

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL GERENTE SOCIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE
PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA GRUPOS
VULNERABLES**

-UNA VISIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO-

T E S I S:

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCION ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

EDUARDO RÍOS SÁNCHEZ

ASESOR: MAESTRO ULISES CORONA RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi familia:

A papá Leandro por ser un ejemplo y darme su apoyo incondicional, gracias por ser el mejor padre.

A mamá Gaudencia por darme la dicha de existir, por sus desvelos, cariño y comprensión.

A mi hermano Lizandro por sus consejos y apoyarme cuando más le he necesitado.

Y a lo bebes.

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por permitirme pertenecer a la mejor institución educativa del país y formarme dentro de sus aulas.

A mi Maestro, asesor y amigo, Ulises Corona Ramírez, por su dedicación y entusiasmo en este trabajo.

A mis profesores: Cornelio Rojas Orozco, Yolanda Ávila y Pacheco, Manuel Quijano Torres, Armando Reza Becerril, Juan Carlos León y Ramírez, Carlos Hernández Alcántara, Jesús García, y a todos aquellos catedráticos que fueron partícipes en mi formación profesional, gracias por su tiempo y dedicación.

A mis compañeros y amigos:

Aurora, Daniel, Brenis, Ricardo, Itzel, Laura, Raúl, Castulo, Uziel, Diana, Dulce, Elena, Estela, Gabriel, Gaby, Gloria, Juanita, Juanito, Dulce Kim, Guillermo, Michel, Ruben, Lizzette y Jose Alberto.

Por los momentos que compartimos dentro y fuera de las aulas.

Índice

Introducción	7
---------------------	----------

Capítulo I Administración Pública y Desarrollo Social

1. El Estado en México	12
1.1. Evolución Histórica	13
1.1.2. El Gobierno Mexicano	14
1.2 Administración Pública en México	16
1.2.1 Definiciones y conceptos	16
1.2.2 Antecedentes	21
1.2.3 Organización	26
1.2.3.1 Por ámbitos de actuación	26
1.3 Administración Pública, Pobreza y Grupos Vulnerables	31
1.3.1 Pobreza en México	31
1.3.2 Grupos Vulnerables en México	38
1.4 Administración Pública y Desarrollo Social	42

Capítulo II Gerencia Social, una opción para el tratamiento del problema de pobreza y vulnerabilidad social

2.1 Política Social y Programas Sociales	48
2.2 Gestión Social	55
2.3 Gerencia Pública	59

2.4 Gerencia Social	64
2.4.1 Enfoque	65
2.4.2 Gerencia Social desde la Administración Pública	69
2.4.3 Gerencia Social desde las Organizaciones de la Sociedad Civil y la participación de las comunidades	73
2.4.4 Gerencia Social para un Desarrollo Social	79
2.4.5 Gerencia Social para Grupos Vulnerables	80
Capítulo III El Gerente Social	
3. El Gerente Social	83
3.1 El Gerente	85
3.2 El Gerente Público	87
3.3 Perfil del Gerente Social	93
3.3.1 El Gerente Social en la Administración Pública	100
3.3.2 El Gerente Social en las Organizaciones de la Sociedad Civil	101
3.4 Participación del gerente social en el Desarrollo Social	102
3.5 Importancia del gerente social en el tratamiento de Grupos vulnerables	103

Capitulo IV Los Proyectos Productivos en grupos vulnerables

4. Proyectos Productivos	107
4.1 Definiciones de proyectos productivos	107
4.2 Elaboración de proyectos productivos	110
4.3 Importancia de la implementación de proyectos productivos en grupos vulnerables	114
4.4 Impacto de proyectos productivos en grupos vulnerables	115
4.5 Caso práctico: Proyecto Productivo “Mujeres de Milpillás”	116
4.5.1 Resultados	137
Conclusiones	138
Anexos	143
Bibliografía	147

Introducción

La Administración Pública se encarga de materializar y llevar a cabo las decisiones de gobierno, las cuales están enfocadas –en principio- a mejorar las condiciones generales del país, así como producir resultados eficaces y oportunos hacia la población.

En la actualidad y en la realidad de la Administración Pública mexicana las demandas que expresa la sociedad en vísperas de una mejora en la calidad de vida han superado la capacidad de respuesta de esta disciplina. La Administración Pública opera en los tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal en su conformación se encamina a la conjugación de las principales áreas de desarrollo que necesita el país. En los tres ámbitos de gobierno existen dependencias de gobierno pertenecientes a la Administración Pública para poder realizar el gran número de actividades que se necesitan y así solventar los problemas y demandas que surgen día a día.

Sin duda un aspecto importante de la vida del país es el factor social, es claro que la administración pública ha sido rebasada por las demandas sociales, y no ha encontrado los mecanismos necesarios y eficientes para cubrir las necesidades sociales a lo largo y ancho del territorio. El desarrollo social necesita una alta participación interinstitucional tanto gubernamental como de los sectores sociales y el sector privado, puesto que la pobreza y desigualdad social crece rápidamente, se necesitan ideas que sean aplicables en nuestro entorno y con ellas se de solución a la desigualdad social.

Una de las principales características de la estructura social mexicana es la desigualdad y la muy marcada división entre clases sociales; la mala distribución y redistribución que se ha aplicado en diversas políticas mexicanas son una explicación de la desigualdad social, y no se ha podido crear una verdadera política económica y social que ayude a resolver dicho problema.

La riqueza del país esta concentrada en un porcentaje mínimo de la población con concentrados muy altos de poder económico, mas del cincuenta por ciento de los habitantes del país son pobres, debido en gran medida a la gran desigualdad en los ingresos, la décima parte mas rica de la población gana mas de 40 por ciento de los ingresos totales, mientras la décima parte mas pobre solo obtiene 1.1 por ciento¹ que se debe conformar con vivir medianamente bien en el mejor de los casos, hasta llegar a extremos de pobreza en que se encuentran varias comunidades del país.

La pobreza en México se ha consolidado como una de las constantes crecientes, lo que mantiene al país en condiciones de subdesarrollo. Las diferencias sociales crecieron en los últimos sexenios convirtiendo la estructura social en polarizada, es decir, de un lado están los ricos y muy ricos y del otro, desafortunadamente mayoría, están los pobres y extremadamente pobres, lo que se vislumbra como una descomposición social.

Las desigualdades sociales han provocado que existan grupos vulnerables entre los que podemos ubicar a pueblos indígenas originarios, indígenas migrantes y aquellos en sus lugares de origen, discapacitados, jóvenes adictos, niños de la calle, niños en situación de abandono, madres solteras, indigentes, y que por su situación necesitan el apoyo de otras personas, grupos, instituciones, organizaciones que les proporcionen herramientas para no caer y sumirse en esa vulnerabilidad traducida en pobreza y marginación.²

Ante dicho diagnostico cobra más importancia el quehacer de la Administración Pública, puesto que el cambio de situación depende de los individuos que laboran dentro de la estructura de gobierno, y dar un fortalecimiento institucional que permita contar con personal capaz y calificado y que pueda enfrentar la difícil situación del sector social.

¹ http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/agenda_analisis/numeralia/mexico1.pdf

² Estatutos del Movimiento Nacional Indígena, documento impreso 2006

El estudio de la Administración Pública permite conocer las nuevas tendencias para mejorar los resultados del gobierno. Con respecto al desarrollo social, se han buscado programas que permitan la participación social en el tratamiento de sus problemas, estos programas se encaminan a sectores marginados y grupos vulnerables.

A pesar de que existen diversos programas de desarrollo social, no se han dado los resultados que la población espera puesto que las comunidades o grupos hacia los cuales están focalizadas no cuentan con conocimientos técnicos, profesionales, administrativos ni gerenciales para hacer uso de los recursos que ofertan las diferentes instituciones y organizaciones con intereses sociales.

Con base en este planteamiento del problema que aqueja a nuestro país buscare explicar la participación de un gerente social a través de la Administración Pública (sin hacerlo exclusivo del sector gubernamental puesto que de igual forma un gerente social puede trabajar dentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y de las organizaciones del sector privado) y de los principios y enfoques de la gerencia social en el abordaje de la pobreza, vulnerabilidad y desigualdad social.

Para su explicación seguiré un orden de lo general a lo particular con la siguiente estructura:

En el primer capítulo abordaré brevemente lo que es el Estado y el Gobierno particularizando en el caso mexicano, para posteriormente hacer una amplia explicación de la Administración Pública en México. Para adentrarnos a lo que es la pobreza y vulnerabilidad social en nuestro país plantearé en dos apartados sus principales características y orígenes de ambas diferenciando una de la otra, al mismo tiempo que describo su estrecha relación. Para finalizar este capítulo se desarrollará la relación de la Administración Pública con el Desarrollo Social considerándolo a este último como la contraparte de nuestro problema planteado.

En el segundo capítulo me enfocaré a las opciones gubernamentales como son los Programas Sociales para comprender como se estructura y que entendemos por Política Social así como la gestión social a partir del gobierno y la Administración Pública. En los enfoques de la Administración Pública se desarrollará brevemente lo que entendemos por Gerencia Pública con el objetivo de conocer el origen de esta visión y entender la implementación de los principios de la Administración General que se utilizan tanto en el sector gubernamental, en las OSC y en el sector privado como técnicas y herramientas administrativas que buscan mejorar el desempeño de las organizaciones sin importar el sector al que pertenezcan. Posteriormente abordaré la Gerencia Social como una visión, enfoque y conjunto de herramientas y técnicas que se busca implementar en la Administración Pública, las OSC y el Sector privado en la unión tripartita para buscar solucionar los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social.

En el tercer capítulo me concentraré en la formación de los Gerentes Sociales, explicando ampliamente cual es el perfil ideal para este recurso humano encaminado a trabajar para combatir el problema social planteado en este trabajo. Se planteará la diferencia y similitud del Gerente Público y el Gerente Social. Dejando clara la idea del Gerente Social veremos cual es su participación dentro de la Administración Pública y las OSC en busca del Desarrollo Social, concretamente en el tratamiento de grupos vulnerables.

En el cuarto y último capítulo se conjugara la información de los anteriores capítulos por medio de un caso práctico que se efectuó en el año 2005 y se le dio continuidad en el año 2006. La inclusión de este proyecto denominado "Mujeres de Milpillas" es importante para ver como es posible llevar a la práctica y conseguir buenos resultados a través de la Gerencia Social y la participación de recurso humano con un perfil de Gerente Social y un equipo multidisciplinario de trabajo.

Capítulo I:

**Administración Pública y Desarrollo
Social**

1. El Estado en México

La sociedad para su formación y permanencia construye con base en aspectos históricos, sociales, culturales y políticos una ideología bajo la cual se conformarán organizadamente los seres humanos para la convivencia dentro de un espacio determinado. En dicha sociedad existen diferentes intereses individuales y grupales, sin embargo en la lucha por el poder los intereses grupales están por encima de los individuales. Para ello es necesario la creación de normas y reglas de convivencia. Estado y sociedad forman un vínculo indisoluble porque “el Estado es ante todo un fenómeno social; es decir, una acción social que relaciona grupos humanos entre sí y cuyo contenido: ideas, sentimientos y normas, se originan en la sociedad”.³

El Estado es la formación histórica, social, política, jurídica, económica y administrativa de los hombres en sociedad; al interior se ejerce un poder único de dominación y que de acuerdo con la ideología que revista, condicionará sus orientaciones políticas con las formas de preservación del poder y el logro del bien común. El enfoque jurídico de su teoría, señala a la población, el territorio y el gobierno, como sus elementos. Para comprender el desarrollo de esas formaciones se adicionarán factores idiomáticos, religiosos, culturales, económicos, filosóficos y geográficos que identifican la cosmovisión del mundo y la vida, diferenciando a un Estado de los demás.⁴

Diferentes estudios realizados por politólogos y juristas hacen coincidir en que el Estado es el monopolio de la coacción física. El poder del Estado se ejerce sobre un territorio y a todos los individuos y su aplicación descansa sobre la razón.⁵ La soberanía reside en el pueblo puesto que corresponde a él la toma de decisiones para delegar facultades en el ejercicio del poder, esta se fundamenta y se hace legal en el surgimiento de la Constitución.

³ CARDIEL Reyes, Raúl, Curso de Ciencia Política, p. 7 *cit. Post* Mateos Raúl, Tesis de licenciatura.... P 15

⁴ Mateos Raúl. Tesis de licenciatura para la obtención..., p. 16

⁵ SAINT – EXUPÉRY, Antoine de., El principito, p. 40 *cit post* Mateos Raúl, Op cit p, 16

El Estado Mexicano es “una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental.”⁶ El otorgamiento de las garantías individuales y colectivas es el reflejo de la soberanía.

1.1 Evolución Histórica

El Estado se puede concebir como la sociedad políticamente organizada, tiene como principales fines mantener la soberanía y la gobernabilidad. Sus objetivos principales son: la consecución del bien común, interpretación y aplicación correcta del interés general de la población, obediencia del mandato popular y lograr el equilibrio de toda la población.⁷

El Estado en México se remonta a la época precortesiana puesto que las civilizaciones del altiplano central mesoamericano reconocían la existencia de señoríos como formas de organización, así como el ejercicio del poder político a través de la guerra. La cosmovisión del mundo y la vida asociaba la dominación con lo místico y el Estado se caracterizó por su despotismo, así como por el centralismo y el autoritarismo. El control se ejerció mediante la religión y la milicia, mientras que la dominación ideológica trastocaba otros ámbitos de los pueblos sometidos: la cultura, el comercio, la agricultura, el pago de tributos, entre otros. La conquista del México antiguo redimensionó el ejercicio de la política, las formas de poder, el reconocimiento de la autoridad y la reforma de las instituciones.⁸

El siglo XVIII fue crucial para la recomposición del poder político en América, pues con la independencia de las trece colonias británicas en 1776, la Revolución Francesa en 1789 y la caída del antiguo régimen, generaron guerras intestinas entre franceses, españoles e ingleses por la dominación política, militar y mercantil. La lucha de independencia de México (1810 – 1821)

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 40

⁷ VELASCO, Gamboa Emilio. Fundamentos de filosofía política y teoría del Estado. Versión extraíble del portal de Internet. www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520222917-FUNDAMEN.html

⁸ Mateos Raúl, Op cit, p 17

buscó desvincularse de la corona española, pero en muy pocas ocasiones reflexionó en la autonomía económica y política. Fue por ello que en los primeros años de vida (1822 –1854) se transitó entre el imperio y las repúblicas central y federal; hasta 1824 se estableció la visión de país a futuro. Las reformas promovidas por los liberales rindieron fruto con la Constitución de 1857.⁹

El movimiento armado (1910 – 1911) y sus secuelas (1912 – 1917) aportaron elementos para la construcción del Estado contemporáneo, nacional, social, progresista e incluyente. La Carta Magna de 1917 incorporó garantías individuales y colectivas que por voluntad popular se convirtieron en ley. Las transformaciones sociales y políticas de los años treinta reforzarían el carácter nacional y social, otorgándole al Estado la rectoría económica y los destinos del país.¹⁰

1.1.2. El Gobierno Mexicano

La organización de la sociedad es primordial para el ejercicio del poder, por ello el establecimiento de un gobierno es necesario para que a través de él se guíe la actividad política y administrativa. De tal forma es necesario delegar el poder a un grupo de individuos para la toma de decisiones y la conducción de la sociedad.

