia en cuanto al seguimiento de los programas y proyectos selectivos.

3. La respuesta regional a los problemas comunes en el marco del SICA

En el plano regional, el Protocolo de Tegucigalpa (1991) estableció el ámbito social como una de las cuatro dimensiones del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, denominándose Subsistema Social. Los principales órganos y entidades de este Subsistema son: a) el Consejo de Integración Social, CIS, conformado por las más altas autoridades en materia social de cada país miembro, b) el Consejo de Ministros del Área Social, que lo conforma los ministros encargados de las carteras comúnmente conocidas como sectoriales: de educación, salud, vivienda, deporte, etc.) y c) la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, SISCA, que es la instancia que debe atender lo que establezca el CIS y los demás consejos que se creen en este ámbito. A la fecha, se han creado consejos sectoriales de los ministros y otras autoridades de las entidades nacionales encargadas de las políticas de salud, agua, vivienda, trabajo, deporte y recreación, mujer. Algunos de estos consejos sectoriales son atendidos por la misma SISCA (vivienda, trabajo, deporte y recreación, por ejemplo), en tanto otras han creado sus propias secretarías (como es el caso de la Secretaría Técnica de la Mujer de la Secretaría General o la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica).

También forman parte del Subsistema Social varias entidades relevantes para el desarrollo social de la región, entre ellas el propio Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, que cuenta con un Área de Gerencia Social (que ha desarrollado sobre todo cursos de posgrado en el campo de la salud y calidad), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, INCAP, y el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE.

De acuerdo al balance realizado por García (2011), el SICA enfrenta aún varios retos para consolidar el trabajo a nivel regional en materia social: “no se cuenta aún con una política social regional, conjunta y definida; y los órganos decisorios y técnicos encuentran dificultades para cumplir con las funciones que les fueron establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en el Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA, 1995). El Subsistema Social refleja así, a nivel regional, las debilidades en esta materia que existen en los países: intermitencia de los cargos de las máximas autoridades de lo social, interrupciones en la continuidad de los procesos como consecuencia, entre otros, de esos cambios; incompleta institucionalidad a nivel nacional, capacidad nacional limitada para dar seguimiento a agenda regional, deficiente control y bajo grado cumplimiento de Resoluciones, etc.”.

Después de varios años en que el objetivo de contar con una política social regional no fue abordado por el CIS, este órgano del SICA aprobó en el 2008 la denominada “Agenda Estratégica Social del SICA”, AES-SICA, que está acompañada de una “Hoja de Ruta” para

su puesta en práctica y de un “Fondo Estructural de Cohesión Social” para financiar dicha Agenda. La AES-SICA es una agenda marco, estructurada con una orientación operativa a partir de tres Ejes Programáticos: 1) Fortalecimiento de la institucionalidad social de los países, 2) Provisión efectiva de servicios sociales básicos y 3) Bienestar social y desarrollo humano.

La AES-SICA establece prioridades en materia social, definiendo la orientación política para atender la dimensión social del proceso de integración regional, lo que la convierte en un eslabón más, junto con la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, (ALIDES, aprobada en 1994) y las Bases para la Política Social Centroamericana (aprobada en 1996), fundamental, para la formulación de la política social regional.

A la fecha, no existe información sobre la puesta en ejecución de la AES-SICA, como tampoco de sus resultados e impacto en las poblaciones objetivo de la misma. Solo se conoce que SISCA está realizando un proceso de consulta a personajes clave desde el 2010, con el propósito de formular “un planteamiento estratégico de la dimensión social de la integración centroamericana” (SISCA, 2011, p. 17).

4. Conclusiones del diagnóstico

Las políticas sociales de la región estudiada refieren, ante todo, a una situación social marcada por lo que se ha denominado una alta vulnerabilidad estratégica; es decir, por un mejoramiento muy lento de sus indicadores, principalmente el referido al nivel de pobreza, debido a una inversión social baja pero también mal utilizada, sobre todo, por la dispersión de programas y la falta de coordinación institucional. Este mejoramiento lento de los indicadores significa que los países de la región están altamente expuestos a que los diversos eventos negativos del mundo globalizado, desde las crisis económicas a los eventos naturales, produzcan retrocesos notables respecto de los lentos avances logrados durante años. Así sucedió con el desastre provocado por el huracán Mitch a fines de los años noventa o la crisis financiera mundial del 2008.

Para salir de esa situación de alta vulnerabilidad estratégica serían necesarias políticas sociales considerablemente más enérgicas, tanto de carácter universal como selectivas. Algo que exige un aumento sustancial de recursos (lo que apela a una reforma fiscal), pero también a un uso mucho más eficaz de los mismos. Esto último refiere a la necesidad de mejorar la consistencia de las políticas y los programas, así como a un salto cualitativo de la coordinación y los arreglos institucionales.

Partiendo de este cuadro, puede afirmarse que el primer decenio del presente siglo ha producido cambios importantes en las políticas sociales de la región, aunque éstos se aprecian más claramente en el plano conceptual que en el ejecutivo y operativo. Ante todo, es necesario recordar que ya a fines del último decenio del siglo pasado se producía lo que CEPAL ha denominado un “retorno a lo público”, que implicaba que, por ejemplo, la lucha contra la pobreza no fuera vista como una compensación al proceso de privatización y

liberalización económica que marcaron esa década, y que pivotaron principalmente sobre los denominados FIS, que se desarrollaron en la gran mayoría de los países de la región.

En esta perspectiva, desde comienzos del presente siglo se ha producido un incremento de los esfuerzos para dotar de consistencia a la lucha contra la pobreza desde una visión y una institucionalidad públicas. Así, se desarrollan políticas sociales en todos los países desde el Estado que buscan dotar de mayor impacto a las de carácter universal (salud, educación, etc.) y de mayor densidad y articulación a las de naturaleza selectiva. De una forma u otra comienza a hablarse en la región de una nueva política social, con frecuencia respaldada por marcos normativos consistentes. También en la primera mitad del primer quinquenio se produce la iniciativa de condonación de la deuda a los países pobres muy endeudados (PPME o HIPC por sus siglas en inglés), que desarrolla la ERP en algunos países de la región (Nicaragua, Honduras y con características específicas, Guatemala).

Este giro desde lo público implica cambios conceptuales y de organización que tiene consecuencias en el plano profesional de la gerencia para el desarrollo social. Puede afirmarse que el perfil de los gestores ya no se orienta, tanto a la inclusión de criterios de eficiencia y *management* importados desde el ámbito privado, como de criterios de eficiencia para gestionar los bienes públicos con autonomía relativa, pero anclados en el marco general de las políticas y arreglos institucionales de carácter público. Ahora bien, este cambio en el perfil de la gerencia para el desarrollo social se produce con lentitud, por factores que dependen, tanto del contexto general de la gestión social, como de la falta de formación sistémica de este nuevo tipo de gerente social.

En cuanto a los problemas referidos al contexto general de la gestión del desarrollo social, puede afirmarse que existe una diferencia de ritmo en cuanto al cambio conceptual y el cambio referido a la puesta en práctica de las políticas y programas sociales. No hay duda de que en la segunda mitad de la pasada década se produce en la región una extensión de los programas de transferencias condicionadas, que aparecen con fuerza en todos los países de la región. Paralelamente, se abre camino la idea de que es necesario dar un salto cualitativo en la coordinación de las acciones sociales selectivas, avanzando hacia entidades rectoras propiamente institucionales, por lo que se constituyen Ministerios de Desarrollo Social en varios países (Panamá, Honduras, Guatemala).