El gobierno es la forma de conducción política, social y administrativa de los hombres en comunidad; equivale al “ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres y la filosofía guía la distribución de esa autoridad”.¹¹ Su objetivo principal es mantener el orden mediante la institucionalización de las actividades, es decir, crear las mismas para cumplir el proyecto de Nación. Representa “al conjunto de órganos al que el Estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio de ese poder,”¹² La función de gobierno encarna dos procesos diferenciados en la teoría, pero indisolubles en

⁹ Ídem,

¹⁰ Ídem

¹¹ FINER, Herman, Teoría y práctica del gobierno..., p. 19 *cit post* Mateos Raúl *Op cit* p, 18

¹² MARTÍNEZ Morales, Rafael I., Derecho Administrativo..., p. 29 *cit post*, *Ídem*

la práctica: la política y la administración. La primera “comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para que las lealtades populares se orienten de modo en que establezcan una ley o convención socialmente aceptada o simplemente consentida”,¹³ en tanto que la segunda señala los “métodos relativos al procedimiento de prestar servicios específicamente gubernamentales a aquellos a quienes corresponda y obligar a que se cumpla con el deber donde falta la voluntad o la capacidad.”¹⁴ La política es el ejercicio de poder a partir de la selección de oportunidades, en tanto que la administración se supedita a aquella y representa la estructura con la que se concretiza y se legitima por medio de la aceptación popular tal función.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión¹⁵, para ello el gobierno mexicano se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial.

Poder Legislativo: el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.¹⁶

Poder Judicial: Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.¹⁷

Poder Ejecutivo: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁸ El Ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones tendrá a su cargo la Administración Pública Federal¹⁹.

¹³ FINER, Herman, op.cit., p. 23 *cit post*, *Idem* 19

¹⁴ *Idem. cit post, Idem*

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art., 41

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art., 50

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art., 94

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art., 80

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 90

1.2 La Administración Pública en México

1.2.1 Definiciones y conceptos

Administración

Comenzaré por explicar brevemente los principios de la administración general (base de toda administración), para comprender la actividad de la Administración Pública, es decir, la administración de lo público.

Históricamente han existido tres enfoques principales para estudiar la administración, la cual era vista como: a) un conjunto de funciones, b) una serie de papeles y c) la aplicación de ciertas habilidades específicas.²⁰

Las diversas definiciones de administración pueden ser clasificadas en cinco categorías:

1. La escuela funcional contiene las visiones de McFarland, Henry Fayol y George Ferry, que pueden ser consolidadas así:

“La administración es un proceso claro que consiste en planear, organizar, actuar y controlar con el propósito de determinar y alcanzar los objetivos de la organización mediante el empleo de personas y recursos para ello”. (G. Ferry).

2. La escuela de las relaciones humanas considera que la administración es un proceso social, porque las acciones administrativas se refieren principalmente a las relaciones entre personas, más que a dirigir sus actividades:

“La administración significa alcanzar resultados por medio de los esfuerzos de otras personas” (L. A. Apley).

3. La escuela de la toma de decisiones contiene, principalmente, la visión de sus más destacados exponentes, Peter Druker y Stanley Vance, según la cual:

²⁰ O. da Silva, Reinaldo. *Teorías de la administración...* p 4

“La administración es simplemente el proceso de tomar decisiones y de controlar los actos de los individuos, con el propósito manifiesto de alcanzar metas previamente determinados” (P. Druker).

4. La escuela de los sistemas, con base en la teoría que le da su nombre, sostiene que las organizaciones son sistemas orgánicos abiertos, “que consiste en la interacción y la interdependencia de las partes que tienen toda una serie de metas”.

5. La escuela de las contingencias afirma que la administración es situacional, pues no existe un modo mejor de proyectar las organizaciones y administrarlas; los administradores deberían “diseñar las organizaciones, definir las metas y formular las políticas y las estrategias de acuerdo con las condiciones prevalecientes en el entorno”.²¹

Los principios generales de la administración sugeridos por Fayol aún son considerados, por una gran parte de los administradores, útiles para la práctica contemporánea de la administración; estos fueron elaborados en 19016 y son los siguientes:

1. División de trabajo: la distribución de tareas debe realizarse entre grupos e individuos, para garantizar que el esfuerzo y la atención sean enfocados en partes especiales de la actividad; Fayol propuso la especialización del trabajo como la mejor manera de aprovechar los recursos humanos de la organización;

2. Autoridad y responsabilidad: la autoridad, para Fayol, se define como “el derecho de dar órdenes y el poder para conseguir su fiel obediencia”; la responsabilidad entraña ser confiable, lo cual, por naturaleza, está asociado con la autoridad;

²¹ Ibid p. 6

3. Disciplina: este precepto implica la necesidad de que los trabajadores realicen un esfuerzo común, en forma ordenada; sin embargo, se deben aplicar sanciones, con buen criterio, para alentar el esfuerzo común;

4. Unidad de mando: los trabajadores de las organizaciones deben recibir órdenes de un solo “administrador”, para así evitar conflictos y malos entendidos;

5. Unidad de dirección: de acuerdo con esta regla, toda la organización se debe mover en dirección de un objetivo común; en una dirección única;

6. Subordinación del interés individual al interés general: este principio sostiene que los intereses de una persona (o grupo) no deben prevalecer sobre las metas de la organización en su conjunto;

7. Remuneración del personal: el pago debe ser justo –no explotador- y recompensar el buen desempeño; se debe recurrir a diversas formas de pagos, por ejemplo, por tiempo, trabajo, razón de la producción, etc.; también es necesario otorgar recompensas no financieras;

8. Centralización: según la definición de Fayol, la centralización significa “reducir la importancia del papel del subordinado”, mientras que la descentralización implica aumentarla; los grados de centralización/descentralización adoptados dependen de cada organización en la que el administrador trabaje;

9. Cadena escalar: esta característica, definida por Fayol como línea de autoridad, quería decir que cierta cantidad de autoridad debe corresponder a cada posición jerárquica, pero también que los estratos más bajos de administradores siempre deben mantener informados a los niveles superiores de sus actividades laborales;

10. Orden: para aumentar la eficiencia y la coordinación, todos los materiales y personas relacionadas con un tipo específico de trabajo deben ser designados

en la misma ubicación general dentro de la empresa; un lugar para que cada quien esté en su lugar;

11. Equidad: este principio, que Fayol diferenciaba de la justicia, constituía la ejecución de las convenciones establecidas; sin embargo, las convenciones no pueden prever todo, por lo cual deben ser interpretadas y sus insuficiencias complementadas; todos los empleados deben ser tratados de la forma más “igualitaria” posible;

12. Estabilidad del personal en sus cargos: la retención de los trabajadores más productivos debe ser prioritaria para la administración; la contratación de nuevos empleados normalmente lleva asociados los costos del reclutamiento y la selección, así como los defectos propios del proceso;

13. Iniciativa: los administradores deben estimular la iniciativa del trabajador, la cual se define como “una actividad nueva o adicional emprendida por voluntad propia”;

14. Espíritu de equipo: de acuerdo con este precepto, los administradores deben propiciar la armonía y la buena voluntad general de los empleados, pues ambos son poderosas fuerzas de la organización.

Henri Fayol, al hablar de sus principios generales señaló: “Cuando se trata de problemas administrativos, no existe nada rígido ni absoluto, y todo es cuestión de proporción”²²

Lo Público

Con lo que respecta a lo público de la administración vemos que todo es público siempre que existe un interlocutor que recibe el mensaje y se de un elemento de relación. El derecho divide las actividades privadas que se dan

²² Ibid p.148-150

entre particulares y el derecho público como toda aquella relación entre autoridades y particulares.

Lo público gubernamental que atañe a la Administración Pública tiene que ver con las actividades que se dan a partir de la relación Estado-gobierno-sociedad. Lo público no se debe confundir con lo estatal, puesto que su espacio siempre es más amplio que el Estado ya que puede ser estatal o no estatal. En el plano del deber ser, lo estatal es siempre público, aunque en la práctica no.

La propiedad que es de todos y para todos es pública la cual debe ser administrada por el gobierno o bien por organizaciones públicas no estatales.²³

A partir del desarrollo de la ciencia de la Administración Pública, las teorías, paradigmas, definiciones y conceptos definidos por investigadores, pensadores y científicos de las ciencias sociales y que dedicaron su tiempo al estudio particular de la disciplina han logrado dar un amplio bagaje del conocimiento del papel de la administración del gobierno como parte fundamental de la actividad gubernamental en la búsqueda de la gobernabilidad en un Estado de Derecho que trata de regular las relaciones entre gobierno y gobernados bajo las cuales, otorga derechos y obligaciones a partir de las necesidades del vínculo que se da entre ambas.

En términos generales, la Administración Pública se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos²⁴; Se encarga de administrar lo público, es decir administra la riqueza y recursos del país con un objetivo del bien común de la población. Por Administración Pública se interpreta al grupo de instituciones agrupadas en torno del Poder Ejecutivo, con la responsabilidad de proveer y suministrar los recursos en tiempo, forma y calidad para el beneficio de la población. Esta actividad es inmanente al quehacer gubernamental e indisoluble de la política porque ésta “determina la

²³ ROSALES, Núñez Juan. *Gerencia Pública*.

²⁴ LYNN Naomi y Wildavbsky Aaron. *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* FCE, México 1999 687pp

voluntad y la función, y esto es más importante que la maquina administrativa y lo relativo al procedimiento. Primero está la voluntad, después la función, y después, y a gran distancia, la administración.”²⁵

Con base en esas definiciones se comprende por Administración Pública como el conjunto de instituciones encargada de materializar las políticas, planes, programas y proyectos determinados por el gobierno y que a través de la estructura institucional realiza las actividades necesarias con el objetivo de satisfacer las necesidades y demandas que tiene la sociedad buscando la optimización de recursos logrando una administración eficaz, eficiente y de calidad.

1.2.2 Antecedentes

La Administración Pública en nuestro país tuvo su fundamento en las escuelas europeas y más recientemente en la visión norteamericana. Podemos partir de la época y auge de los mexicas en las que el sometimiento militar fueron la mayor arma para ejercer el poder e implantar el sistema de tributos.

Posteriormente en la época de la Colonia debido al dominio español se acentuó el centralismo y autoritarismo. Con la independencia en los primeros años se mantuvo el mismo esquema de la corona Española, sin embargo en las constituciones de 1824 y 1857 comenzó el cambio mediante el pacto federal y la búsqueda de la descentralización. Hubo un retroceso durante el porfiriato plasmado en otra nueva etapa de centralismo político. Sin embargo a partir de la Revolución Mexicana se fueron adaptando las nuevas estructuras y tendencias de gobierno y por consecuencia de la Administración Pública. De una forma sistemática es pertinente hacer una breve explicación partiendo de la Revolución Mexicana, ya que en esa etapa se estableció el eje que seguiría el gobierno mexicano junto con su administración hasta la actualidad.

²⁵ FINER, Herman, op. cit., p. 23, *cit post* Mateos Raúl op cit p, 19

La lucha que explotó en 1910 conocida como la Revolución Mexicana buscaba alcanzar objetivos sociales y económicos así como establecer un gobierno que guiara las actividades del Estado Mexicano. A partir del periodo de Plutarco Elías Calles fue necesario -por la situación que atravesaba el país-, conformar una estructura para que interviniera en todos los ámbitos de la vida nacional por lo que a partir de ese periodo se dio el fenómeno de expansión de la Administración Pública.

Debido a la falta de una clase política calificada para enfrentar la situación tan complicada se optó por centralizar el poder en el Ejecutivo lo que desvirtuó el federalismo en detrimento de los ámbitos estatal y local con respecto del ejercicio del poder y de la Administración Pública.

La creación de un Partido Político extremadamente dominante (Partido Nacional Revolucionario) acentuó la centralización de aspectos económicos, políticos y sociales. Las masas eran movilizadas mediante la política del Partido. La importancia de la burocracia en el juego político radicaba en que sus funciones estaba encaminadas a una conjunción de intereses que articulaban las decisiones plasmadas en las políticas gubernamentales, arrojando como efecto una relación patrón-cliente con respecto a su corresponsabilidad con la ciudadanía. Desafortunadamente desde esa etapa se arraigó una enorme ineficacia institucional y organizacional y que deterioraba el estrato social acrecentando las desigualdades sociales.

La Administración Pública creció, se diversificó y profesionalizó. Así mismo, mediante la expropiación (petróleo), la nacionalización (electricidad), la compra (Teléfonos) o la propia creación de empresas paraestatales, formo un conjunto de empresas públicas que casi llegó a las 1200, con el propósito de emprender nuevas actividades económicas y sustituir, complementar e inducir hacia objetivos sociales las realizadas por el sector privado, en lo que se denominó “economía mixta”.²⁶

²⁶ SHAFRITZ, Jay, y Hyde Albert, *Clásicos de la Administración Pública*, p. 35

La expropiación petrolera y la reforma agraria dieron oportunidad al Estado de participar en la economía de manera eficaz al mismo tiempo que el sentimiento nacionalista se acentuaba entre la población en busca de un crecimiento socioeconómico. Estas acciones fueron seguidas de una política de sustitución de importaciones en vías de hacer que el país fuera más autosuficiente.

Crecimiento económico y estabilidad política caracterizaron mas de 15 años de “desarrollo estabilizador” con alto crecimiento, relativa baja inflación y aumento real de salarios. Se legitimó de este modo un sistema político administrativo que se creía *sui generis*, pero ineficaz en la construcción nacional y en la elevación del bienestar general. La democracia, se pensaba, llegaría como resultado de la modernización, del arribo a la sociedad urbana, entre otras variables sociales.²⁷

La burocracia se incorporó al Partido Revolucionario Institucional desde su fundación, y durante varias décadas se fue integrando el sistema de personal, calificado como “servicio civil limitado o incipiente”²⁸, pues no incluyó a quienes ocupaban cargos directivos por ser personal de “confianza” y que realmente integraban la burocracia gobernante.

El país no podía estar ajeno a los cambios mundiales que buscaban una mejora en las actividades gubernamentales y de la Administración Pública. En México, esa tendencia se manifestó primero en 1958 en las juntas de programación organizadas por el partido en el poder y después en los planes de desarrollo. En 1965 se creó una Secretaría orientada hacia la planeación, y dentro de ella una comisión de Administración Pública encargada del diagnóstico previo a la reforma administrativa primero y después de la conducción de la misma:

“si el sector público debía asumir la delicada responsabilidad de ser el principal agente propulsor del desarrollo económico y social del país,

²⁷ Idem

²⁸ HERNANDEZ, Puente Adriana, *Administración y desarrollo de personal público*, cit post SHAFRITZ, Jay, y Hyde Albert p. 36

requería que sus acciones tuvieran no sólo mayor coherencia sino también la misma eficacia y productividad, todo ello bajo liderazgo inequívoco del gobierno”.²⁹

Según esas tendencias el objetivo era, y así parecía, que la Administración Pública podría convertirse en una administración para el desarrollo, eso quería decir que la Administración Pública al fin lograría conjuntar lo político y lo institucional mediante esta estructura para un desarrollo en aspectos sociales, y económicos principalmente, y que legitimaran la política aplicada en el país mediante resultados y no discursos políticos.

La sociedad al igual que el aparato gubernamental cambio, la densidad de población aumento considerablemente convirtiéndose en urbana. Esos cambios desestabilizaron la estructura social, la diferenciación entre el sector rural y el urbano en oportunidades y desarrollo económico era cada vez mayor lo que provocaban desigualdades sociales. Las demandas se diversificaron en cantidad lo que rebasó el ejercicio de la Administración Pública, ante ello la ciudadanía comenzaba a demandar más espacios de participación y respuestas a sus necesidades. Ante esa panorámica el gobierno opto por una incipiente apertura democrática la cual se enfocaba a aumentar el gasto público. Sin embargo inmediatamente estas reformas se caracterizaron por ser de corte populista. Esas decisiones provocaron conflictos entre el gobierno y empresarios. El crecimiento de actores hacía más denso el juego político ante la insuficiencia de una política fiscal capaz de enfrentar los problemas.

Se inicio el periodo de crisis económicas crecientes. Tras el auge petrolero que hizo soñar con la “administración de la abundancia”, para 1982 la bancarrota era real. Fue necesario reprogramar, estabilizar y ajustar penosamente la economía. De acuerdo con la ola de conservadurismo que arrasaba con el mundo, se buscó la liberación del mercado por medio de un

²⁹ CARRILLO Castro Alejandro, *Administración Pública. Marco internacional... cit post SHAFRITZ*, Jay, y Hyde Albert p. 38

extenso programa de estabilización macroeconómica, la reconstrucción de una alianza estrecha entre el Estado y la elite empresarial y la normalización de las relaciones con acreedores externos. En 1985 comenzó la apertura comercial y la reducción de tarifas arancelarias. En los noventa se aceleró la desregulación y la privatización. Para 1994, tras la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y su entrada en vigor del 1º de Enero de 1994 y pese a la rebelión del ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), parecía que el tremendo sacrificio de los niveles de bienestar había valido la pena ante la perspectiva de la recuperación.³⁰

Los escándalos y asesinatos políticos de los años noventa marcaron una nueva etapa en la sociedad mexicana que buscaba más espacios de participación. Con el cambio de partido en el Ejecutivo en el año 2000 se esperaba un cambio en la clase política, en la economía y en la sociedad, sin embargo a final de sexenio y tras un proceso electoral desgastante se puso nuevamente en duda la credibilidad de las instituciones y con ello de la Administración Pública.

La preocupación por la reforma administrativa ha perdido impulso al confiarse al mercado y a la empresa privada los objetivos de desarrollo y dejar de considerarse a la Administración Pública como instrumento estratégico para el logro de este desarrollo anhelado.

La Administración Pública en México ha sido influenciada con gran intensidad en sus ideas y prácticas por el exterior; de hecho, los fenómenos administrativos pueden explicarse como resultado de la aplicación de prácticas y conceptos administrativos extranjeros a la realidad mexicana y de su confrontación con la misma. Incluso los esfuerzos de reforma administrativa se han llevado a cabo también bajo la influencia internacional, más que por factores completamente endógenos.

³⁰ SHAFRITZ, Jay, y Hyde Albert *Op cit.* P. 39

Sin duda la evolución de la Administración Pública en el exterior, particularmente de Estados Unidos de Norteamérica ha sido una gran influencia para los principales cambios y enfoques por los que nuestras instituciones han atravesado. La influencia política en las decisiones institucionales y administrativas por mucho marcaron el destino de las condiciones actuales de las instituciones públicas gubernamentales.

1.2.3 Organización

La Administración Pública esta fundamentada en las leyes de los países, en el caso de la Administración Pública mexicana su fundamento se encuentra en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Artículo 90, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en las Constituciones y leyes estatales que dan la particularidad a cada gobierno según sus características y necesidades de acción. Para el estudio de la Administración Pública es preciso considerar a las instituciones como un elemento del todo general, así como conocer su división y subdivisión dentro de la segmentación política territorial federal, estatal y municipal.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.³¹

1.2.3.1 Por ámbitos de actuación

Con base en el pacto federal y dadas las características del Estado mexicano, los ámbitos de actuación gubernamental y administrativa son: federal, estatal y municipal. A ellas se agrega la administración urbana, para la conducción de los asuntos relacionados con el Distrito Federal (artículo 122)³².

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art., 90

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 122

Federal

El Presidente de la República es el depositario de las funciones políticas y administrativas del país; sus actividades se consideran como actos políticos o de estado y administrativos, porque instrumentan, modifican, anulan o validan una decisión tomada con repercusión administrativa³³. De conformidad con el artículo 90 Constitucional, la Administración Pública será centralizada y paraestatal y de acuerdo con su Ley Orgánica,

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.³⁴

Estatal

La organización política y administrativa de los Estados libres y soberanos se fundamenta en las prevenciones de la Constitución de la República, así como en las disposiciones de la Constitución Política Local, asumiendo por analogía de la Federación, la existencia de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo se encuentra en el Gobernador del Estado, quien “es el jefe de la Administración Pública local; esta comprende desde luego, órganos centralizados y puede contar con entes desconcentrados y descentralizados (paraestatales de tipo local)”³⁵ Este poder se deposita en un solo individuo

³³ Mateos Raúl, *Op cit*, p. 75

³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 1, párrafos 2 y 3

³⁵ MARTÍNEZ Morales, *op.cit.* p. 163 *cit post* Mateos Raúl, p. 75

elegido periódicamente y fungirá como responsable de la conducción política y administrativa interior así como las negociaciones intergubernamentales e interinstitucionales para los asuntos de su competencia.

En cumplimiento de sus funciones y atribuciones, organizará a la Administración Pública en central y paraestatal, según se dicte en el Estatuto del Poder Ejecutivo Local.

Municipal

El orden jurídico lo sitúa como el “ente territorial de carácter político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno, según sea la legislación específica de cada estado y que sigue determinadas directrices formuladas en la Constitución Federal.”³⁶ A diferencia de los ámbitos anteriores, la conducción política y administrativa se deposita en un órgano colegiado denominado Ayuntamiento, y que funge como responsable de la distribución de competencias sin sujeción jerárquica de los gobiernos federal o estatal. La estructura de gobierno se conforma de “un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.”³⁷

La reforma del artículo 115 Constitucional en 1982, define las características del municipio libre, su forma de gobierno y de Administración Pública. Son entes que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio; cuentan con facultades para aprobar y publicar los Bandos de policía y buen gobierno, así como la capacidad para administrar los servicios de

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;

³⁶ *Ibid.* p. 173 *cit post* Mateos Raúl p. 77

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, Frac. I, párrafo 1

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.³⁸

Con base en el artículo 90 constitucional la Administración Pública adopta las siguientes figuras para sus funciones.

Centralización

La Administración Pública centralizada se compone de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería jurídica³⁹, todas ellas dependen directamente del Ejecutivo. En las Entidades Federativas los equivalentes dependen directamente de los Ejecutivos de cada Entidad. La relación que se da entre estas es de orden jerárquico, y se otorga la facultad al Ejecutivo Federal y de cada Entidad de la remoción y nombramiento, mando, vigilancia, disciplina, revisión y resolución.

Descentralización

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, fracción III

³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 2

jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten.⁴⁰

Desconcentración

Esta figura surge al interior de los órganos de la Administración Pública cuando se delegan “ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente”.⁴¹

Esta figura carece de personalidad jurídica y patrimonio propio.

⁴⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 45

⁴¹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, p. 165

1.3 Administración Pública, Pobreza y Grupos Vulnerables

La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente, el más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración social⁴².

Los cambios estructurales e institucionales vistos anteriormente en la Administración Pública se debieron principalmente a los pobres resultados de las instituciones y las crisis económicas y políticas por las que ha atravesado el país. Su repercusión radica en que las acciones del gobierno inciden directamente en el bienestar de la población.

La base principal mas inmediata que determinó el camino que siguió la Administración Pública se estableció en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR); sin embargo, en materia social, las diferencias de clases y la concentración de la riqueza es arrastrada desde el dominio mexica y posteriormente en la Colonia, puesto que las élites y clases dominantes en aspectos políticos y económicos, principalmente, han concentrado el poder lo cual ha provocado las diferencias sociales por las que la población ha transitado continuamente.

1.3.1 Pobreza en México

Las condiciones de pobreza y desigualdad social son un tema muy importante para las ciencias sociales. El accionar de la Administración Pública es trascendental en la lucha por cambiar las condiciones de la sociedad. Para su comprensión en el contexto de mi investigación mencionaré algunos elementos generales sobre la pobreza en nuestro país.

⁴² BOLVINIK, Julio y Damian Araceli coord. *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafío*, ed. Siglo XXI, México, 2004 pp. 11

La pobreza es una situación en la que se encuentra más de la mitad de la población de país puesto que el 10 por ciento de la gente pobre posee el 1.3% de la riqueza nacional, mientras que el 10 por ciento mas rico posee el 41.7%⁴³, lo que hace sobresalir el punto de subdesarrollo en el que nos encontramos. La pobreza deshumaniza, reduce las capacidades, aflora la desigualdad, inequidad que coloca a los individuos en condiciones de estancamiento, sin un futuro en el cuál puedan vislumbrar una mejora en la calidad de vida, viéndose limitados dentro de la estructura social y en un estado de vulnerabilidad.

La influencia de los países extranjeros en los modelos económicos y políticos de México son una constante en la aplicación de políticas y prácticas administrativas, al igual, que en el tratamiento de la pobreza, muchos países buscan constantemente métodos para erradicarla sin resultados óptimos globales.

Un principio fundamental es la definición de pobreza. En 1975, el Consejo de Europa definió a quienes viven en la pobreza como los “individuos cuyos recursos son tan reducidos que se ven excluidos del nivel de vida mínimamente aceptable dentro del estado miembro en el que viven”. En 1984, el consejo de Europa amplió la anterior definición como sigue:

Por pobre se entenderá a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) resultan tan limitados que se traducen en su exclusión del nivel de vida mínimamente aceptable en el estado miembro en el que viven.⁴⁴

Por su parte la ONU definió en 1995 a partir de la Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social a la pobreza absoluta como sigue:

⁴³ ARGAIÑ Parra Adriana. Versión extraíble del portal de Internet <http://www.aaleader.tcu.edu/Mexico%202002.pdf>

⁴⁴ FIGUEIREDO, José. Instituto Internacional de estudios Laborales, Versión extraíble del portal de Internet <http://www.oil.org/public/spanish/bureau/ins/papers/1997/dp92/index.htm>

Una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No sólo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios.

Se consideró que la pobreza total podía adoptar, entre otras, las siguientes formas:

Falta de ingreso y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedad; la falta de vivienda y de alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural.

Tiene lugar en todos los países: como pobreza masiva en muchos países en desarrollo, como bolsones de pobreza en medio de la riqueza en los países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a resultas de una recesión económica, como pobreza repentina provocada por un desastre o conflicto, como la pobreza de los trabajadores con bajo salario, y como la total destitución de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo familiar, de las instituciones sociales y de redes de protección.⁴⁵

Definir a la pobreza es difícil a nivel mundial, ya que las condiciones de países desarrollados, subdesarrollados y países pobres son totalmente diferentes. Existen países y regiones mundiales con características diferentes, por lo que definir a la pobreza es mas conveniente en función de la ubicación geográfica y el nivel de desarrollo económico, político, cultural, educativo y social con el que cuenta determinada región o país; es muy diferente la pobreza en Europa, en América Latina y en lo países pobres de África.

⁴⁵ Ibid

En México el problema de la pobreza desde 1929 ha sido –entre otras– laboratorio de experimentación de los programas de ajuste estructural, con resultados desastrosos; el aumento de ésta se encuentra en niveles superiores a los observados antes de la década de los años ochenta.

En nuestro país, la pobreza y la exclusión social constituyen una constante antigua que predomina. Uno de los objetivos principales por lo que estalló la Revolución Mexicana fue la búsqueda de la igualdad. Después de la ardua lucha entre la clase campesina, la clase política y la sociedad en general, quedó plasmado en la Constitución de 1917, en una idea común de la necesidad de mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas a través de un sistema político que permitiera establecer las bases de un sistema económico capaz de producir empleo, educación, salud y seguridad a toda la población respetando sus derechos generando oportunidades y un mínimo de bienestar a la totalidad de los habitantes del país.

Las políticas aplicadas por el Estado enfocadas al asistencialismo buscando la distribución de recursos no han tenido el éxito esperado y mucho menos necesario, además no se ha logrado el apoyo de sectores sociales públicos y privados en el afán de aliviar la pobreza, por el contrario las desigualdades sociales agravan cada día más la exclusión de grupos provocando una desintegración social.

En los años cuarenta el modelo que permitió un cierto crecimiento aplicado por el gobierno estuvo basado en la sustitución de importaciones. Lo que permitió ese modelo fue sostener la capacidad adquisitiva al mismo tiempo que lo equilibró con evitar el alza de bajos los salarios. Las prácticas que caracterizaron la política de sustitución de importaciones fue incentivar a la industria, dar preferencia al acceso a recursos financieros, invertir el gasto público en infraestructura, participar en la regulación económica mediante la prohibición de las importación o bien su regulación y control, además de aplicar subsidios. Al mismo tiempo, se fomentó la producción agrícola a través de inversión en infraestructura de riego y de una política de precios.

A pesar de las condiciones favorables que se dieron en el auge de la política de sustitución de importaciones, bajo el crecimiento económico y un aumento regular del salario en el periodo de 1950 a 1970, hacia mediados de los años ochenta se calculaba que casi el 60 por ciento de la población era pobre, de la cual 35 por ciento vivía en condiciones de pobreza extrema [Hernández Laos, 1992, págs. 126-127]. En realidad el modelo de crecimiento benefició primordialmente a sectores medios y altos, en detrimento de los más pobres⁴⁶.

En los años ochenta con Miguel de la Madrid se instrumentó el modelo de mercado y liberalización económica pero al igual que los modelos anteriores no disminuyó la pobreza en el país. Al llevarse a cabo el nuevo diseño institucional, el objetivo principal era mejorar el nivel y calidad de vida de la población, enfocada principalmente a los sectores más pobres, sin embargo, eso no ocurrió. Cuando se agotó el modelo de liberalización económica en los periodos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, se dio un crecimiento macroeconómico el cual se estancó en el periodo de Vicente Fox, sin embargo, el crecimiento no se dio en términos microeconómicos por lo que no se reflejó en un aumento en la calidad de vida de la población.

Lo anterior traído consigo la necesidad de ajustes traducidos en crisis como las de 1982 y 1994 que provocan considerables descensos en el nivel de vida de la población. La crisis se ha hecho recurrente y con ella la necesidad de aplicar ajustes que provocan nuevos descensos en el nivel de la calidad de vida de gran parte de la población.