Sin embargo, esta coordinación necesaria se ve frenada por inercias muy asentadas en los Estados de la región, que sobreviven con una fuerza considerable. La política social selectiva ha sido desarrollada en la región principalmente como una competencia discrecional de la Presidencia de la República (y frecuentemente por derivación hacia las Primeras Damas). Esta circunstancia ha hecho que con frecuencia el asistencialismo y el clientelismo marcaran estas políticas. Es por esa razón que las acciones fuertes de procedencia externa contra la pobreza, del tipo de los FIS o la ERP, hayan mantenido una estricta autonomía y un seguimiento internacional al margen del resto de los programas selectivos. Pues bien, estos programas dependientes de la Presidencia se mantienen en la mayoría de los países que, al mismo tiempo, avanzan hacia la constitución de sistemas de ordenación y entidades rectoras. Y cuando se analizan los montos que cada instancia maneja, puede apreciarse que los programas presidenciales suelen estar aún bien dotados.

Así, sucede que los Ministerios de Desarrollo Social en Panamá, Honduras o Guatemala presentan claros enunciados en tanto entes rectores en políticas selectivas, pero luego existen grandes lagunas y dudas sobre los aspectos concretos que coordinaran (sobre todo por fuera de los segmentos que todavía quedan bajo el manto de la Presidencia y la Primera Dama). Por otra parte, hay otros países que mantienen el esquema tradicional de mantener la rectoría en la Presidencia, como son Costa Rica, El Salvador o Nicaragua. Este último país justifica esa situación a partir de su propuesta de sistema de poder popular, el que es encarnado por la figura del Presidente en compañía de la Primera Dama, que dirige la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía, la que comparte su cautela de la asistencia social con el Ministerio de la Familia.

Es importante señalar que estos problemas de coordinación de las políticas sociales tiene lugar en un contexto de debilidad de la planificación y coordinación de las políticas públicas en general. Algo que se agrava en los países que no tienen instancias de planificación fuertes y con suficiente capacidad técnica. En la actualidad, poseen este tipo de instancias Costa Rica, República Dominicana y Guatemala. Y su ausencia se deja notar claramente en los países restantes.

Todas estas dificultades recaen en los intentos gubernamentales por coordinar al nivel superior de Gobierno, generalmente mediante Consejos Sociales de Gobierno, las políticas sociales en general. En algunos casos estas instancias logran conectar las políticas universales y las de carácter selectivo, pero en otros eso no se logra y en algunos (República Dominicana) el Consejo se orienta cada vez más hacia la coordinación de las políticas selectivas únicamente.

El otro orden de problemas guarda relación con avance hacia la estandarización de funcionamiento eficaz de programas y proyectos. En la mayoría de los países, los programas tienen diferente origen, estructura y protocolos de funcionamiento, de tal forma que son frecuentes las duplicaciones de beneficiarios y la falta de seguimiento y evaluación. Como se examinó, los dos aspectos fundamentales en este campo, la necesidad de establecer un registro único de beneficiarios y la urgencia de establecer fichas técnicas para programas y proyectos que establezcan parámetros de funcionamiento y desempeño por resultados, todavía están dando sus primeros pasos en la región. El único país que cuenta formalmente con un registro único, en la perspectiva de la ventanilla única es República Dominicana, aunque existen avances en este sentido en Costa Rica, El Salvador y Panamá. Esta debilidad hace que se mantengan las dinámicas tradicionales que entienden los programas sociales como un asunto de buena voluntad y sensibilidad social, que no necesitan demasiado del imprescindible rigor técnico y el compromiso público.

La superación de estas dificultades es crucial para la consolidación de un perfil profesional adecuado de los gerentes del desarrollo social. Desde el plano macro, de una buena planificación y seguimiento de las políticas públicas en general, pasando al nivel meso de una buena planificación y coordinación de las políticas sociales, hasta llegar al nivel operativo de una buena gestión de los programas y proyectos, el contexto de la gestión pública (sobre todo de las políticas sociales) determina en buena medida el desempeño profesional de los gerentes en desarrollo social.

De hecho, han sido los deficientes modelos de gestión pública los que condujeron, sobre todo desde los pasados años noventa, a la percepción de que un buen gerente social era aquel que enfrentaba esas dificultades importando técnicas innovadoras desde el ámbito del sector privado. En la actualidad, tras la convicción de que hay que retornar a lo público, un buen gerente en desarrollo social no es aquel que “innova” mediante la importación de criterios gerenciales desde el sector privado, sino el que tiene una sólida formación sobre los nuevos desarrollos en la gestión pública y especialmente en cuanto al desarrollo de las políticas sociales, que es capaz de innovar y de operar en todo terreno, pero desde esa óptica fundamentalmente pública del desarrollo social. Desde luego, para ello el/la nuevo/a gerente debe conocer los avances en los niveles macro, meso y micro de la gestión de políticas sociales; en pocas palabras, un gerente que desconoce, por ejemplo, la necesidad de que su programa forme parte de un RUB, difícilmente podrá mostrar un alto desempeño profesional en su campo.

Desde luego, esa necesaria actualización en el perfil profesional del gerente en desarrollo social supone una exigencia elevada en su formación profesional; lo que transforma en un asunto crucial el otorgamiento de una adecuada formación a los gerentes sociales en la región, sobre todo en la perspectiva de la convergencia de actuaciones que implica la integración regional. Una parte de esa formación deberá estar compuesta por el conocimiento del estado de las dificultades que aún enfrenta la gestión pública en la región; entre otras razones, porque sin ese adecuado conocimiento del diagnóstico, la formación avanzada de el/la gerente en desarrollo social puede luego presentar el riesgo de caer en decepciones y frustraciones profesionales que podrían ser evitables.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". Recuperado el 8 de mayo de 2012, de *Revista de la CEPAL* No. 88 (pp. 35-50): http://www.bivipas.info/bitstream/10720/342/1/PS-243-Abramovich_Victor-2006-Abr-270.pdf
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Rústica.
- _____ (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Rústica.
- Acuña, C. -c. (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para formalecer el actual*. Argentina: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Altmann, J. -c. (2009). *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Ecuador: FLACSO – Fundación Carolina.

- Arriagada, I. (2006). *Cambio de las Políticas Sociales: Políticas de Género y Familia* (Vol. 119). (D. d. Social, Ed.) Santiago: CEPAL.
- Banco Mundial. (2001). *Social protection sector strategy: from safety net to springboard*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy. The exercise of control*. Nueva York: W. H. Freeman and Co.
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington: BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, editorial Planeta Mexicana.
- _____. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Obtenido de www.clad.org/.../otros.../8.-modelo-abierto...sector-publico/
- BID/CLAD. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Recuperado el 24 de mayo de 2012, de CLAD: <http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=modelo%20abierto%20de%20gesti%C3%B3n%20para%20resultados%20en%20el%20sector%20p%C3%ABlico.&source=web&cd=3&ved=0CFUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.clad.org%2Fdocumentos%2Fotros-documentos%2Fmaterial-didactico-curso-bog>
- Blanco, A., & Díaz, D. (2005). El bienestar social: su concepto y medición. *Psicothema*, 17(4), 582-589.
- Bonifacio, J. A. (2006). "La función pública en el buen gobierno". Recuperado el 8 de mayo de 2012, de *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 50-51, (pp. 9-35): http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/50_51/confer_bonifacio.pdf
- Bonilla, E., Licha, I., & Mólina, J. (2002). *Desafíos de la Gerencias Social en el Siglo XXI: La construcción de sociedades equitativas*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Instituto Interamericano para el Desarrollo Social –INDES/BID- Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220257>
- Boston, J. J. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. United Kingdom: Press, Oxford University.
- Bresser-Pereira, L. C., Cunil Grau, N., Garnier, L., Oszlak, O., & Przeworski, A. (2004). *Política y Gestión Pública*. Argentina: CLAD.
- Brillantes, P. "–1. (s.f.). *Reflexiones de Gerencia Social*. Recuperado el 1º de mayo de 2012, de Red Iberoamericana de Universidades por la Responsabilidad Social Empresarial (RSE): http://www.redunirse.org/files/Reflexiones_de_Gerencia_Social.pdf

Bustos, Z. d. (2007). *Características importantes del Programa de la Red de Oportunidades utilizando datos de la Encuesta de Niveles de Vida de 2008*. Panamá.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (s.f.). *Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación. Proyecto: "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos"*. Recuperado el 1º de mayo de 2012, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)-Banco Mundial (BM): http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html

Centroamericana, S. d. (s.f.). Obtenido de <http://www.definicion.org/bienestar-social>

_____. Recuperado el 6 de mayo de 2012, de [definicion.org: http://www.definicion.org/bienestar-social](http://www.definicion.org/bienestar-social)

CEPAL. (1994). *Panorama Social de América Latina 1994*. Santiago: CEPAL.

_____. (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (Vol. LC/G.2335/REV.1). Santiago: CEPAL.

_____. (2007). *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores* (Vol. 55). Santiago: CEPAL. Serie Estudios estadísticos y prospectivos.

CEPAL. (2009). *Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana: evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009 (evaluación preliminar)* (Vol. LC/MEX/L.904). México: CEPAL.

CEPAL. (2010). *Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (Vol. LC/G 2420). Santiago: ONU/CEPAL.

CEPAL. (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago: CEPAL.

CEPAL. (20 de junio de 2012). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Obtenido de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b_1.pdf

CEPAL, & Rodríguez, A. (2010). *Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá* (Vol. 162). (S. P. Sociales, Ed.) Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.

CEPAL; Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL/GIZ.

CEPAL; Draibe, Sonia; Riesco, Manuel;. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea* (Vol. 55). México: CEPAL, Serie Estudios y perspectivas.

- CEPALSTAT. (20 de julio de 2012). *Base de datos y publicaciones estadísticas*. Obtenido de <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=14>
- CLAD. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 403-424.
- CLAD, & BID. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington D.C.: BID.
- Cohen, E., & Franco, R. (1996). *Evaluación de proyectos sociales*. España: Siglo Veintiuno editores.
- _____. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL-Siglo XXI.
- _____. –c. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.
- Conference Board of Canada. (2002). Corporate Social Responsibility and Socially Responsible Investment. Consultation Paper. *Acta de la Asamblea Nacional. Comité on Public Finance* (pág. 20). Quebec: Secrétariat des Commissions.
- Conferencia de Provinciales Jesuitas de América Latina –CPAL-. (2012). *Diplomado: Gerencia social Ignaciana, Cohorte 7a América Latina*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Universidad Javeriana y Federación Internacional Fe Y Alegría: <http://www.javeriana.edu.co/dgerenciasocialignaciana/PROGRAMA%20GENERAL%20GERENCIA%20SOCIAL%20IGNACIANA%20Cohorte%207%20-%202012.pdf>
- Cortázar Velarde, J. C.–e. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Estados Unidos de América: BID Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar, J. C. (2004). Sobre la Gerencia Social: campo de conocimiento y acción. Washington d.C.: INDES/BID.
- Cortázar, J. C., & Pastor, R. (2009). *Gerencia Pública*. Obtenido de Programa Gerencia Estratégica 2009.
- _____. Recuperado el 1º de mayo de 2012, de Programa Gerencia Estratégica 2009: https://www.u-cursos.cl/inap/2009/1/EGP100/1/material_docente/previsualizar?id_material=2024
- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno. <http://www.clad.org/formacion/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf> (p. 15). Montevideo: CLAD.

- Davis, S. H., Gacitúa, E., & Sojo, C. –e. (2004). *Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica*. Estados Unidos de América: FLACSO – Banco Mundial.
- Eco-Finanzas. (s.f.). *Diccionario de Eco-Finanzas*. Obtenido de http://www.eco-finanzas.com/diccionario/B/BIENESTAR_SOCIAL.htm
- _____. Recuperado el 27 de abril de 2012, de http://www.eco-finanzas.com/diccionario/B/BIENESTAR_SOCIAL.htm
- Emery, Y. (2005). *La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation*. 12(3),
<http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes1215/Telv12n3resultats.pdf>.
- _____. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Chaire de Management public/Ressources humaines, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP):
http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_12_no_3/Telv12n3_emery.pdf
- Engel Aduan, W. (2004). *Integral Policies of Poverty Reduction: the challenge of Effectiveness*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pobreza y Desigualdad:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=611621>
- Flores, D. –c. (2004). *Estudios sobre derechos humanos*. El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) ediciones.
- Fonseca, A. (s.f.). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):
<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Sistemas%20de%20proteccion%20social%20en%20America%20Latina.pdf>
- Franco, R. –c. (2001). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracias*. México: Siglo veintiuno Editores.
- García Gómez, J., Sánchez Tirado, T., & Rodríguez Monsalve, J. A. (2004). *La Gerencia Social y su compromiso con la generación de impacto social*. Recuperado el 10 de abril de 2012, de Universidad de Antioquía. Facultad de Economía. Especialización en Gerencia Social:
http://www2.epm.com.co/bibliotecaepm/biblioteca_virtual/documents/tesis/gerencia%20social.pdf
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 1º de mayo de 2012, de Banco Interamericano de Desarrollo (BID):
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>

- García Sánchez, I. M. (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". Recuperado el 1° de mayo de 2012, de *Revista Presupuesto y Gasto Público*, No. 47, año 2007, Instituto de Estudios Fiscales, (pp. 37-64):
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- García, A. I. (2011). Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica. En V. autores, *Desigualdad y pobreza en Costa Rica* (pp. 81-135). San José: Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).
- García, A. I. (2011). *Pobreza y desigualdad en los países del SICA: Tendencias y respuestas de política pública*. Panamá: PNUD-FAO.
- García, A. I., Gomáriz, E., Lépez, C. H., Morales, C., & Rodríguez, E. (2011). *Desigualdad y pobreza en Costa Rica*. Costa Rica: Centro de Estudios Democráticos de América Latina.
- Gibson, J., & Tesone, D. (2001). Management Fads: Emergence, Evolution, and Implications for Managers. *Academy of Management Executive*, 15(4).
- Gobierno de Panamá. (2010). *Plan Estratégico 2010-2014 Ministerio de Desarrollo Social*. Panamá: MIDES.
- Gomáriz, E. (2011). Desigualdad y pobreza en Costa Rica: expresiones y causas. En C. d. (CEDAL), *Desigualdad y pobreza en Costa Rica* (pp. 39-80). San José: CEDAL.
- Granda, J. -C. (2009). *Política social: Desafíos actuales para la inclusión social*. Recuperado el 1° de mayo de 2012, de FLACSO Andes:
http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=110524&tab=opac&oa_i:flacsoandes.org:110524
- Grynspan, R. (2008). *Introducción a las Políticas de Superación de la Pobreza*. Santo Domingo: Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal, (CEDAF).
- Hardy, C. (Presentado en IV Foro Ministerial de Desarrollo, 2011). *De la pobreza a la desigualdad. Políticas Sociales Post Crisis*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):
<http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=de%20la%20pobreza%20a%20la%20desigualdad.%20pol%C3%ADticas%20sociales%20post%20crisis&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fondoespanapnud.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2011%2F05%2FDocumentoBasev2B.pdf>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hopenhayn, M. (2 y 3 de abril de 2009). *Cohesión Social: Enfoque Conceptual en la Propuesta de la CEPAL*. Recuperado el 24 de mayo de 2012, de CEPAL:

http://www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/7/35667/2009-04_cohesion_social_HopenhaynPPT.pdf