“Las condiciones de pobreza además de visualizarse en la vida real de los individuos tiene su fundamento en índices socioeconómicos. Las estadísticas y datos oficiales nos muestran que en 1980 sólo 35 por ciento de la población tenía niveles de nutrición aceptables, 19 por ciento presentaba cuadros crónicos de desnutrición; 23 millones de mexicanos mayores de 15

⁴⁶ Ibid

años (58 por ciento) no habían concluido la escuela primaria y 6 millones carecían en general de instrucción; 45 por ciento de la población total (30 millones de mexicanos) no tenían cobertura médica o asistencial de ningún tipo, y sólo 38 de cada cien viviendas contaba con agua entubada, drenaje y electricidad. Además, 35 por ciento de los hogares tenía ingresos menores al salario mínimo [COPLAMAR, 1982].”⁴⁷ En el año 2002 la mitad de la población en México vivía en pobreza y un quinto, en pobreza extrema⁴⁸

Una de las principales dificultades que se dieron fue el crecimiento en los índices de la población, lo cual representó que el gobierno tuviera un exceso de demanda transformándose en una insuficiencia para cubrir necesidades básicas como educación, empleo, vivienda; junto a dicha disparidad entre la demanda y la oferta de necesidades básicas, un aspecto igualmente fundamental en la pobreza establecida en el país fue el fortalecimiento de los procesos de exclusión. Ese fenómeno se ve plasmado en el crecimiento de la polarización con respecto al ingreso: el 10 por ciento más rico llegó a tener un ingreso mayor a 36 veces que el 10 por ciento más pobre en 1986.⁴⁹

La pobreza en México desde una perspectiva macro se ha enfocado a aspectos económicos en modelo y de este con respecto al mercado de trabajo y la distribución del ingreso. Aspectos trascendentales como son el nivel educativo y la relación de esta con aspectos políticos de poder y niveles de clases sociales han carecido de mayor énfasis de consideración e integrarlos a los aspectos netamente económicos con el objetivo de estructurar los fenómenos de exclusión y la reproducción de la pobreza.

Por lo tanto considero que además de estudiar las dimensiones socioeconómicas del problema, -como lo menciono líneas arriba- es preciso investigar la relación que se da entre la política, la economía, la cultura y las interacciones que se dan a partir de las relaciones gobierno-ciudadanos,

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/agenda_analisis/numeralia/mexico1.pdf

⁴⁹ FIGUEREIDO, Op. Cit

sociedad-sociedad con respecto a lo individual y lo colectivo para así ver el problema desde lo estructural y no caer en la austeridad de la investigación, logrando una definición concreta en la planeación de políticas en el tratamiento de la pobreza y exclusión social.

He mencionado que no son sólo aspectos económicos los problemas de la pobreza, sino un conjunto que absorbe lo político, social y de mercado; a partir de ello la concentración de centros económicos en zonas principalmente urbanas y metropolitanas centralizan el movimiento activo de las actividades económicas haciendo la geografía socioeconómica otro aspecto de análisis e incorporación y tratamiento de las zonas rurales.

Las grandes desigualdades sociales conducen a la exclusión cuando generan estructuras y condiciones de competencia en las que amplios sectores de la población no pueden tomar parte debido a su ubicación y/o condiciones sociales, o bien, integrarse en condiciones desfavorables siendo absorbidas por esas grandes estructuras. Con dichos patrones el acceso a la satisfacción de necesidades básicas deja fuera a grandes sectores de la población.

En el entorno nacional el modelo socioeconómico actual no ha sido capaz de crear los empleos necesarios en cantidad ni en calidad para buscar el desarrollo poblacional con respecto a poder adquisitivo y calidad de vida; por otra parte la integración al mercado internacional y la apertura a capital extranjero ubica, primero, al país en desigualdades por su situación de país subdesarrollado, y, segundo los empleos creados sólo benefician al empresario y no al trabajador manteniendo esas relaciones de poder y elitismo. Con esas características el modelo socioeconómico sólo amplía las distancias sociales en las que la minoría concentra los recursos.

Esas características arraigan el divisionismo social, es decir, la diferenciación de status y nivel socioeconómico principalmente, con lo que la indiferencia y falta de conciencia son una constante. Con ello los sectores vulnerables quedan al margen de un desarrollo individual y social, sin la posibilidad de ser incluidos integralmente en el mediano plazo (10 años).

En tanto se carezca de mecanismos que logren la inclusión integral de los sectores pobres, vulnerables y desprotegidos a la economía de mercado, los esfuerzos organizativos sociales y grupales quedaran atorados en las telarañas institucionales formales e informales impidiendo la reincursión y reactivación del desarrollo social.

Las condiciones de desigualdad social se acentúan más en las regiones rurales y/o regiones productivas primarias como el campesinado. Como explicaré en el siguiente punto en estas zonas existe el mayor número de personas en condiciones de vulnerabilidad, debido a las grandes desventajas que tiene ante grandes mercados los que les impide un pago justo por sus productos impidiéndoles un ingreso significativo en proporción a su trabajo y esto trae consigo un rezago social y económico dentro de las grandes diferencias de oportunidades.

1.3.2 Grupos Vulnerables en México

Los problemas de exclusión social arraigan su principal dificultad en la imposibilidad o dureza del sistema socioeconómico para integrarlos de alguna manera en el ciclo del sistema al que nunca han pertenecido o que, en algunos casos fueron excluidos. Esta condición de exclusión permanente se concentra y afecta con mayor énfasis a los sectores vulnerables.

En ese orden de ideas podemos visualizar a la vulnerabilidad como situaciones socioeconómicas que ponen como algo latente el ensanchamiento del espacio de exclusión. Debemos tener bien en claro que la vulnerabilidad no es lo mismo que pobreza, que si bien son elementos ampliamente relacionados y que pueden ser incluyentes la una de la otra no se deben confundir. En el punto anterior de este trabajo explique el problema de la pobreza que es una carencia efectiva y real, la vulnerabilidad es una situación en que las condiciones en que se pueden encontrar individuos o grupos de ellos, tiende y/o tiene posibilidades a futuro a caer en situaciones de pobreza o desigualdad de oportunidades y si estos grupos ya se encuentran en esta situación, agudizarla aún más.

La vulnerabilidad se puede enfocar y aplicar a la población con características específicas en los rubros de edad, sexo, etnia, estado civil que por su condición se sitúan con dificultades de incorporarse de forma integra al proceso de la búsqueda del desarrollo para acceder a niveles de vida mejores y más completos, y que, en contraparte al verse imposibilitados pueden caer en condiciones de pobreza, marginación social o bien aumentar esas condiciones situándose en una permanente exclusión socioeconómica.

La vulnerabilidad está arraigada en estratos sociales y económicos de índole laboral, de servicios sociales y en la descomposición del tejido social que se ha sectorizado y polarizado, esto sitúa a la población en situación de incertidumbre, de riesgo e inseguridad y afecta irreversiblemente a vastos grupos sociales en desventajas de oportunidades.

El surgimiento de la vulnerabilidad social es muy probable debido a que los sistemas económicos, sociales, culturales y ambientales los cuales se interrelacionan dejando como resultado las desigualdades de grupos; aunado a esto en la distribución poblacional en tiempo y espacio igualmente determina las condiciones de vida de los individuos y grupos.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) define la vulnerabilidad como el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y/o culturales. Considera como vulnerables a diversos grupos de la población entre los que se encuentran las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo⁵⁰.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) concibe a la vulnerabilidad como un fenómeno de desajustes sociales que ha crecido y se ha arraigado en nuestras sociedades. La acumulación de

⁵⁰Vulnerabilidad y exclusión social: una propuesta.....versión extraíble del portal de Internet <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>

desventajas, es multicausal y adquiere varias dimensiones. Denota carencia o ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, e insuficiencia de las herramientas necesarias para abandonar situaciones en desventaja, estructurales o coyunturales.⁵¹

Mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera una amplia gama de grupos vulnerables que incluye a las mujeres violentadas, refugiados, personas con VIH/SIDA, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, personas con alguna enfermedad mental, personas con discapacidad, migrantes, jornaleros agrícolas, desplazados internos y adultos mayores, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables enfoca su atención a cuatro grupos: Niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.⁵²

Así pues la vulnerabilidad se concibe como una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos sociohistóricos y culturalmente determinados⁵³.

En las definiciones y concepciones de vulnerabilidad son visibles los diferentes grupos que entran en estos eslabones, sin embargo, un problema aún mayor de vulnerabilidad y pobreza, radica cuando se da la unión inseparable de ambas variables. Cuando estos grupos están en situaciones de pobreza y se encuentran estancados y sin posibilidades reales de mejorar sus condiciones se sumergen cada vez más en los estándares de pobreza llegando a una vulnerabilidad de pobreza extrema, y ahí es entonces cuando son considerados “pobres entre los pobres”, ya que sus ingresos no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas alimentarias, dejándolos fuera totalmente de otras necesidades como vivienda, vestido y educación principalmente.

⁵¹ Ibid

⁵² http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/d_gvulnerables.htm

⁵³ Vulnerabilidad y exclusión social: una propuesta....versión extraíble del portal de internet <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>

Si bien la vulnerabilidad de quienes padecen pobreza alimentaria es crítica, también son vulnerables aquellos que se clasifican en pobreza de capacidades.

A lo anterior se enumera la amplia gama de grupos que integran el sector vulnerable, lo cual nos da como resultado diferentes niveles de vulnerabilidad, y ésta la podemos ubicar dentro y/o complementándose con la definición de pobreza. Esto quiere decir que existen grupos vulnerables con niveles bajos de pobreza, al mismo tiempo que existen grupos vulnerables en pobreza extrema.

En los últimos diez años el tratamiento de esos grupos en desventaja social, por su impacto a futuro que puede tener negativamente en la estructura social de nuestro país, ocupa un espacio muy significativo en las agendas de gobierno en la hechura de las políticas públicas, poniendo especial énfasis en la creación de métodos, plasmados en planes, programas y proyectos enfocados a estos sectores conformados por individuos y familias con el objetivo principal de dar soluciones y retroceder el andar de este fenómeno de pobreza y vulnerabilidad reduciendo la distancia tan polarizada entre clases sociales y las oportunidades con las que cuentan cada una de ellas.

La problemática de la pobreza en México, es una situación ya establecida en más del 60% de la población que se encuentra sumergida y con pocas posibilidades de salir por sí sola de esa situación. Por otro lado, pero ampliamente relacionada se ubican los grupos vulnerables, estos grupos entrecruzan su condición con diferentes niveles de pobreza, el problema de su vulnerabilidad es que al no contar con recursos suficiente para desarrollar sus capacidades están en posibilidad de caer o subir en niveles de pobreza lo que los convertiría en vulnerables constantes y ascendentes en los niveles de pobreza.

La actividad de la Administración Pública y su importancia radica en implementar e instrumentar planes, programas y proyectos que sean capaces de allegar a esos sectores de la población los recursos, medios y servicios para

poder explotar sus potencialidad y capacidad que les permitan mejorar su calidad de vida, como lo planteo en el siguiente punto, dentro de su infinidad de actividades uno de los objetivos primordiales en materia social de la Administración Pública debe encaminarse al desarrollo de estos grupos, considerando que su posición los ubica dentro del capital humano que puede ser utilizado y reintegrado a las actividades económicas en dirección de un desarrollo sostenido de la población, es decir, la Administración Pública debe buscar el desarrollo social, con base en sus capacidades institucionales.

1.4 Administración Pública y Desarrollo Social

Al dejar plasmado la relación entre obligaciones y derechos que se da entre el gobierno y los ciudadanos, las instituciones que conforman la Administración Pública están estructuradas para cubrir las necesidades y demandas que la población requiera para su bienestar en el pacto social. Al ver las condiciones y características particulares de la población nacional, la Administración Pública requiere de relaciones intra e interinstitucionales para poder cubrir las demandas y necesidades de la población. Así, el gobierno debe gobernar para todos y por todos.

Una de las actividades más importantes en las que actúa la Administración Pública con respecto del desarrollo del país es el que está directamente relacionado con la población y su desarrollo; en la estructura social de México las diferencias sociales ubican a muchos sectores en condiciones, como lo planteo anteriormente, desprotegidas y en condiciones de vulnerabilidad que impiden su desarrollo en aspectos de educación, salud, vivienda, alimentación, empleo, vestido, entre otras; por ello la importancia del estudio de la participación de la Administración Pública en el desarrollo social.

En un mundo en el que los pobres soportan y permiten el desarrollo de un mundo rico, la actividad gubernamental toma suma importancia en la búsqueda de regular y disminuir la brecha entre ambos polos. En México no es la excepción, los ricos o la clase elite han logrado sus grandes concentraciones

de riqueza porque las condiciones económicas, de mercado y de empleo, hacen que la mayoría, es decir, los pobres trabajen para ellos con salarios bajos que no cubren sus necesidades. Ante esta situación la sociedad que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, y que no cuenta con los medios para desarrollarse, necesita del apoyo de la Administración Pública y de otras organizaciones (punto que desarrollare en el tercer capítulo) para mejorar su situación social.

La estructura social esta compuesta por individuos relacionados por condiciones políticas, económicas, culturales y sociales que se encuentran en circunstancias diferentes, para entender como se da ese desarrollo mencionare brevemente cuatro momentos para llegar a este, según lo plantea Leñero Otero en su obra sobre desarrollo social⁵⁴.

Primer momento. El desarrollo latente o subdesarrollo

Este momento se caracteriza por un estancamiento más o menos grande, en el cual la dinámica social obedece a una serie de círculos viciosos en los que los grandes problemas de la miseria y la marginación (económica, moral, política, cultural, psicológica, etc.), están ocasionados por esa misma miseria. Estos círculos viciosos provocan un proceso acumulativo de esa miseria que crece y acentúa las tensiones sociales. Ello conduce a una coyuntura crítica, en la que se busca romper los círculos viciosos para salir del subdesarrollo.

Segundo momento. La infraestructura del desarrollo

Si se logra ese rompimiento de los círculos viciosos y no se cae en otros similares, la coyuntura o la revolución planea el futuro del país y desemboca en programas infraestructurales. Estos programas plantean con elementos extrínsecos e intrínsecos, tales como los materiales o físicos (territorio,

⁵⁴ LEÑERO, Otero Luis, *Desarrollo Social. La participación del pueblo en el desarrollo*, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1972, México 335p

carreteras, electricidad, etc.), la población (demográfica, salud y educación fundamental), y la legislación de las reformas (agraria, urbana, fiscal educativa, etc.), lo que da lugar a una creciente industrialización, urbanización y creación de corrientes de opinión pública. A estas últimas manifestaciones podemos llamar paraestructurales, pues, aunque constituyen ya estructuras, son de tipo formalista y masivo: no están necesariamente animadas conscientemente por todos sus componentes.

Tercer momento. La estructura del desarrollo

En este momento puede observarse el surgimiento de estructuras macrosociales que enmarcan a grandes sectores de la sociedad (si no a todos), tales como los agregados sociales (conjuntos masivos de personas), las clases sociales, las comunidades nacionales y regionales, y otros sectores sociales de tipo global. Estas estructuras vienen a construir las fuentes las fuentes naturales de una serie de organizaciones e instituciones de desarrollo, dirigidas y animadas por los propios interesados, de tal manera que forman las organizaciones de base, en las que el pueblo se enmarca y se moviliza democráticamente con la consecuente dinámica social. Se ven complementadas por las organizaciones de formación y educación.

Cuarto momento. La superestructura del desarrollo

Las anteriores organizaciones requieren, a su vez, organizaciones de servicio, que dan cabida a la superestructura mediante el desarrollo de la expresión del pueblo, la cual va dando lugar a una mayor racionalización, libertad de acción pluralista e integración de las mayorías en el sistema social. El efecto de esta conquista una cultura y civilización trascendente, si el proceso de desarrollo va en marcha ascendente.