INDES/BID, Mokate, K., & Saavedra, J. J. (marzo de 2006). *Gerencia Social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas*. Obtenido de Documentos de Trabajo del INDES I-56: http://empoderamiento.info/biblioteca/EMPB_0027.pdf

_____. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Documentos de Trabajo del INDES I-56:

http://empoderamiento.info/biblioteca/EMPB_0027.pdf

INDES-BID. (Diciembre de 2004). *La Gerencia Social INDES*. Obtenido de <http://decon.edu.uy/100jovenes/materiales/sgNC-9.pdf>

_____. Recuperado el 2 de mayo de 2012, de <http://decon.edu.uy/100jovenes/materiales/sgNC-9.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1999). *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social -INDES-. (2007). *La Gerencia Social INDES*. Recuperado el 1º de mayo de 2012, de INDES: <http://gerenciasocial.wordpress.com/>

Jaramillo, C. (1995). La Gerencia Social: una alternativa para el sector social. *Revista Universidad EAFIT*, 65-72.

Keraudren, P., & Mierlo, H. (1998). Theories of public Management Reform and their Practical Implications. En T. Verheijen, & D. Combes, *Innovations in Public Management Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham.

Keyes, C. (1998). Social well-being. *Social psychology Quarterly*, 61, 121-140.

Khan, S. (2012). *Topic Guide on Social Exclusion*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Governance and Social Development Resource Centre -GSDRC-: <http://www.gsdrc.org/docs/open/SE10.pdf>

Kliksberg, B. (2003). "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos". Recuperado el 1º de mayo de 2012, de *Revista Venezolana de Gerencia*, enero-marzo, año/vol. 8, No. 021, Universidad del Zulia Maracaibo, (pp. 9-37): <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=29002102>

Kliksberg, B., & Rivera, M. (2007). *El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico*. Recuperado el 1º

de mayo de 2012, de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO):
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/capital/00cred.pdf>

Licha, I. –e. (2002). *Gerencia social en América Latina: Enfoque y experiencias innovadoras*. Recuperado el 1° de mayo de 2012, de Banco Interamericano de Desarrollo (BID):
<http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=gerencia%20social%20en%20am%C3%A9rica%20latina%3A%20enfoque%20y%20experiencias%20innovadoras&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fdocument.cfm%3Fid%3D419403&ei=8RSoT7HvA4jk9ASoheTIAw&usg=AF>

López, A. (s.f.). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Recuperado el 1° de mayo de 2012, de Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP):
<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf>

Maguiña, A., & Vargas, N. (agosto de 1988). Bienestar social y Trabajo Social Alternativo. (C. L. Social, Ed.) *Acción Crítica*, 23.

Martínez Franzoni, J. (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, II(2), 41-77.

Mathiasen, D. (1998). *The New Public Management and it's critics*. International Public Management Journal.

Meoño, J., Cubillo, M., Trejos, J. D., Guzmán, J., & Gutiérrez, E. (2002). *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Rectoría Vicerrectoría de Acción Social.

Morera Guillén, N. E. (1996). *La Gerencia Social: herramienta indispensable para la conducción de servicios sociales*. . Recuperado el 1° de mayo de 2012, de Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica:
<http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=la%20gerencia%20social%3A%20herramienta%20indispensable%20para%20la%20conducci%C3%B3n%20de%20servicios%20sociales&source=web&cd=3&ved=0CFkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ts.ucr.ac.cr%2Fbinarios%2Fdocente%2Fpd-000101.pdf>

Moro, J. (2005). La dimensión cultural en la gestión social. El papel de la Gerencia Social y la construcción de ciudadanía plura en América Latina. En I. INDES, *La Gerencia Social ante los Nuevos Retos del Desarrollo Social en América Latina* (pp. 101-160). Guatemala: Magna Terra Editores S.A.

Motta, P. R. (1993). *La ciencia y el arte de ser dirigente. Un instrumento indispensable para el desarrollo personal y profesional de actuales y futuros dirigentes*. Bogotá: TM Editores.

- Muler, P., & Russo, M. (2004). *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves, Bernardo Kliksberg*. Recuperado el 1° de mayo de 2012, de Universidad Nacional de San Martín (UNSAM):
http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=Hacia+una+Gerencia+social+Eficiente%3A+Algunas+cuestiones+claves&source=web&cd=1&ved=0CFYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unida.org.ar%2FBibliografia%2Fdocumentos%2FProcesos_Org%2F7y%25208%2FHacia_una_gerencia_social_efi
- Navarro Vargas, A. F. (s.f.). *Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica*. Recuperado el 10 de mayo de 2012, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/>:
<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000170.pdf>
- _____. *La Gerencia Social y el Nuevo Paradigma de Gerencia*. Recuperado el 10 de mayo de 2012, de Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica:
<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000170.pdf>
- OCDE. (s.f.). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. Obtenido de Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados:
<http://www.educared.edu.pe/modulo/upload/70630289.pdf>
- OCDE. (s.f.). *Social Issues: Key Tables from OECD—Government Social Spending Per Head: Total Public Expenditure Per Head, at Current Prices and PPP*. Recuperado el 06 de febrero de 2012, de http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/government-social-spending-per-head_20743904-table2. Fecha de acceso:
- ONU. (1999). Declaración Universal de los Derechos Humanos. En I. I. Humanos, *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos* (pp 7-18). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- ONU. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Vol. HR/PUB/06/8). Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- _____. Recuperado el 18 de mayo de 2012, de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2001). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Vol. E/C.12/2001/10). (C. E. Social, Ed.) Ginebra: ONU.
- ONU-Asamblea General. (2009). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos y la extrema pobreza, M. Sepúlveda* (Vol. A/HRC/11/9). 11° período de sesiones Consejo de Derechos Humanos: ONU.

- ONU-Asamblea General:16-12-1966. (1999). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En IIDH, *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos* (pp. 115-131). San José: IIDH.
- ONU-Conferencia de Derechos Humanos: 1993. (1999). Declaración y Programa de Acción de Viena. En ONU, *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos* (pp. 455-499). San José: IIDH.
- ONU-Secretario General. (2001). *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización* (Vol. E/CN.5/2001/2). 39 Sesión del Consejo Económico y Social, febrero 2001: ONU-Consejo Económico y Social.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2003). *La responsabilidad social de las empresas: mitos y realidades* (Vol. 1). OIT-Educación Obrera.
- Ospina Bozzi, S. (24-27 de octubre de 2000). *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Obtenido de documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038514.pdf>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Paes de Barros, R., & de Carvalho, M. (2004). *Targeting and universalization as instruments for the reduction of inequalities*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pobreza y Desigualdad: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=611626>
- Pautassi, L. (2010). *El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. Presentado en el Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derecho: vínculos y tensiones"*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-/ -GTZ- Cooperación Técnica Alemana: <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>
- _____. <http://www.unc.edu.ar>. (C. N. Argentina, Ed.) Obtenido de <http://www.unc.edu.ar/extension-unc/vinculacion/ninez-y-juventud/proyecto-capacitacion-y-diagnostico-participativo-con-consejos-comunitarios-de-ninez/>: <http://www.unc.edu.ar/extension-unc/vinculacion/ninez-y-juventud/proyecto-capacitacion-y-diagnostico-participativo-con-consejos-comunitarios-de-ninez/enfoque-dchos-y-polit-sociales-pautassi.pdf>
- Pérez, J. P. (2001). El riesgo de pobreza. Una propuesta analítica desde la evidencia costarricense de la década de los años noventa. *Estudios Sociológicos*, XIX(3), 747-768.