Basándonos en estos cuatro momentos, según mi análisis México continua con algunos vicios y levantamientos sociales, sin embargo, la búsqueda de una mejora en las condiciones sociales lo pone, a mí parecer,

entre el segundo y tercer momento, puesto que ya hay agregados sociales un tanto consolidados, que puntean esa creación de la estructura del desarrollo. Por lo tanto aún falta para lograr plenamente el tercer momento y así poder buscar el cuarto momento, la superestructura del desarrollo.

La heterogeneidad de nuestra población hace difícil el desarrollo en una misma línea, es interesante hacer un estudio de la composición social regional, ubicar a cada una de ellas en alguno de los momentos, tomado en cuenta aspectos políticos, económicos, culturales y sociales, para así, poder encaminarla a escalar al siguiente momento en busca del desarrollo.

El aspecto económico, refiriéndonos al ingreso y al poder adquisitivo de las personas para allegarse lo necesario para desarrollar sus capacidades, es importante, sin embargo en la relación con la Administración Pública existen funciones que los individuos como sociedad necesitan que el gobierno por medio de la Administración Pública les proporcione.

Dentro de los aspectos más importantes de los que debe gozar la sociedad en general en cantidades y calidad suficientes para poderse desarrollar esta: alimentación, empleo, vivienda, vestido, salud, educación y servicios públicos; el gobierno debe enfocar su ejercicio en materia social bajo estos puntos, crear las condiciones para mantenerlos en función de la sociedad, por lo tanto la creación de planes, programas y proyectos es trascendental para lograr el desarrollo social.

El desarrollo social implica una alimentación fundamental, la salubridad y el saneamiento de su ambiente, el resguardo de su persona, las condiciones de seguridad y tranquilidad física, la posibilidad de descanso, recreo, deporte, educación, comunicación etc., en esta tarea la Administración Pública juega un papel importante ya que es la encargada de proporcionar los servicios públicos de forma organizada y sistemática. Los servicios que debe proporcionar la Administración Pública en su tarea de lograr el desarrollo social son los siguientes:

Servicios de subsistencia, salud y salubridad: en estos se encuentran la alimentación, vestido, habitación, atención médica, suministro de agua potable, saneamiento de aguas negras, aseo de lugares públicos entre otros.

Servicios de seguridad social: seguro social, retiro, prestaciones.

Servicios de agrarios: dotación de tierras, irrigación, créditos al campesino.

Servicios de prevención: servicio de bomberos, de ambulancia, vigilancia de tránsito, cuidado nocturno, combate a la delincuencia etc.

Servicios de ayuda al desarrollo personal y colectivo: alfabetización, educación fundamental, servicio de transporte, de comunicación, información, diversión, deporte, descanso, paseo, etc.

La prestación de estos servicios es importante para el desarrollo social, y aquí es donde la Administración Pública materializa las acciones de gobierno, siendo parte fundamental en el desarrollo social.

Después de desarrollar ampliamente la relación de la Administración Pública en el tratamiento del problema de la pobreza y vulnerabilidad social, y las características de esta situación social, en el segundo capítulo, la investigación se centrará en la explicación de la Gerencia Social como un enfoque y herramienta para combatir este agudo problema social.

Capítulo II:

Gerencia Social, una opción para el
tratamiento del problema de pobreza y
vulnerabilidad social

2.1 Política Social y Programas Sociales

La actividad gubernamental debe encaminarse entre otras, a la gobernabilidad entendiéndola como el vínculo entre gobierno y gobernados con la finalidad de la sana convivencia y desarrollo de ambos en un Estado de Derecho, en el que el cumplimiento de derechos y obligaciones es un fundamento básico para lograr la anhelada gobernabilidad.

El gobierno en nuestro país hace uso de la Administración Pública para materializar las políticas enfocadas a proveer de lo básico necesario para el desarrollo de la población; visto en el capítulo anterior el problema de la pobreza y los grupos vulnerables es un punto fundamental de toda agenda gubernamental municipal, estatal y federal.

Para el cumplimiento de este objetivo de gobierno es necesario la creación de un plan de desarrollo integral sustentado en políticas económicas y políticas sociales principalmente.

Debemos comprender que el desarrollo socio-económico es la base general y sobre la cual debe amortizarse la política social, así pues la política social esta considerada desde el aspecto socioeconómico como una rama de la política económica y la cual es estructurada para buscar un bienestar social visualizado desde una mejora en la calidad de vida.

La política social está dirigida, como su denominación lo indica, hacia lo social, es decir, es para, por y en función de la sociedad. Por lo mismo requiere de la conjunción de acciones planeadas y estructuradas coherentemente bajo un análisis económico y social de impacto que tenga como objetivo principal y fundamental influir en el desarrollo social plasmado en una mejora en la calidad de vida en rubros como alimentación, educación, vivienda, salud y los sistemas de seguridad social entre otras.

La hechura de la política social encuentra sus bases en el diagnóstico necesario de las condiciones generales y particulares de cada país debido a

que los límites, alcances y la prioridad configura el tratamiento de los diferentes problemas sociales en un razonamiento de la peculiaridad de los mismos.

En el marco internacional existe una predeterminación en los sistemas democráticos de la participación del Estado-gobierno en aspectos de política social, los que adquieren su particularidad según las necesidades y condiciones en las que se encuentre determinado país con base en sus características económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales.

De esta manera, los fines comúnmente atribuibles a la política social son:

- a) Asegurar sistemas de cobertura universal relacionados con la dotación de bienes y servicios básicos.
- b) Diluir el “riesgo” individual mediante sistemas de distribución social de la riqueza.
- c) Cumplir una función redistributiva y en particular la erradicación de la pobreza extrema.
- a) Promover la cohesión social y asegurar la estabilidad y legitimación política, y a su vez factores de competitividad económica.⁵⁵

De acuerdo con Marc Rimez y León Bendesky, los elementos anteriores no se reducen a la lucha contra la pobreza o la pobreza extrema, por lo que al hablar de política social en realidad estamos hablando de “derechos sociales”, los cuales se distinguen por ser universales y no restringirse a determinados grupos socioeconómicos.⁵⁶

Es preciso puntualizar que si bien la política social no es esencialmente una vía para erradicar la pobreza extrema, si esta ampliamente relacionada con esta. Hablamos de derechos sociales, los cuales deben gozarse por todos los individuos de un país, sin embargo, en casos como México, existen comunidades que no gozan de las necesidades humanas absolutas como

⁵⁵ RIMEZ, Marc. BENDESKY, León “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado....” P. 434

⁵⁶ *ibid.* P.434-435

comer, beber, dormir, tener refugio y vestido, convivir en sociedad ni mucho menos de estos derechos sociales, por ello la política social que este caso sería focalizada, si se dirige hacia estos grupos bajo la premisa de proporcionarles las condiciones para que puedan gozar de sus derechos sociales fundamentales y cubrir sus necesidades básicas.

Así pues la política social debe estructurarse considerando que los individuos además de cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda, realizan otras actividades que necesitan un ingreso para poder cumplirlas. Por ello la política social, no esta encargada de erradicar la pobreza extrema, sino mas bien contemplar la sociedad global y procurar el bienestar y la búsqueda del desarrollo social con metodologías fundamentadas en las diferencias de los estratos sociales.

Podemos determinar que las políticas sociales están enfocadas a problemas de equidad social siendo esto alcanzable, mas no de justicia social, puesto que la justicia es una ideología con diversas connotaciones y la política social no está en condiciones de alcanzarla. Ante ello localizamos tres objetivos principales de la política social:

- La creación de capital humano
- La compensación social y,
- La contribución a la integración de los individuos en la sociedad.⁵⁷

En el caso de México, la política social fue estructurada bajo un perfil corporativista, donde los principales beneficiarios eran los trabajadores asalariados, quienes al ser aglutinados en algún sindicato oficial se les brindaban ciertos privilegios a cambio de votar por el PRI. A partir de 1940 la política social fue estructurada de tal manera que sólo los trabajadores asalariados y familiares más cercanos fueran los beneficiarios directos de las medidas sociales instrumentadas por el gobierno.⁵⁸

⁵⁷ COHEN Ernesto y FRANCO Rolando. Gestión social. Como lograr eficiencia e impacto.... p.44

⁵⁸ RIMEZ y BENDESKY. Op. Cit. P.441-442

Este inicio se da a partir de la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que tendría como fin otorgar la seguridad social para los trabajadores con lo que se definió la política que implementaría el Estado mexicano. Se complementó con la creación del Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Y se encargó a la SSA la atención de la salubridad pública a la población abierta.

El fenómeno de la industrialización provocó el crecimiento y centralización de las actividades económicas y productivas de mayor impacto en espacios territoriales que se privilegiaron con el crecimiento económico, de una forma correlativa la urbanización fortaleció la centralización socioeconómica.

Los cambios económicos que experimentan los países y a los cuales son expuestos los individuos, aunado a los cambios sociales han sido los motores de las transformaciones de la política social de los gobiernos de 1929 a la fecha.

Uno de los cambios más significativos y que representó un parteaguas en la política social de nuestro país se dió a partir de 1982 cuando el modelo utilizado hasta ese año ya había sido ampliamente rebasado por los cambios sociales y el modelo de política social tuvo que ser modificado.

Con los ajustes que se dieron en 1983 el gasto dirigido al desarrollo social sufrió grandes recortes enfatizando un deterioro a las políticas de bienestar.

La política social en México se ha visto afectada por cambios y crisis económicas acentuadas principalmente en 1985 y 1994; ante esos cambios y paralelamente a un crecimiento poblacional descontrolado la implementación de las políticas sociales no logró el impacto necesario que la descomposición social necesitaba.

Tomando en cuenta lo anterior, según Ernesto Cohen en su libro sobre impacto de políticas sociales plantea algunas consideraciones para lograr una mejora en el impacto de las políticas sociales y los programas sociales, a continuación las mencionare de forma reducida y concreta.

- Actores: monopolio estatal o pluralidad de agentes; la perspectiva tradicional de la política social la reduce a los programas que realiza el Estado, el que además los lleva a cabo en su totalidad: los financia, diseña, implementa, supervisa y, esporádicamente, los evalúa. Como alternativa se plantea que ya no se hagan las mismas cosas, ni de la misma manera. Esto no implica que el estado abandone el campo, sino que reconozca y permita la participación de otros actores.
- Organización del Estado: centralismo contra descentralización; cambiar las prácticas tradicionales que favorecen a grupos preseleccionados y encaminarla a un tipo de gestión descentralizada, así como también la obtención de los recursos, esto es que las decisiones no sean de gabinete, sino se trasladen y tomen como base las condiciones y necesidades reales de las comunidades
- Toma de decisiones: lógica burocrática contra lógica de proyectos; ampliamente relacionada con la anterior, se busca que los planes, programas y proyectos de política social no sólo sean planteados por el gobierno, por el contrario que los diferentes actores organizacionales y sociales participen en la creación de estas políticas sociales
- Fuentes de financiamiento: recursos estatales contra cofinanciación; el paradigma tradicional es estatista y, por lo mismo, el financiamiento proviene básicamente de fuentes fiscales. La alternativa implica considerar que el Estado no es el único actor de la política social y, por lo tanto, tampoco puede ser el único financiador. Debe buscarse el aporte de otras fuentes y la cofinanciación de los propios beneficiarios, lo que no sólo aportaría más recursos sino que también avivaría el compromiso de la comunidad con el programa
- Asignación de recursos: subsidio a la oferta contra subsidio a la demanda; en el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a

cubrir los costos relevantes del proveedor, que ofrece bienes o servicios con los que pretende solucionar o paliar el problema social detectado. Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra al beneficiario para que compre en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. Un requisito fundamental es que exista más de un oferente

- Expansión del sistema: de arriba abajo contra primero los más necesitados; el paradigma dominante espera ampliar de manera progresiva el sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los que en principio ha postergado, a medida que se vaya disponiendo de mayores recursos. Hay tres criterios para signar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero, los que tienen menos, o a los más necesitados. El paradigma emergente, plantea, como viable la tercera opción mediante la focalización
- Población beneficiaria: sectores más organizados contra sectores con más carencias; los sistemas de protección inspirados en el paradigma dominante se preocuparon de atender o terminaron privilegiando a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, ante ello al paradigma emergente puntualiza que lo mejor es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema
- Enfoque: en los medios en lugar de los fines; el paradigma dominante tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura, lo que si bien es muy importante, no agota las finalidades de una política. En la práctica suele ponerse el acento en la inversión en infraestructura social, aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes. Por consiguiente, la alternativa recomienda orientar los programas al logro de un cambio en las condiciones de vida de la población, lo que exige tratar de conocer el impacto en los destinatarios de los programas, de acuerdo con los objetivos propuestos.
- Indicador utilizado: monto del gasto público social contra relación costo-impacto; el indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones que en realidad un gasto fuerte no implica que se beneficie a los más necesitado, ante ello es importante utilizar indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido la

relación costo-impacto permite apreciar si el programa está optimizando recursos o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.⁵⁹

Algunos de los programas de mayor impacto en los últimos años han sido Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por su cobertura, sin embargo esos y otros programas focalizados no pueden considerarse como vías del desarrollo social por su enfoque y su limitado alcance.

Por ello algunas de las propuestas planteadas por Rebeca Grynspan son:

- Focalizar el gasto social, abandonando las políticas redistributivas tradicionales como los subsidios generales a los precios, o a las políticas de provisión universal de servicios restringiéndolas a paquetes de servicios mínimos y bien especificados (educación primaria, paquetes de salud básica etc.)
- Desarrollar redes sociales compensatorias de apoyo a los segmentos más postergados
- Traspasar partes importantes de la responsabilidad de instrumentación de la política social a entes descentralizados de Estado, municipalidades o al sector privado
- Incorporar mecanismos de mercado a la gestión pública
- Redefinir el papel del Gobierno y la Administración Pública en el ámbito social, limitándolo a las tareas que no puede dejar de hacer⁶⁰

Con respecto a este último punto, debemos comprender que el gobierno debe procurar proporcionar a la población servicios como educación, salud, alimentación, vivienda.

⁵⁹ COHEN Ernesto y FRANCO Rolando. *Op cit* p. 57-68

⁶⁰ LICHA, Isabel, *Gerencia Social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, Washington D.C., p 10

En el país existen mas de 60 millones de pobres que por sus condiciones, sociales, económicas, culturales e incluso políticas no son capaces de salir de la pobreza por sí sola, por ello la política social debe considerar que el modelo de Estado Paternalista-Benefactor aún debe aplicarse en caos particulares para apoyar a los grupos extremadamente marginados a mejorar sus condiciones de vida.

2.2 Gestión Social

La política social busca identificar los principales problemas sociales y plantear mediante un análisis planes, programas y proyectos en la búsqueda de una solución, mediante las actividades gubernamentales y de la Administración Pública.

La gestión social juega un papel importante de análisis de las prioridades de problemas sociales con respecto del proceso de la política social que va desde el planteamiento hasta la evaluación y/o impacto. Hasta aquí he mencionado las condiciones actuales de la política social en función de los principales problemas sociales y como se han abordado desde una perspectiva general así como el nuevo enfoque de focalización y particularización de las mismas.

La participación de la gestión social a partir de las organizaciones gubernamentales busca mecanismos de acción cohesionados, coherentes y eficaces en materia de pobreza y desarrollo social; para ello es importante que la gestión social tome como punto de partida el impacto de los planes, programas y proyectos con base en la cantidad y calidad de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas para hacer una planeación estratégica en el uso de estos recursos mediante modelos perfectamente estructurados.

La gestión es un proceso dinámico de las actividades organizacionales, en las que esta inmersa la toma de decisiones, el liderazgo, las políticas de

recursos humanos, la colaboración de personal y la planificación para dar funcionamiento a la organización con respecto del problema de la pobreza y el desarrollo social.

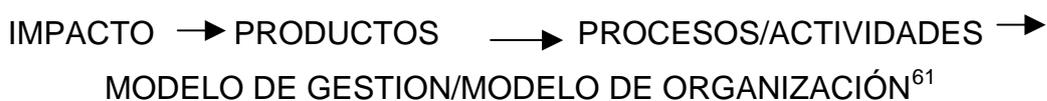
En la búsqueda de la optimización de las políticas sociales la gestión social ha tenido que modificar ciertas prácticas tradicionales con respecto de la elaboración de las políticas sociales, principalmente en la evaluación y prioridad del impacto en los grupos receptores.

Cohen define a la gestión social desde un enfoque más complejo como la producción global de los planes, programas y proyectos y, que procura transformar los insumos de la organización en recursos y productos, con criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria. Gráficamente, tal esquema implica una reformulación del esquema tradicional:

Modelo tradicional:



“Modelo innovador”



La principal diferencia del enfoque que plantea Cohen en la gestión social radica en que el punto de partida debe ser el impacto, ya que con una visión de él, se puede definir los recursos para lograr el objetivo mediante modelos de gestión y de organización acorde a sus requerimientos, es decir la gestión debe asegurarse que con base en el impacto y objetivos de los planes, programas y proyectos englobados en la política social las organizaciones

⁶¹ COHEN Ernesto y FRANCO Rolando. Op Cit p. 115-116

gubernamentales y los demás actores participes en esos programas actúen coherentemente al mismo tiempo que se orientan y contribuyen con los objetivos.

De tal forma para estructurar las políticas sociales, la gestión social debe considerar dos amplias estructuras; la primera encargada de determinar la forma del sector en la que está inserto el programa y sus especificidades de conducción, coordinación y control, denominada como exoestructura; la segunda, llamada endoestructura se enfoca a la organización de las actividades y tareas.

La gestión social implica un proceso fundamental como lo es la toma de decisiones. Para ello debe guiarse bajo tres niveles decisionales: Estratégico que define la orientación de los programas; Táctico transforma las estrategias elaboradas para alcanzar las metas en programas de acción con objetivos detallados, plazos, metas y estándares, asigna responsabilidades y fija las líneas de coordinación entre ellos; y, Operativo desagrega los procesos en actividades y tareas detalladas.⁶²

La gestión social dentro de la actividad organizacional debe considerar cinco aspectos importantes en materia de recursos humanos:

- Liderazgo. Trata de influenciar el trabajo de los actores de los programas para la consecución de los objetivos
- Motivación. Se traduce la voluntad de realizar esfuerzos para alcanzar las metas de la organización
- Comunicación. La información que se entrega a los miembros debe contribuir a clarificar las políticas, objetivos, metas y las normas que requieren los actores para desarrollar sus funciones
- Resolución de conflictos. La interacción de los distintos actores y grupos dentro de la organización produce diferencias y enfrentamientos que se

⁶² Ibid p. 120-121

pretende superar mediante estrategias y técnicas que eviten o disuelvan mediante la negociación y consenso

- Socialización. Es el proceso de adaptación de los empleados a la cultura organizacional.⁶³

Es preciso puntualizar las funciones que incluye la gestión social a partir de las organizaciones para su funcionamiento:

- Organización. Es la especificación funcional del modelo organizativo. Se ocupa de estructurar e integrar a los recursos y órganos responsables de la gestión, definiendo sus relaciones y atribuciones
- Dirección. Trata de orientar el comportamiento de los operadores para la consecución de los objetivos del programa. Comprende la conducción, supervisión, sincronización de acciones y coordinación de las actividades desarrolladas por las distintas unidades de estructura
- Programación. Se encarga de establecer la secuencia cronológica de las actividades por realizar para optimizar los recursos asignados, identificando a sus responsables y las interacciones requeridas para su ejecución
- Ejecución. Corresponde a la puesta en marcha de las actividades enmarcadas en los procesos para alcanzar los objetivos de producto e impacto de los programas
- Monitoreo. Es la observación concomitante de la ejecución. Compara lo realizado con lo programado, sobre la base de estándares y el rendimiento de otros programas
- Evaluación de impacto. Tiene como finalidad determinar la magnitud cuantitativa de los cambios producidos por los programas.⁶⁴

Para el objeto de estudio es necesario visualizar la gestión social a partir del gobierno, sin embargo hay que reconocer que no sólo es parte única de las actividades del gobierno, sino también esta inmersa en las acciones de otras organizaciones de la sociedad civil en las que participa activamente la

⁶³ Ibid p. 122-123

⁶⁴ Ibid p. 124-125

población. Sin embargo para su comprensión, la explicación a partir de lo gubernamental deja claro lo que es la gestión social, ya que esta se maneja de forma similar en todas las organizaciones encaminadas al bienestar social.

Por ello la gestión social -entendida como los procesos que promueven el diseño y la instrumentación de una metodología que favorece el desarrollo social integrado- requiere considerar:

- Los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) como propulsores del desarrollo
- A los actores sociales estatales y de la sociedad civil como el foco de acción para incrementar el desarrollo social
- El establecimiento de relaciones efectivas entre los gobiernos locales, estatales y federal así como el sector social y privado en torno a un compromiso formal en la toma de decisiones para disminuir las condiciones de inequidad, y el aporte activo (tecnologías de gestión o económicas) en planes, programas y proyectos de desarrollo
- El análisis en el ámbito local para que los recursos de los programas nacionales sean parte de un programa local de desarrollo⁶⁵

2.3 Gerencia Pública

La política social no ha logrado el impacto que las condiciones reales del país necesitan, dentro de la reforma administrativa, la cual es consciente que la Administración Pública ha sido rebasada por las demandas sociales y por ende de los problemas de vulnerabilidad y pobreza, los cambios y nuevos enfoques han ido en función de mejorar la actividad de la Administración Pública para así, poder hacer frente a estos problemas.

⁶⁵ LICHA, Isabel, *Op Cit* p 136

Los cambios vertiginosos de la sociedad exigen que la Administración Pública busque nuevos métodos, técnicas y herramientas que le permitan adaptarse a los cambios, demandas y problemas sociales, en busca de que la actividad gubernamental pueda conjugar a través de una optimización de recursos en tiempos extremadamente breves los resultados que la sociedad le demanda.

Para comprender las diferencias y similitudes entre gerencia y administración y como se complementan en el enfoque de la Gerencia Pública es preciso hacer las siguientes observaciones que plantea Reinaldo O. da Silva en su libro sobre Teorías de la Administración.:

Algunos estudiosos señalan una gran diferencia entre administración y gerencia.

La primera determina los objetivos específicos y los fracciona en metas para que las diversas áreas de la organización intente alcanzarlas. Esta función implica crear y establecer las políticas.

La gerencia, por su parte, está relacionada con la conducción y la ejecución de las políticas establecidas por la administración.

Esta es la visión de estudiosos como Ordway Tead, Oliver Sheldon y William Spriegel, entre otros.

En palabras de este último “la administración es ampliamente determinativa, mientras que la gerencia es esencialmente ejecutiva”.

Con base en esta idea, se dice que los administradores piensan mientras que los gerentes actúan, o sea que los primeros realizan una actividad del escalón más alto y la gerencia es de nivel medio (de realización).

La administración es un concepto más amplio que la gerencia, pues ésta sólo es el cuerpo que genera reglas y que pone en acto la potencialidad de la organización.⁶⁶

Otra línea de pensamiento compuesta por William Newman, Harold Koontz y Ernest Dale, entre otros, sostiene que la administración y la gerencia son conceptos sinónimos.

El proceso de la gerencia es semejante en todas las organizaciones y en todos los niveles de las mismas.

Existe una muy singular necesidad de asignar a dos personas las funciones de administrador y de gerente.

Ambas necesitan de la planeación, la organización, la dirección, la coordinación y el control a efectos de operar adecuadamente y aplicar los mismos principios generales.⁶⁷

Con base en estas ideas expuestas por Reinaldo, debemos entender que las instituciones y organizaciones de cualquier índole conforman de diferente forma sus estructuras dando mayor prioridad a unas áreas que a otras, le pueden dar nombres diferentes ya sean direcciones, gerencias, coordinaciones u otra. En este caso en el ámbito gubernamental la Gerencia Pública es un enfoque que se le da a la actividad de la Administración Pública, buscando, como veremos a continuación mejores resultados, dando por entendido que la gerencia y la administración deben complementarse una con la otra en función del cumplimiento de metas y objetivos sociales e institucionales principalmente.

La Gerencia Pública es un enfoque hacia la cual se centró la atención de la comunidad de estudiosos de la Administración Pública. Como lo explica Barry Bozeman en su obra *Public Management: The State of the Art*, en 1993:

⁶⁶ O. da Silva Reinaldo. Op cit. P22

⁶⁷ Idem

“la idea de Gerencia Pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos, bajo la denominación de *public management*”. En la década de los noventa esta disciplina alcanza una enorme influencia sobre muchos países europeos y latinoamericanos.⁶⁸

Su nacimiento puede ubicarse en las escuelas de negocios privados en que se estudiaba Administración Pública. El desarrollo de ese enfoque está en función de que los cambios mundiales de mercado y los acelerados cambios sociales exigían a los gobiernos un cambio en cuestiones de resultados, es decir, que la actividad administrativa gubernamental se desarrollara bajo los principios de eficiencia y eficacia con base en la optimización de recursos. Igualmente la incapacidad de los procesos de gobierno para responder a esos cambios exigía la introducción de nuevos elementos a las políticas y decisiones de gobierno.

La Gerencia Pública destaca entre sus principales postulados, la búsqueda de la eficiencia en las acciones realizadas por el sector público a través de la exploración de nuevas técnicas de Administración Pública y privada.⁶⁹ Por lo tanto podemos entender por Gerencia Pública como una herramienta que conjuga técnicas, procesos, procedimientos del sector privado y público, capaces de ordenar y utilizar los recursos de las instituciones para el cumplimiento de las políticas diseñadas dirigidas hacia las decisiones públicas de lo público.

Hoy por hoy es necesario que en México la Administración Pública mejore su desempeño con base en resultados, ya que está muy lejos de satisfacer las necesidades más imperiosas y exigibles de la sociedad. Pareciera que la relación Estado-sociedad es muy lejana, al grado de haber ocasionado ya una crisis de legitimidad y gobernabilidad en el Estado mexicano.⁷⁰

⁶⁸ RODRIGUEZ, López Leonor, La Gerencia Pública (Public Management): una herramienta....., p 172

⁶⁹ Ibid., p,174

⁷⁰ ROSALES, Núñez Juan. *Gerencia Pública*..... P 20

De ahí que podamos decir que la Gerencia Pública viene a ser como una respuesta a la crisis de legitimidad de la Administración Pública, que en su definición más simple es el instrumento que el gobierno utiliza para ejecutar sus programas; por ende, si se ejecuta bien el Estado se revitaliza.⁷¹

El papel de la Gerencia Pública se ubica en el proceso administrativo de toda institución del sector público; parte de un gran conocimiento de sus estructuras, de su factor humano, de tecnologías; utilizando el desarrollo organizacional (cambio planeado) y bajo su dirección se pretende optimizar la actividad operativa de la Administración Pública; provocando con ello un resultado de maximización en el proceso administrativo que derivará en efectos directos a la sociedad. Es por ello que la Gerencia Pública se orienta al campo de lo político, histórico y administrativo en cualquier sociedad moderna.⁷²

La Gerencia Pública además de ser un enfoque y herramienta que busca la eficiencia, eficacias, optimización y mejora administrativa entre otras; se enfoca a las prácticas organizacionales, culturales de las instituciones, así como de la política para llegar a consensos.

Es importante para romper con sesgos administrativistas dejar en claro que para efecto de esta investigación la visión gerencialista que se maneja, no busca la privatización ni adoptar modas ni vicios de la administración privada. Debemos entender que ambas (Administración Pública y administración privada) cuentan con una base que es la Administración General, su principal diferencia radica en los fines, objetivos y metas que cada una busca; la administración privada se enfoca a la rentabilidad, ganancia traducida en fines monetarios, es decir, se encamina al lucro; por su parte como ya se explico ampliamente la Administración Pública se encamina al bien común de la población en la relación Estado-gobierno-sociedad. Que si bien ambas administran recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de información, la administración privada se centra en el mercado, en la ganancia sobre un capital y recursos invertidos y que el beneficio es totalmente para el

⁷¹ Idem

⁷² Ibid p. 20-21

capitalista o grupos de ellos; por el contrario la Administración Pública administra el erario público, los recursos naturales y la riqueza del país públicamente definidos y el beneficio debe recibirlo la población en general, es decir administra para y por el pueblo. Además de lo administrativo la Administración Pública trabaja relacionándose constantemente con la política, economía, la sociedad, la multidisciplinaria y todo aquello relacionado con la relación Estado-gobierno-sociedad. Por ello el aspecto gerencialista si puede aportar para la mejora de la Administración Pública siempre y cuando se enmarque dentro del sentido que la función pública señala: el bienestar social.

2.4 Gerencia Social

Considerando la problemática aguda estabilizada en el país, con respecto a la pobreza y la vulnerabilidad social que caracteriza la estructura social explicado en el primer capítulo, en este segundo capítulo el objetivo principal es conocer y visualizar de forma sistemática las opciones institucionales con que cuenta el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para participar conjuntamente y hacer frente a la realidad social que aqueja a más de un 60% de la población en México en la incansable búsqueda de una ruptura de la polarización socioeconómica y política, que establezca una base sólida para alcanzar la equidad socioeconómica y subsecuentemente un desarrollo social sostenido y constante.

Así pues, en este segundo capítulo comenzamos con una visión de la política social y los programas sociales desde una propuesta del gobierno mexicano con un breve análisis de la situación en la que se encuentra. En el punto 2.2 vimos lo que es la gestión social desde la oferta de gobierno, sin embargo, esta visión no es ajena a otro tipo de instituciones y organizaciones civiles y privadas con fines sociales. Así mismo explicamos lo que es la Gerencia Pública como un enfoque de la última década en los países latinoamericanos incluyendo México. Ahora a partir de este punto veremos lo que es la Gerencia Social desde la Administración Pública, desde las OSC con la participación dinámica y activa de las comunidades y su importancia en el

tratamiento de los grupos vulnerables, apuntando hacia la búsqueda de la equidad social y el desarrollo social.

2.4.1 Enfoque

La Gerencia Social conforma una visión encaminada a la creación de planes, programas y proyectos con propuestas innovadoras eficientes y equitativas.

Gerencia Social tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficits sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social.⁷³

Kliksberg plantea a la Gerencia Social como “un terreno denso, surcado de complejidades, donde se debe hacer un trabajo heurístico explorar la realidad, prestar máxima atención a sus particularidades, tener muy en cuenta las experiencias comparadas, construir conocimiento a través del ensayo y error, reajustar continuamente los marcos de referencia en función de los hechos”.⁷⁴

Es un nuevo enfoque de la gestión en las políticas y los programas sociales para la solución de problemas enfocados al desarrollo social. Se vale de los siguientes elementos: profesionalismo, productividad, capacitación, motivación de personal, mejor percepción de los problemas sociales, nitidez de las leyes, mayor transparencia.