PNUD. (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores -PNUD.

_____. (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD.

_____. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. Nueva York: PNUD.

PNUD, & Pineda, C. (2011). *La incidencia del PNUD en el desarrollo de políticas sociales en Panamá 2007-2011. Una evaluación de efecto para la Oficina de PNUD en Panamá*. Panamá: PNUD.

PNUD. (s.f.). *Proyecto América Latina Genera: Gestión del conocimiento para la igualdad de género*. Obtenido de La ciudad del conocimiento en género: http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=390&Itemid=190

Proulx, D., & Machiavelli, F. (2005). La conception de la gestion para resultats en Amérique Latine. *Télescope*, 12(3). Obtenido de <http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes1215/Telv12n3resultats.pdf>

Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2012). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Recuperado el 1º de mayo de 2012, de Proyecto de Modernización del Estado: http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf

Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). *Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management*. Recuperado el 1º de mayo de 2012, de La Plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/2810/2491>

Repetto, F. (. (2005). *La Gerencia Social ante los nuevos retos del Desarrollo Social en América Latina*. Guatemala: Magna Terra Editores, S.A.

_____. Introducción: La gerencia social y el complejo escenario de la política social en América Latina . En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (pp. 15-38). Guatemala: Magna Terra Editores, S.A.

_____. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina.

- En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (pp. 39-100). Guatemala: Magna Terra Editores, S.A.
- Schröder, P. (2000). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Scott, Z. (2012). *Topic Guide on Social Protection*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de Governance and Social Development Resource Centre -GSDRC-: <http://www.gsdrc.org/docs/open/SP1.pdf>
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. (Vol. 70). (U. M. Desarrollo, Ed.) Santiago: CEPAL.
- SISCA. (2011). *SISCA 2008-2011. Construyendo la plataforma para la Integración Social Centroamericana*. San Salvador: SISCA/CIS-SICA.
- Solarte Pazos, L. (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*. Colombia: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Stoker, G. (1998). *El Buen gobierno como teoría: cinco propuestas*. Obtenido de http://pensamientopolitico.50g.com/textos/buen_gobierno_stoker.pdf
- Subirats, J., Alfama, E., & Obradors, A. (2009). Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo. En *Documentos de Trabajo* (Judith Astelarra Bonomi ed., Vol. Documentos de Trabajo, pp. 133-142). Barcelona: Fundación Carolina.
- _____. (s.f.). *Ciudadanía e Inclusión Social Frente a las Inseguridades Contemporáneas. La significación del empleo*. Recuperado el 24 de mayo de 2012, de Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona: <http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=ciudadania%20e%20inclusi%C3%B3n%20social%20frente%20a%20las%20inseguridades%20contempor%C3%A1neas.%20la%20significaci%C3%B3n%20del%20empleo%20pdf&source=web&cd=2&ved=0CFEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.e-cofi.net%2Ffich>
- Umaña Vargas, J. (2011). *El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica: una herramienta para la integración centroamericana*. San José: ISOLMA.
- UNESCO, C. (2001). *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)*. Obtenido de <http://www.catedraui.iteso.mx/catedra/p231.html>
- United States Council for International Business (USCIB). (2002). *Advancing Corporate Responsibility. A statement by the USCIB Corporate Responsibility Committee* (p. 9). Nueva York: USCIB.
- XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*.

http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/CLAD_carta.pdf (p. 31).
Sana Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD y DESA-ONU.

XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. En CLAD (Ed.), *<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica>* (p. 7). San Salvador: Resolución No. 25 del Plan de Acción de San Salvador.

Zeller, N. -c. (2007). *Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas*. Recuperado el 1° de mayo de 2012, de Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP):
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicas_publicas.pdf

ANEXO

MAPA CONCEPTUAL DE CATEGORÍAS: DESCRIPCIÓN SEGÚN CAMPOS

1. Principales categorías en el campo de los problemas:

Pobreza

Este concepto refiere, en términos generales a la privación de recursos para poder tener una vida digna. El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, DESC, de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, la define como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (DESC, 2001).

Ahora bien, la pobreza suele medirse técnicamente mediante dos fórmulas: la privación de ingresos para conseguir una serie de insumos fundamentales para la vida humana, o bien el grado de insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas previamente definido.

Vulnerabilidad Social

De este concepto existen dos acepciones en el campo del desarrollo social. La primera referida a la vulnerabilidad social general y la segunda a la vulnerabilidad en relación directa con la pobreza. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, de la ONU, la vulnerabilidad social general puede entenderse como: “El fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que lo sustenta” (CEPAL, 1994). Estos sentimientos se refieren a amenazas o situaciones de eventos adversos (pérdida de empleo, enfermedad, discapacidad, etc.) que afectarían las vidas de las comunidades, familias o individuos.

Por su parte, en la segunda acepción se entiende la vulnerabilidad como “el riesgo o probabilidad que presentan ciertos segmentos sociales de caer en la situación de pobreza” (Gomáriz, 2011, pp. 39-80) o riesgo de empobrecimiento (Pérez, 2001, pp. 747-768). Esta acepción de vulnerabilidad social no desconoce la amenaza por razones de salud o pérdida de empleo, pero considera esas situaciones como verdadera vulnerabilidad solo en la medida en que provoquen la caída en la pobreza de la familia o la persona que las experimenta.

Exclusión Social

Existe un debate inacabado sobre la relación de este concepto con el de pobreza. Ello es debido a que si la noción de pobreza se amplía a factores culturales y políticos, entonces

se hace difícil distinguirla de la exclusión social, por cuanto este concepto, que refiere a quedar fuera del desarrollo, alude principalmente a los factores socioculturales que suelen imbricarse con la privación socioeconómica. En realidad, la noción de exclusión social guarda estrecha relación con elementos que dan identidad a sectores sociales, como los referidos al género, la etnia, la preferencia sexual y otros (Gomáriz, 2011, pp. 39-80).

Desigualdad Social

Esta categoría guarda relación con el concepto de distribución de la riqueza. Como se afirma en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010), la desigualdad social refiere a la distribución de uno o varios recursos o capacidades (ingresos, educación, etc.) en el conjunto de una determinada sociedad en un momento dado. El uso de la idea de desigualdad, incluso aunque pueda medirse de manera individual, se refiere principalmente a su agregación social: la diferencia entre niveles de ingreso, los sectores que alcanzan los niveles universitarios, etc. Por esa razón, la desigualdad social refiere sobre todo a la estratificación social, las clases sociales, etc.

2. Principales categorías en el campo de las estrategias:

Políticas Públicas

Tal como lo explican (Oslak y O'Donnell, 1981, p. 112), las políticas públicas son “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores en la sociedad civil”. Estas intervenciones estatales pueden caracterizarse a partir de la direccionalidad y la orientación normativa y organizativa que adopte el Estado, es decir, la forma en que se dirigen, actúan y articulan las entidades estatales para atender los problemas identificados como prioritarios.

Por tanto, la acción de las entidades es de naturaleza esencialmente política, si bien “los factores que determinan su surgimiento o su modificación, su auge o su decadencia, su efectividad o su inocuidad, residen principalmente en la interacción entre distintos actores políticos, económicos y sociales que operan dentro y fuera del Estado, y en los ámbitos local, nacional e internacional. Para cualquier actor que pretenda impulsar o modificar con éxito una política estatal, es esencial conocer los procesos políticos que la determinan, de la mejor manera posible” (Grynspan, 2008).