Igualmente Kliksberg menciona en dicho artículo algunas generalidades en que se debe desarrollar la Gerencia Social:

⁷³ KLISBERG, Bernardo. Hacia una Gerencia Social eficiente. Algunas cuestiones claves. Publicado en Vinculando.org 31 de enero 2005

⁷⁴ Ibid

- a. Se espera actualmente que los programas contribuyan a crear condiciones de “autosostenimiento”, es decir que la comunidad asistida experimente en el proceso un crecimiento significativo en sus propias capacidades para continuarlos. Este metaobjetivo condiciona y enmarca las metas usuales. En la realidad suelen darse programas que cumplen los objetivos operativos trazados, pero que después de un periodo de haber finalizado la cooperación prestada, fracasan finalmente, por que no ha habido un aporte real a su autosustentabilidad.
- b. Las variables contextuales que pueden incidir sobre el funcionamiento efectivo de los programas sociales comprende un espectro muy amplio de naturaleza variada. Normalmente en los estudios de prefactibilidad y en la elaboración de diseños se presta especial atención a los factores económicos y financieros, hay otros aspectos que van a decidir fuertemente la marcha de los programas que debieran considerarse y someterse a exploraciones detenidas. Tales entre otros: el medioambiente político en el que les va a corresponder actuar, el perfil demográfico de la población a asistir, los patrones culturales prevalentes y su posible compatibilidad o incompatibilidad con las propuestas de acción que el programa entraña, la historia particular de la comunidad asistida, y sus experiencias anteriores en esta materia, y las capacidades de articulación y organización comunitaria preexistentes.
- c. En la ejecución efectiva de programas sociales de amplitud intervienen múltiples actores. Puede haber varias organizaciones del gobierno central, regiones, municipios, empresas, organizaciones no gubernamentales, sectores de la sociedad civil, las comunidades asistidas. Los programas sociales son por naturaleza implícita o explícitamente interorganizaciones.
- d. El proceso real de operación de estos múltiples, en contextos inciden numerosas variables de diferente extracción suele ser complejo, y fluctuante. Con frecuencia no es transparente, tras la superficie se están desarrollando diversas “disputas subterráneas” y “arreglos organizacionales”.
- e. Alcanzar efectividad y metas de autosustentación en programas sociales, requiere de acuerdo a las evidencias disponibles, crear

espacios favorables a la participación activa de la comunidad asistida. La necesidad de promover la participación aparece como una exigencia organizacional básica.

- f. El monitoreo y la evaluación en la ejecución de programas sociales requiere un abordaje técnico particular, que permita que aporten elementos consistentes, y al mismo tiempo actúen como una herramienta de alta gerencia, y no como una simple “rendición expost”. Medir grado de cumplimiento de impactos, y resultados, en este campo necesita de metodologías adecuadas que junto a las dimensiones cuantitativas, den cuenta de aspectos cualitativos. Al mismo tiempo los sistemas de medición deben estar funcionando en “tiempo real”, para que sus productos puedan ser incorporados a la toma de decisiones gerencial. Esa incorporación debe asegurarse organizacionalmente estableciendo mecanismos apropiados de procesamiento y análisis de los productos del monitoreo y la evaluación.
- g. Los programas sociales deben dar cuenta sobre la marcha y resultados de su gestión. La transparencia debe ser activa y debe garantizar la escrupulosidad de la operación
- h. Como sugería Rondinelli, la operación simultanea de todas estas variables, da lugar a programas que con frecuencia presentan escenarios no solamente planificados, sino difíciles de prever de antemano. Los programas se ejecutan con frecuencia en medio de condiciones de turbulencia. Cambian sobre la marcha datos claves bajo la presión de variables externas, y modificaciones en la misma comunidad.

Lo anterior exige a la Administración Pública de mejores resultados confiables y concretos que amplíen las oportunidades de los sectores vulnerables en la sociedad.

Por lo tanto, debe fortalecerse la estructura de gobierno, en este caso a las instituciones. De eso último se deriva su relación con el Estado ya que brinda herramientas para fortalecer los componentes del mismo. Su objetivo básico es la obtención de resultados mediante el uso ético, eficaz y eficiente de

los recursos disponibles de las políticas públicas y programas aplicados para el desarrollo de la misma población.

Desde una visión de gobierno la Gerencia Social se puede visualizar como algo innovador que tiende a mejorar mediante una mayor eficiencia y eficacia de la gestión social entendida esta como el cumplimiento de metas y objetivos a través del uso racional de los recursos disponibles buscando poder hacer más con menos el tratamiento de la pobreza y la vulnerabilidad social.

Los objetivos fundamentales de la Gerencia Social son:

- 1) Favorecer una gestión social más eficiente, abierta, flexible y democrática
- 2) Definir y aplicar un nuevo paradigma de racionalidad gubernamental
- 3) Responder con mejor eficiencia estructural y organizativa a las demandas básicas de la sociedad
- 4) Estimular las tareas de coordinación interinstitucional dadas entre la vida comunitaria y el papel del Estado
- 5) Redefinir de manera horizontal las relaciones de los ciudadanos y la vida comunitaria con la autoridad gubernamental
- 6) Redescubrir las cualidades de la vida comunitaria –capital social- para aprovecharlas con alcance de racionalidad pública
- 7) Que los beneficiarios de los programas sociales intervengan de modo activo en su diseño e implantación⁷⁵

Como acción gubernamental la Gerencia Social cumple la función y objetivo de coadyuvar al desarrollo de la población, es decir, al desarrollo social plasmado en una mejora en la calidad de vida mediante la aplicación de forma organizada y flexible de políticas públicas a través de la actividad organizacional.

⁷⁵ MARQUEZ, Zarate Miguel Ángel, , Gerencia Social un testimonio de racionalidad gubernamental, p. 96-97

La Gerencia Social surge y emana a partir de la innovación de la actividad gubernamental como respuesta a la ineficiencia en el combate a la pobreza, la vulnerabilidad, el rezago de la sociedad, la falta de mecanismos que activen e impulsen el desarrollo social, así como la falta de resultados contundentes de la política social. Algo importante es que la Gerencia Social no es exclusiva de la actividad gubernamental, sino también debe arraigarse en la actividad de las OSC y permitir la participación del sector privado en función del combate conjunto a los problemas de pobreza y vulnerabilidad social, puesto que una Política Social no debe ser exclusiva de la participación y acción gubernamental.

A continuación veremos la Gerencia Social desde dos ámbitos de acción: el gobierno y las OSC en conjunto con las comunidades para ver al amplio campo de acción en el que se puede desarrollar y ser como sus principios lo indican, una herramienta de esos sectores para atacar las desigualdades socioeconómicas.

2.4.2 Gerencia Social desde la Administración Pública

La Gerencia Social a partir de la Administración Pública está encaminada a implementar políticas públicas que coadyuven a mejorar la calidad de vida de los individuos mediante acciones reales planeadas y planteadas desde las instituciones gubernamentales, que sin embargo, como plantéo en el siguiente punto de este capítulo, busca la participación de la población no únicamente como receptor sino como participe activo de la implementación.

Con base en una visión científica de la Administración Pública es indispensable transferir los principios multidisciplinarios a la práctica de la Gerencia Social, puesto que como los diferentes ámbitos de aplicación de programas sociales lo indican, la Gerencia Social necesita análisis y acciones planteadas bajo la participación de las ciencias sociales, ciencias exactas y últimamente en el ámbito rural y urbano las ciencias naturales. Conviene

señalar que dicha relación interdisciplinaria es la base del enfoque del Desarrollo Sustentable*.

Ante los cambios sociales dinámicos y acelerados que en estos momentos están por encima de las capacidades de gestión social de la Administración Pública es necesario que la Gerencia Social sea adaptable y flexible a los cambios institucionales que se estructuran en el gobierno desde lo organizacional en búsqueda de mejorar el desempeño para dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

La política social que se plasma en los programas sociales no ha logrado el impacto esperado ni mucho menos el necesario de tal forma que la Gerencia Social se plantea actuar como un enfoque y una herramienta capaz de cubrir las nuevas perspectivas sociales y por ende de la política social.

La Gerencia Social adaptativa busca la aplicación de premisas aplicables de diferente forma y con una magnitud cambiante dependiendo de las características de la sociedad en la que pretende actuar.

Los resultados que se logran son las mayores evaluaciones y donde se acentúa el éxito de la Gerencia Social; al igual que una necesidad administrativa, la Gerencia Social en su actividad tiene que adaptarse a la escasez de recursos es decir, hacer más con menos al mismo tiempo que se incorporan nuevas técnicas y procedimientos en vías de diseños organizacionales modernos.

Como lo menciona el Maestro Márquez Zárte en su tesis de maestría y, en lo que estoy totalmente de acuerdo un punto fundamental para darle sustentabilidad a una política social es que exista una articulación entre esta y la política económica para que de tal forma exista una línea fundamentada del gasto social, es decir, saber cuánto tengo y cómo lo voy a gastar.

* Se trata de una nueva visión de la Administración Pública para el desarrollo con visión de largo plazo y corresponsabilidad intergeneracional. (ver: "El desarrollo sustentable, nuevo paradigma para la Administración Pública". INA-Cámara de Senadores. México 2004. autor: Cornelio Rojas Orozco)

Sin embargo es importante considerar que lo social es algo complejo y de alcance heurístico por lo que la Gerencia Social debe ser flexible para tener la capacidad de adecuarse al dinamismo social.

Para lograr el impacto de la política social con apoyo de la Gerencia Social la transparencia en el manejo de recursos se transforma en una vía para que los beneficios lleguen a la población que lo requiere.

La Gerencia Social debe estar presente en todas las dependencias y entidades (de los tres ámbitos de gobierno) que tienen relación con las políticas sociales; estas dependencias deben coordinarse con el objeto de lograr el impacto de las políticas sociales en la población objetivo, replantear las relaciones interinstitucionales e interorganizacionales de manera horizontal y vertical en todos los ámbitos de gobierno.

Para lograr implementar Gerencia Social la valorización del ciudadano en su ejercicio toma relevancia en tanto que este sea un actor activo en búsqueda del bien común. La sinergia en la coproducción de los bienes y servicios públicos, así como la implementación de los planes, programas y proyectos sociales con los ciudadanos rompe la brecha de la Administración Pública tradicional. Esto quiere decir que la Administración Pública y la sociedad deben prepararse para una descentralización en la que los ciudadanos sean más participativos en la búsqueda de una mejora en su calidad de vida y una reivindicación de la Administración Pública.

Las instituciones encargadas de todo el proceso de la política social deben ser innovativas en sus estructuras para adaptarse a los cambios internos y externos en torno a las instituciones públicas, privadas y sociales; para lograr dicha innovación es imprescindible la modernización de las estructuras administrativas.

En Gerencia Social la innovación es la adaptación de las actividades, procedimientos, operaciones y estrategias que tienen como finalidad aplicar

políticas sociales de calidad, tomando en consideración los requerimientos cada vez más cambiantes y complejos de las sociedades actuales.⁷⁶

En suma, las premisas de la Gerencia Social tienen como objetivo satisfacer las necesidades básicas de la sociedad⁷⁷, a través de la aplicación de una gestión social eficiente, considerando a los ciudadanos como entes activos y no pasivos. Donde la participación de la sociedad se convierte en un imperativo.

Así pues la Gerencia Social cambia el modelo burocrático para una eficiente aplicación de la política social.

Diferencias entre modelo burocrático y Gerencia Social

Modelo Burocrático	Gerencia Social
Rígido	Flexible
Vertical	Horizontal
Centralizado	Descentralizado
Baja interacción con los ciudadanos	Alta interacción con los ciudadanos
Repetitivo	Innovativo

Fuentes: Enrique Cabrero. Del administrador al gerente público; Bernardo Kliksberg, La pobreza un tema impostergable, en Márquez Zarate Op Cit

⁷⁶ Ibid p. 110

⁷⁷ Ibid p. 111

2.4.3 Gerencia Social desde las Organizaciones de la Sociedad Civil y la participación de las comunidades

La sociedad en su conjunto ha sufrido cambios acelerados en los cuales se acentuó desde hace varias décadas la desigualdad de oportunidades de acceder a una mejor calidad de vida que les permita salir de la pobreza y de su situación de vulnerabilidad. A lo largo de este capítulo he explicado lo que es la Gerencia Social, punto anterior menciono sus principales características desde el gobierno y la Administración Pública; la Gerencia Social actual apunta a mejorar y hacer más eficiente y eficaz mediante una activa participación de la sociedad civil organizada, es decir, que actúen los actores inmersos en la hechura, aplicación, evaluación y recepción de los beneficios de la política social interactuando entre si de tal forma que se logre el impacto necesario de las políticas sociales.

El problema de la pobreza en México y la vulnerabilidad social es tan complejo que necesita la participación activa y constante de los inmersos en dicho problema y que buscan una mejora mediante las políticas sociales, emanadas del gobierno participando y actuando para recibir el mayor beneficio posible.

La participación social debe dejar de ser y hacia allá apunta, receptora; la acentuación de la creación, proposición e implementación de las políticas sociales exigen que las organizaciones de la sociedad civil sean creadoras y ya no más únicamente esperen la oferta propuesta desde el gobierno. Para que la Gerencia Social logre sus objetivos no debe considerarse particular del gobierno sino también hacerse Gerencia Social desde las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Mencioné anteriormente que existen dos tipos de políticas sociales en nuestro país: las globales que buscan cubrir al mayor número de personas de una zona geográfica determinada y, las focalizadas, que se dirigen exclusivamente a comunidades con características particulares. Eso en función de la conciencia de la multiplicidad de comunidades que existen en el país, por

ello estas comunidades organizadas pueden participar en la Gerencia Social en el proceso de las políticas sociales.

La multiplicidad de comunidades hace que la Gerencia Social actúe no sólo desde el gobierno, sino desde las comunidades ya que hay lugares que mantienen condiciones del siglo pasado y otras que van evolucionando a paso más lento con respecto las más modernas de nuestro país. Esta disparidad social hace creciente la demanda de bienes y servicios con base en planes, programas y proyectos sociales.

Para actuar en estas condiciones la participación de las comunidades mediante su organización, líderes sociales y personas preparadas que están dentro de ellas es fundamental para la Gerencia Social que como explicare en el siguiente capítulo pueden surgir gerentes sociales con ese perfil multidisciplinario.

El enfoque de la Gerencia Social más que un conjunto de procesos y procedimientos administrativos busca que los conocimientos y prácticas de la Administración Pública sean complementados de forma crucial por la participación de la ciudadanía y sus organizaciones. La causa de este enfoque es que se pretende que estas comunidades y organizaciones asuman una responsabilidad en la ejecución, control y supervisión de las políticas públicas y sociales de las que pueden beneficiarse en vías del bien común.

La participación de las comunidades y organizaciones de la sociedad civil en la Gerencia Social tiene seis vertientes fundamentales.