Política Social

La política social es un tipo particular de políticas públicas, siendo su acepción más restringida y utilizada la que la concibe como aquella que se especializa en generar mejoras en la distribución del ingreso nacional entre los distintos grupos sociales, a través de la

prestación de servicios dirigidos a la satisfacción de las necesidades esenciales de las personas, como son la vida misma, la adecuada nutrición y alimentación, la salud, la educación, el albergue o vivienda, las capacidades para tener un trabajo digno y la seguridad humana.

Hay diversas maneras de clasificar las políticas sociales, según: a) el tipo de servicio que se presta (educación, salud, etc.), b) el grupo etario al que se dirige, c) la cobertura territorial que abarca y, la más habitual, d) el nivel de cobertura poblacional: universal (para toda la población, sea o no pobre) y selectiva (dirigida a sectores en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social).

Política Social Selectiva

Dirigidas específicamente a reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, la Política Social Selectiva de un país se caracteriza por tener como objetivo a los sectores poblacionales que viven en esas condiciones:

- de pobreza,
- de vulnerabilidad de caer en la pobreza por diversos riesgos a los que se enfrenta: precariedad de su inserción en el mercado laboral, desempleo, enfermedad, etc.;
- quienes están y son excluidos de los beneficios del desarrollo humano por discriminaciones culturales y sociales, que no se refieren al ámbito socioeconómico, por ejemplo, las más comunes: por razones de etnia, raza, género, edad, procedencia, nacionalidad (García, 2011, pp. 81 – 135).

Política contra la Pobreza

Para combatir la pobreza, los países diseñan y ponen en práctica diversas estrategias y políticas:

- de tipo económico,
- para satisfacer las necesidades básicas de las personas que viven en esas condiciones,
- de protección de los derechos humanos de esas personas,
- ambientales, tecnológicas y energéticas;
- para fortalecer las capacidades de quienes viven en esa condición, lo que se denomina como “empoderamiento”, es decir, el proceso de adquisición de éstas de poder o tener control sobre las decisiones que afectan sus propias vidas.

De este conjunto de políticas, como puede apreciarse, solo algunas son de tipo social. Sin embargo, suele suceder, sobre todo en Latinoamérica, que cuando se habla de políticas dirigidas a la superación de la pobreza se tiende a entenderlas como sinónimo de las políticas sociales y en particular de las políticas selectivas o de protección social.

De acuerdo a Grynspan (2008), una posible razón de que sea común esa asociación, puede ser consecuencia de la práctica gubernamental de designar a autoridades políticas encargadas de promover el desarrollo social, como responsables de formular y coordinar las políticas para la superación de la pobreza.

Política de Bienestar Social

De acuerdo a Serrano (2005, p. 12), “se entienden las políticas de bienestar como aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos que se distribuyen con criterios de equidad e igualación de oportunidades sociales”.

Protección Social

El Secretario General de la ONU, en su Informe ante la 39ª Comisión de Desarrollo Social, celebrada en el 2001, dio una definición de Protección Social que es frecuentemente tomada como referencia (prf. 7):

La protección social representa las respuestas de la sociedad a los niveles de riesgo o privación considerados inaceptables. Por consiguiente, el funcionamiento de los sistemas de protección social se apoya en un consenso social, implícito o explícito, sobre los valores fundamentales relacionados con un acceso seguro, a niveles aceptables, a medios que permitan satisfacer necesidades básicas y ejercer derechos fundamentales. Entre éstos figuran el acceso seguro al ingreso, medios de vida, el empleo, servicios de salud y educación, alimentación y vivienda. La protección social tiene, por tanto, dimensiones múltiples y no se refiere únicamente a compensar las variaciones de los ingresos en efectivo mediante transferencias públicas o seguros reglamentados, disposiciones que, aún hoy, prevalecen en algunos países (ONU-Secretario General, 2001).

El mismo Secretario General de este organismo advierte que esta definición varía según las sociedades, como también la selección de los grupos poblacionales que serán su objetivo, influyendo en estas decisiones “distintas tradiciones, culturas y estructuras organizativas y políticas” (Ibíd, prf. 6). Existen regímenes de protección social que implican a varias entidades, sea a nivel de gobiernos centrales, gobiernos locales, sociedad civil organizada y sector privado. La estrategia de protección social se desarrolla a través de servicios y programas que proporcionan ingresos o protección “a las personas en aquellos períodos de sus vidas en que son más vulnerables (por ejemplo, durante la infancia, el embarazo, la vejez) o para aliviar la pobreza” (ONU-Asamblea General, 2009).

Los principales componentes de una política de protección social son: a) protección social no contributiva (conocida tradicionalmente como asistencia social, a través de medidas, tanto de tipo universal como selectivo), b) protección social contributiva o seguridad social y c) la regulación de los mercados laborales para proteger el trabajo decente (CEPAL; Cecchini, S. y Martínez, R., 2011, pp. 18-19).

Por tanto: “Se entiende la protección social como la labor del Estado orientada a apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, lo que dificulta sus posibilidades de integración social. En términos concretos está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas distintas a las prestaciones continuas de los servicios sociales básicos” (Serrano, 2005, p. 12).

Estado de Bienestar

Esta categoría fue acuñada en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, a partir del término Estado de Bienestar (“Welfare State”, en inglés), como contrapropuesta a las políticas de Estado de Guerra (“Warfare State”) provenientes de la Alemania nazi, para definir un determinado tipo de política o modelo estatal y de organización social, que entiende que el Estado debe proveer ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes, especialmente para quienes viven en condiciones de pobreza.

De acuerdo a la CEPAL (2006, p. 17) un régimen de bienestar social es un patrón de previsión social que produce y distribuye bienestar a partir de la combinación e interdependencia entre Estado, mercado, familia y el tercer sector (voluntariado, comunidad y organizaciones sociales). Expresa un modelo de sistema público de políticas sociales, que se ejecutan a través de programas sociales diversos, principalmente de seguridad social, educación, salud, asistencia social, transferencias monetarias.

Existen diferentes modalidades de Estado de Bienestar, según la relación que exista entre los sectores público y privado en cuanto a su papel en la previsión social, el grado de desmercantilización de los bienes y servicios sociales, los efectos que se produzcan a nivel social y el papel que juegue la familia en ese contexto. La tipología clásica europea de Estados de Bienestar, de Esping-Andersen (citado en CEPAL-Draibe y Riesco, 2006, p. 16) identifica los siguientes regímenes de bienestar: a) liberal (predominio del mercado y la solidaridad a partir de lo individual), b) conservador-corporativo (basado en la solidaridad familiar) y c) socialdemócrata (sustentado en la solidaridad de base universal, en la que el Estado cumple el papel fundamental de la previsión social). Otros autores (por ejemplo: Holliday, 2000; Gough, 1999, 2000; Kuhnle, 2002; citados en CEPAL, 2006, p. 25) han agregado un cuarto tipo de Estado de Bienestar: el sistema de protección social de varios países asiáticos, denominado como “Estado productivo de bienestar”.

Analizados solo los regímenes de bienestar de países de Asia, África y Latinoamérica, varios investigadores (Martínez Franzoni, 2005, p. 54) “propusieron una tipología que distingue entre regímenes estatal de bienestar (característico de los países centrales); informal de bienestar (característico de países asiáticos y latinoamericanos); y de inseguridad (característico de países africanos) (Gough y Wood, 2004)”. En Latinoamérica, suele identificarse los sistemas de protección social como expresiones de regímenes de Estado de Bienestar.

Enfoque de Derechos

Se entiende que se aplica un “enfoque de derechos” cuando se busca que las intervenciones -políticas o de cualquier índole- que se realicen, atiendan y respeten los derechos humanos de las personas. De acuerdo a la ONU (2006, p.15):

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar (p. 15).

Así, tal como señala un programa del sistema de la ONU (PNUD):

El enfoque de derechos busca cortar con anteriores prácticas del desarrollo centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades no. Hablar de derechos implica hablar de quién tiene responsabilidades en relación a esos derechos.

Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública, NGP, se refiere a un modelo particular de gobernar o administrar, cuyo propósito es mejorar la actuación de un gobierno y sus gerentes (Mathiasen, 1998). De acuerdo a Keraudren y Mierlo (1998, pp. 41-42) implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas, organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público.

Este tipo de gestión pública, de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, es “un

nuevo paradigma dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizada”. Para CLAD y BID (2007), la Gestión Pública -como disciplina- se ha planteado enfrentar estos nuevos retos mediante el refuerzo de la lógica gerencial, es decir, de la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia. Esta lógica comparte, de manera más o menos explícita, los siguientes tres objetivos principales:

- Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Garantizar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
- Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

Gestión Social

De acuerdo al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO, la gestión social es “el proceso completo de acciones y toma de decisiones que hay que recorrer, desde el abordaje de un problema, su estudio y comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas en la realidad. Proceso que implica un aprendizaje conjunto y continuo para los grupos sociales, que les permite incidir en los procesos de la toma de decisiones dentro de la dimensión política. Es por esta razón que, el adjetivo social califica a la gestión” (UNESCO, 2001).

Gestión para Resultados

En sus inicios, la Gestión para Resultados, GpR, se usó principalmente en el sector privado. Se utiliza por vez primera algunos de sus planteamientos en la administración pública en Estados Unidos (durante la presidencia de Nixon), a partir de lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública (Gibson y Tesone, 2001, p. 8). Esta nueva filosofía sugiere el paso de una gestión burocrática a una de tipo gerencial (Ospina Bozzi, 2000).

Un estudio realizado para identificar el significado que le atribuyen los gestores públicos de diferentes países, comprobó que frecuentemente suelen utilizarse los términos con sentidos distintos, por lo que la noción de “resultados” varía notablemente entre las distintas instituciones públicas (Proulx & Machiavelli, 2005. p. 9). Ello no ocurre en la empresa privada, donde los indicadores clave de éxito se conocen claramente (rentabilidad, beneficios, cuotas de mercado, etc.). Muchos autores destacan la dificultad de determinar y evaluar los resultados de la acción estatal como una de las características que diferencian la gestión del sector público de la del privado (Emery, 2005).

En el ámbito de la administración pública, CLAD y BID (2007, p.18) definen la GpR como, “un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

Gerencia Social

Para el Instituto de Desarrollo Social, INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la gerencia social se refiere al campo de conocimiento producto del cruce de tres campos de acción en el ámbito público: el campo del desarrollo social, el de la política pública y el de la gerencia pública (INDES-BID, 2004). Debido al carácter de los tres campos que influyen sobre ella, la gerencia social adquiere una naturaleza propositiva y sugiere prácticas adecuadas en los procesos de incorporación en la agenda de las políticas sociales, su construcción, implementación y evaluación.

Responsabilidad Social

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, cita las dos siguientes definiciones de organismos de Estados Unidos y Canadá (2003):

- Para el *United States Council for International Business*, USCIB, “La responsabilidad social implica el compromiso de una empresa de ocuparse de su papel en la sociedad – como productora, empleadora, vendedora, cliente y miembro de la ciudadanía – de manera responsable y sostenible. Ese compromiso puede incluir una serie de principios voluntarios – más allá de las exigencias legales estipuladas – con los que se busca que la empresa tenga una repercusión positiva en las sociedades donde desarrolla sus actividades” (OIT, 2002, p. 5).
- Para la *Conference Board of Canada*, “La responsabilidad social de las empresas es la relación global de la corporación con todas las partes a las que atañen sus actividades. Eso abarca a los clientes, empleados, comunidades, propietarios/inversores, gobiernos, proveedores y competidores. A través de prácticas eficaces de RSE, las organizaciones alcanzarán un equilibrio entre los imperativos económicos, medioambientales y sociales, responderán a las expectativas, reclamos e influencias de las partes implicadas y sostendrán el valor de los accionistas” (OIT, 2003, p. 20).

3. Principales categorías en el campo de los objetivos a alcanzar:

Desarrollo Social

Mokate y Saavedra (2006, p. 4), colaboradores del INDES, brindan la siguiente definición de esta categoría:

El ‘desarrollo’ podría entenderse como el acto o proceso de pasar (o de llevar) de un estado latente a otro, de plena potencia o realización. Como tal, la promoción del desarrollo dependerá de los objetivos de la sociedad, en términos de lo que se entiende como su plena realización. El campo de Desarrollo Social, entonces, se centra en el análisis de los procesos, recursos y fenómenos que facilitan e impiden el logro de estos objetivos. Explora los desafíos que se enfrentan en la búsqueda de mejoras sostenibles en las condiciones de vida dentro de un territorio, tomando en cuenta la colectividad y sus diversos segmentos.

Bienestar Social

El bienestar social es “la valoración que hacemos de las circunstancias y el funcionamiento dentro de la sociedad” (Keyes, 1998, p. 122) y está compuesto de las siguientes dimensiones (Blanco & Díaz, 2005, p. 583):

1. *Integración social.* El propio Keyes la define como “la evaluación de la calidad de las relaciones que mantenemos con la sociedad y con la comunidad” (Keyes, 1998, p. 122). Y añade (...) “Las personas sanas se sienten parte de la sociedad”, cultivan el sentimiento de pertenencia, tienden lazos sociales con familia, amigos, vecinos, etc.
2. *Aceptación social.* Desde el punto de vista del bienestar y de la salud, la integración no es más que el punto de partida. Es imprescindible estar y sentirse perteneciente a un grupo, a una comunidad, pero es necesario que dicha pertenencia disfrute, al menos, de dos cualidades: confianza, aceptación y actitudes positivas hacia los otros (atribución de honestidad, bondad, amabilidad, capacidad), y aceptación de los aspectos positivos y negativos de nuestra propia vida. (...)
3. *Contribución social.* También lo es que esa confianza en los otros y en nosotros mismos vaya acompañada del sentimiento de utilidad, “de que se es un miembro vital de la sociedad, que se tiene algo útil que ofrecer al mundo” (Keyes, 1998, p. 122), y que lo que uno aporta es valorado. A la confianza en nosotros mismos Albert Bandura le ha dado un nombre, la autoeficacia, y un apellido: el ejercicio del control. Con ello alude a «las creencias en nuestra capacidad para organizar y llevar a cabo acciones capaces de lograr determinados objetivos” (Bandura, 1997, p. 2). Contribución es sinónimo de utilidad, provecho, eficacia y aportación al bien común.

4. *Actualización social.* Esta dimensión se centra en la concepción de que la sociedad y las instituciones que la conforman son entes dinámicos, se mueven en una determinada dirección a fin de conseguir metas y objetivos de los que podemos beneficiarnos (confianza en el progreso y en el cambio social). Todavía más: la actualización social lleva implícita la firme creencia de que la sociedad controla su destino, sabe dónde va y traza intencionadamente el horizonte hacia donde quiere llegar en el futuro. (...)
5. *Coherencia social.* Si la actualización tiene que ver con la confianza depositada en la sociedad, la coherencia se refiere a la capacidad que tenemos para entender su dinámica. Es “la percepción de la cualidad, organización y funcionamiento del mundo social, e incluye la preocupación por enterarse de lo que ocurre en el mundo” (Keyes, 1998, p. 123). (...)

Esta definición, aportada desde el campo de la psicología, se complementa con la que proviene de las ciencias sociales, en concreto del área de trabajo social: el bienestar social se entiende como “el proceso de construcción de mejores condiciones de vida, tanto en lo material como en lo espiritual, impulsado por personas o colectivos que operan como sujetos de su propio bienestar, a partir de un determinado nivel de vida y de un particular nivel de aspiraciones, que son histórica y socialmente determinados” (Maguiña & Vargas, 1988, p. 2).

De acuerdo al diccionario electrónico de Eco-Finanzas, el bienestar social “Se refiere al nivel alcanzado en la satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la sociedad, que se expresan en los niveles de educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y medio ambiente. El bienestar social, en términos económicos se puede medir en función del incremento del producto per cápita real; el aumento en la participación del gasto social respecto al total de egresos, mejoría en la distribución del ingreso, aumento del empleo y fortalecimiento en la balanza de pagos; en el ámbito social se mediría por el incremento en los niveles de salud, educación, vivienda, alimentación y erradicación de la pobreza extrema; desde el aspecto ecológico a través del combate a la contaminación, reforestación de áreas verdes y fortalecimiento de la red hidráulica y su dosificación, entre otros” (Eco-Finanzas, 2012).

Inclusión Social

De acuerdo a CEPAL (2010, p. 31), la noción de inclusión alude directamente a los derechos sociales: “Se plantea que las personas, por solo el hecho de ser miembros de una sociedad, tienen determinados derechos mínimos, de los que no debieran ser excluidas”. “La inclusión tiene que ver con la equidad en la distribución del ingreso y con el acceso a la educación, la salud y al mercado de trabajo” (CEPAL, 2007, p. 37).

Así, tal como afirma Joan Subirats y otros (2009, p. 4), “los conceptos de inclusión y exclusión social están íntimamente relacionados. Para distinguirlos, se podría decir que cada uno de ellos constituye un polo del mismo eje en el que se pueden definir una multiplicidad de situaciones en función del “grado de exclusión o inclusión”; es decir, de la

intensidad de la exclusión: el grado de vulnerabilidad o precariedad social. Para estos autores, son tres los ámbitos fundamentales de la inclusión social, a partir de “cuya articulación se define un mayor o menor grado de inclusión social en un individuo, un grupo social o, incluso, un territorio”: a) el espacio de la producción mercantil, del mercado de trabajo y del consumo, el espacio de la ciudadanía y el espacio relacional y de los vínculos sociales:

La inclusión social de cualquier persona, colectivo o territorio pasaría pues, en primer lugar, por el acceso garantizado a la ciudadanía y a los derechos económicos, políticos y sociales correspondientes a la misma, así como las posibilidades de participación efectiva en la esfera política. Este acceso es especialmente problemático para algunos colectivos”, como: inmigrantes, mujeres, jóvenes, personas en condición de pobreza, personas con discapacidad, etc. (...)

En segundo lugar, la inclusión social de toda persona o grupo social pasaría por la conexión y solidez de las redes de reciprocidad social, ya sean éstas de carácter afectivo, familiar, vecinal, comunitario u de otro tipo. Las redes sociales y familiares son un elemento constituyente de las dinámicas de inclusión y exclusión social. (...)

Finalmente, el espacio de la producción económica y muy especialmente del mercado de trabajo, es el otro gran pilar que sustenta la inclusión social. El empleo es la vía principal de obtención de ingresos para la mayor parte de la población, la base con la que se calcula el grado de cobertura social de la población inactiva y también una de las principales vías de producción de sentido e identidad para los sujetos. Por lo tanto, el grado y el tipo de participación en éste determinan de una forma muy clara y directa las condiciones objetivas de exclusión e inclusión social (Subirats, 2009, p. 5).

Desarrollo Humano

La categoría de desarrollo humano fue propuesta, en 1990, por PNUD (p. 34), para significar una visión del desarrollo que fuera más allá del crecimiento económico, incluso si éste es medido en términos relativos (con respecto a la cantidad de habitantes). Es decir, el desarrollo humano busca superar el concepto de renta por habitante, al incorporar otros elementos (salud, educación, etc.) que permiten identificar más ampliamente la calidad de vida que lleva la población de un país. Sin embargo, la medición del desarrollo humano, que se expresa en el Índice de Desarrollo Humano, IDH, se basa fundamentalmente en niveles de ingreso y de recursos fundamentales (salud y educación), sin haber conseguido todavía incluir aspectos que se relacionan con los derechos humanos y la calidad de la democracia.

Cohesión Social

Este concepto tiene dos acepciones. Una se refiere a su origen en la Unión Europea, UE, donde se entiende por cohesión social la ausencia de grandes desigualdades sociales (en general relacionadas con la situación de empleo o de seguridad social). Como indica Umaña, “Un instrumento para desarrollar los vínculos, las relaciones y los valores de las personas

de una sociedad que fomenten la inclusión de todos los miembros de esa sociedad en el proceso de desarrollo” (Umaña Vargas, 2011, p. 121). La otra acepción es la que construye CEPAL en Latinoamérica (2010, p. 22), que refiere, además de la ausencia de grandes desigualdades socioeconómicas, también a la presencia o no de insumos simbólicos, como sentido de pertenencia, identidad comunitaria, confianza mutua. Para este organismo, la cohesión social se produce de “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que éstos operan” (CEPAL, 2007, p. 13).

Es decir, la cohesión social es un *fin* que puede entenderse como sinónimo de desarrollo humano o bien como parte del mismo. Se entiende que el desarrollo humano implica sociedades integradas socialmente. Al mismo tiempo, la cohesión social también significa una *estrategia*: una forma de relacionar medios y fines, que implica una forma de avanzar en el desarrollo social.

Acotado al ámbito centroamericano y desde una perspectiva de integración regional, la noción de cohesión social puede entenderse como a condición y el atributo de las sociedades que componen la región para que sus poblaciones tengan las oportunidades y adquieran las capacidades para alcanzar y asegurar su bienestar, en condiciones de equidad fundamental y protección básica, cauteladas por el Estado de Derecho. Ello significa que el fin es que cada mujer y hombre centroamericanos, se entiendan y sientan parte de una sociedad y una región, donde integran una ciudadanía sustantiva y activa en términos de apropiación de su sistema político democrático y sus lazos de solidaridad colectiva.

Movilidad Social Ascendente

Esta categoría está estrechamente relacionada con las de pobreza y desigualdad social, por cuanto refiere a los cambios en el tiempo que experimenta un determinado grupo, familia o persona en cuanto a la distribución social de recursos y capacidades (PNUD, 2010). La existencia de movilidad social se entiende como algo positivo cuando se tiene un sentido ascendente; es decir, que existen condiciones en una determinada sociedad para que los sectores que sufren de pobreza o exclusión, puedan irse reduciendo porque ascienden a niveles superiores de vida.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorporaría como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito con la Organización de las Naciones Unidas, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Su propósito ha sido capacitar al personal del sector gubernamental y de asesorar a los gobiernos miembros, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel de doctorado, maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social, Gestión Pública y Ciencias Empresariales, las cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



Instituto Centroamericano
de Administración Pública

Teléfono

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

Fax

(506) 2225-2049

Sitio web

www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-060-6



9 789977 200606