Desde el Estado hacia las OSC

El Estado tiene interés en relaciones con las OSC fundamentalmente por cuatro razones:

- La primera proviene de las características mismas de la reforma política y administrativa del Estado dada la tendencia a recurrir de manera

creciente a grupos profesionales especializados para la ejecución de sus políticas y, las OSC forman parte de ellos. El estado redefine su papel para ser financiador, orientador y regulador de las políticas; desea dirigir, planear y cofinanciar, pero no ser un Estado ejecutor. Este papel expresa la tendencia hacia la reducción de su tamaño físico en lo que concierne tanto al conjunto de las instituciones como al número de funcionarios. Por otra parte, el Estado constata ciertas virtudes en las OSC, entre ellas su composición profesional, su vinculación con problemáticas territoriales y sociales específicas, la alta vocación y mística de su trabajo así como su capacidad para desempeñar funciones de manera rápida, flexible y a bajo costo.

- La segunda razón es la búsqueda de apoyo social para las políticas y procesos estatales. El Estado se vincula con las OSC para que divulguen información, organicen a los beneficiarios de las políticas, difundan las propuestas públicas en la sociedad y aporten conocimientos pedagógicos y metodológicos para instrumentar las políticas públicas. Tal acercamiento del Estado a las OSC puede comprobarse en todos los niveles territoriales de gobierno -federal, estatal y municipal- en las empresas estatales especializadas
- La tercera razón reside en que las OSC sirven al Estado a la hora de difundir las políticas nacionales en las entidades territoriales. Es decir, las OSC son un mecanismo de difusión de las propuestas del nivel central en las entidades federativas y municipios. A partir de estas prácticas, las OSC han ganado espacios de reconocimiento estatal a todos los niveles de gobierno, puesto que han facilitado la ambientación, la legitimidad y la ejecución de las políticas estatales.⁷⁸

Una gran ventaja de las OSC es que sirven como enlace entre las comunidades y el sector público para crear un vínculo sólido entre estos actores.

⁷⁸ LICHA, Isabel, Op Cit, p 45-46

Desde el Estado hacia las comunidades

El Estado en su cambio y apertura con respecto a la participación de la ciudadanía en la aplicación de políticas públicas busca que esta sea cada vez mas participativa y funja funciones de control social. Esto es que el Estado no acapare mas y por el contrario deje gran responsabilidad de la operatividad de los programas a las comunidades y OSC y poner mas énfasis a la función normativa.

Desde las OSC hacia las comunidades

Las relaciones entre OSC y las comunidades están determinadas por el origen de los recursos que marcan dicha relación. Habitualmente los recursos son aportados por instituciones internacionales de desarrollo, instituciones nacionales o territoriales del Estado o grandes fundaciones del sector privado y estatal. Los recursos casi nunca proceden directamente de las propias comunidades. Por el contrario, las comunidades piden apoyo a las OSC para la elaboración de propuestas, la gestión de recursos y la ejecución de proyectos, y su contribución se plasma en el tiempo invertido en las reuniones y actividades de los proyectos, la información aportada, la capacidad de convocatoria y la infraestructura de las organizaciones.

Uno de los papeles más reconocidos por las comunidades a las OSC es el de facilitar la mediación con la Administración Pública y sus funcionarios, por las siguientes razones:

- Las OSC desempeñan su papel mediador entre la oferta estatal y las demandas comunitarias por el hecho de no ser actores comunitarios ni funcionarios públicos;
- Se reconoce en las OSC la capacidad técnica, la especialización en ciertos temas, la inserción en territorios, la legitimidad ante grupos de población y la destreza en metodologías de trabajo comunitario, todo lo cual constituye un perfil que les permite acceder a la contratación de la

oferta estatal y al reconocimiento de su capacidad de intermediación entre comunidades y Estado;

- La legitimidad de la intermediación se ve facilitada por el amparo de la OSC en una oferta estatal o en la instrumentación de un principio normativo;
- La legitimidad de la OSC se mantiene siempre y cuando sea capaz de dinamizar procesos comunitarios y movilizar a los funcionarios públicos en la realización del proyecto. Es una labor diferente a la de consultoría profesional;
- Las OSC se han especializado como capacitadoras, formadoras de líderes comunitarios, pedagogas y educadoras en los asuntos públicos. Su labor no termina en la ejecución de proyectos específicos, sino que se reconoce su aporte como formadoras de capacidades de las comunidades y en buena medida también de los funcionarios que formulan y controlan la ejecución de los proyectos⁷⁹

Desde las OSC hacia el Estado

Las OSC mediante sus actividades van ganando terreno en las cuestiones sociales, puesto que mediante su participación organizada el Estado reconoce cada vez más su importancia en el arduo trabajo de los principales problemas sociales, ya que estas son un enlace entre las comunidades y el Estado, además su cercanía con las comunidades les permite una mayor sensibilidad a las condiciones reales de las comunidades; de tal forma que pueden participar conjuntamente con el Estado y las comunidades para buscar las políticas sociales que se adecuen a las necesidades de los diferentes sectores de la población y plantearlas desde lo global o focalizarlas para beneficiar a comunidades en particular.

⁷⁹ Ibid p 48-49

Desde las comunidades hacia las OSC

La iniciativa de las comunidades y el afán por informarse para buscar opciones en la participación de programas para su beneficio y desarrollo parte desde la externación de sus necesidades planteándolas a las OSC para que estas visualicen mediante que mecanismos pueden incluirse a estos grupos dentro de las políticas públicas y políticas sociales con respecto de los planes, programas y proyectos que el Estado, el sector privado y las mismas OSC ofertan a las comunidades.

Como puntualice en el primer capítulo en el apartado de grupos vulnerables y pobres estos en muchas ocasiones no cuentan con los mecanismos para participar directamente ni mucho menos de una representación que avale sus propuestas ante organismos e instituciones gubernamentales, no gubernamentales empresas privadas y organismos internacionales; por lo que el acercamiento hacia las OSC les es fundamental para materializar sus propuestas.

Para que esto suceda el compromiso mutuo entre comunidades para trabajar cuando ya estén disponibles los recursos y de las OSC para representar debidamente los intereses de las comunidades debe desarrollarse bajo valores éticos que fundamenten el apoyo conjunto para un desarrollo de los más necesitados.

Desde las comunidades hacia el Estado

Cuando las comunidades se organizan tienen la posibilidad de exponer sus carencias y necesidades a instituciones gubernamentales para que conjuntamente con las comunidades se tomen decisiones para una planeación estratégica priorizadora de las actividades que conciernan a la comunidad.

Estas seis interacciones en un marco de Gerencia Social encaminada a la optimización de políticas sociales deben ser una constante y complementaria relación entre las tres figuras de acción participativa.

2.4.4 Gerencia Social para un Desarrollo Social

Con base en la explicación anterior sobre Gerencia Social partiendo de ella como un elemento que puede integrar todos los ámbitos de acción como son el gobierno, las OSC, las comunidades y el sector privado, la Gerencia Social busca en la actualidad ser el motor en la optimización, eficientización e impacto de los planes, programas y proyectos que oferta el Estado, los organismos internacionales, las OSC y empresas privadas en vías de mejorar las condiciones de vida de la población.

Cuando plasmé las ideas sobre desarrollo social con base en la obra de Leñero y los cuatro momentos para llegar a él, hay que estar en una realidad conciente de las características globales y particulares que la distribución o mas bien, mala distribución de las zonas económicas del país y que trae consigo la desigualdad de oportunidades de desarrollo plasmado en la inequidad en la concentración de la riqueza en un bajísimo porcentaje del total de la población, y en contraparte la alta mayoría con escasez de recursos.

Desde mi punto de vista nuestro país ya rebaso el primer momento y se encuentra entre el segundo y tercer momento, y con los problemas políticos actuales y la economía estancada, el cuarto momento que considera un desarrollo social optimo en una Nación, esta aun lejos del alcance de la mayoría de los mexicanos.

Es bien sabido que la inversión social ha traído grandes beneficios a países que enfocan parte de su presupuesto al gasto social pero como inversión con miras a un desarrollo social en el futuro. Esto obedece a la necesidad de hacer uso de “los activos producidos por la acción humana desde infraestructura hasta medios financieros, el capital humano conformado por la población, y el capital social integrado por los valores, las instituciones”⁸⁰.

⁸⁰ KLISBERG, Bernardo. Hacia una Gerencia Social eficiente. Algunas cuestiones claves. Publicado en Vinculando.org 31 de enero 2005

La mayoría de la población debe situarse en tres realidades: vivir medianamente bien, satisfacer sus necesidades básicas y estar en la condición de no poder cubrir ni sus necesidades básicas. Por ello la política social debe estructurarse a partir de las realidades sociales, debe plantearse para atacar los dos primeros momentos y revitalizar los que están en el tercer momento impulsando a que la cuasi totalidad de esta población se encamine a plantarse firmemente en el tercer momento para que a partir de ahí se busque el desarrollo social de toda la población a lo largo y ancho del territorio.

Así la Gerencia Social debe impulsar acciones eficientes y eficaces para continuar el largo camino hacia un desarrollo social mediante la integración de las OSC y las comunidades principalmente, ya no solo en la implementación de los planes, programas y proyectos sociales, sino participar y aportar desde la toma de decisiones para la priorización y focalización de los programas gubernamentales defendiendo sus derechos y representando sus intereses.

La Gerencia Social tiene mucho que aprender, que crecer y desarrollarse al paso de los cambios sociales y la planificación para la búsqueda del desarrollo social.

2.4.5 Gerencia Social para Grupos Vulnerables

Los grupos vulnerables se ubican en condiciones realmente desfavorables que les impiden lograr una mejora en su calidad de vida por sus propios medios, ante ello, la Gerencia Social es una gran opción y oportunidad para que estos puedan acceder a recursos y materializar sus propuestas de desarrollo.

La multiculturalidad del país y las enormes diferencias que existen entre zonas, comunidades y poblados hacen más difícil y ardua la participación de la Gerencia Social. Los conocedores de la Gerencia Social están consientes de que dentro de los grupos vulnerables existen magnificas ideas y propuestas así

como personas realmente capaces que, sin embargo, no tiene los medios para salir de esa vulnerabilidad y/o pobreza.

En esos grupos en particular la Gerencia Social mediante la organización comunitaria impulsada por las OSC es una vía muy interesante que falta por explorar y explotar. Una gran mayoría de grupos vulnerables se encuentran en zonas rurales por ello aquí la comprensión e interacción para el trabajo conjunto de las ciencias sociales, ciencias exactas y ciencias naturales son fundamentales para la Gerencia Social.

En el trato hacia grupos vulnerables los líderes sociales y/o representantes comunitarios deben encaminarse a la representación de los intereses de sus comunidades ya que a través de ellos, los grupos vulnerables pueden plantear sus necesidades al mismo tiempo que conocen la oferta institucional para participar dentro de ella y más aún proponer programas para su desarrollo. La sensibilidad, valores humanos, compromiso social, valores éticos en conjunto con el trabajo directo de campo con las comunidades por parte de los actores de la Gerencia Social logra conocer su cultura y condiciones de vida para saber sus necesidades y mediante de programas se les puede ayudar y llevarles nuevos conocimientos a las comunidades.

Bajo estas necesidades de Gerencia Social la formación de gerentes sociales con perfiles vastos y complementarios dan gran importancia al capital humano, recurso humano y capital social tema que abordo en el siguiente capítulo.

Capítulo III:

El Gerente Social

3. El Gerente Social

Uno de los fines de la Administración Pública está encaminado a materializar las decisiones de gobierno para disminuir cubrir las demandas y necesidades de la sociedad, sin embargo su falta de capacidad que ha mostrado durante muchos sexenios para responder a ellas, trae consigo la adopción de nuevas e innovadoras técnicas, herramientas, visiones y enfoques para mejorar su desempeño y responder a los cambios acelerados de la sociedad.

En los capítulos anteriores hemos analizado particularmente la actividad de la Administración Pública con visperas de crear planes, programas y proyectos sociales cimentados en políticas sociales con un sustento de política económica que permita solventar el gasto público que esto implica; y en segunda instancia la creciente participación de la sociedad civil organizada en esta actividad.

Hasta aquí estamos en el acuerdo que la Administración Pública es hoy por hoy incapaz e insuficiente para solventar todas las demandas de la sociedad así como proveerla de bienes y servicios de calidad que sean equitativos, por ello la participación de las OSC toma cada vez mayor importancia en la complementariedad del ámbito gubernamental y el ámbito social para fines sociales.

El problema de pobreza, rezago y vulnerabilidad social abordado en este trabajo necesita la participación conjunta de ambos sectores para crear las condiciones óptimas que apunten hacia la disminución constante de la polarización social buscando el impulso para un desarrollo social sostenido.

La Gerencia Social explicada en el capítulo anterior se presenta como un enfoque y herramienta útil para la Administración Pública y para las OSC, ya que si esta arraiga su fundamento en la Administración Pública, hoy en día igualmente su desarrollo en las OSC es tan importante como en el sector gubernamental y el privado.

Como lo mencioné al final del capítulo anterior el recurso mas importante para toda organización es el humano, si consideramos que las organizaciones son creadas por individuos imperfectos y por ende las organizaciones también lo son, unas en mayor grado que otras, esto se puede ver como un obstáculo para el desarrollo institucional y organizacional, sin embargo, está en manos del hombre buscar las opciones para mejorar el desarrollo de las instituciones. Como ejemplo esta la evolución que se ha dado en las organizaciones e instituciones gubernamentales que han buscado implementar nuevos enfoques, en caso concreto un enfoque gerencial que le permita mejorar su desempeño en vías de una Administración Pública eficaz y eficiente.

La visión gerencial de las organizaciones públicas busca esa competitividad que permita una mejora continua ofertando bienes y servicios de calidad para sus ciudadanos.

La gerencia social no es ajena a esa visión, está creada para mejorar el trato hacia problemas como la pobreza y la vulnerabilidad social de una manera institucionalizada eficaz y eficiente con la optimización de recursos tomando en cuenta, la temporalidad traducida en tiempo espacio determinados en la implementación de la política social mediante planes, programas y proyectos dirigidos al sector social.

Para lograr una Gerencia Social de impacto, la formación de cuadros con la preparación teórico-práctica, metodológica, instrumental y profesional traducida en gerentes sociales es una prioridad puesto que la gerencia social no puede dar los resultados que la sociedad necesita sino cuenta con gerentes sociales con un nivel de preparación teórico-practico acorde a las necesidades que en materia de desarrollo social necesita el país.

3.1 El Gerente

La concepción de un gerente es importante para conocer más a fondo el perfil que se crea en el sector privado y tener en cuenta cuales de estos elementos son afines al perfil de Gerente Social.

Un gerente es quien tiene a su cargo un área de responsabilidad, también tiene a su cargo cierta gente; vale decir que es responsable del desempeño de su gente.⁸¹

El buen gerente o jefe debe ejercer un adecuado liderazgo sobre sus colaboradores; liderazgo es el proceso por el cual una persona influye a otras para que se encaminen en el logro de objetivos comunes, el liderazgo implica una relación interpersonal, donde juegan no sólo la aptitud del líder, sino también la predisposición de los seguidores y las condiciones de la situación.⁸²

Podemos visualizar dos tipos de gerentes; uno es el gerente-ejecutivo, el cual tiene funciones más oficinescas y de dirección, y por el otro lado esta el gerente-participativo, el cual se interrelaciona e interactúa más directamente con todo su equipo y con su objeto de trabajo, según Lazzati se considera que a esos perfiles se les da una connotación negativa y positiva, el gerente-ejecutivo se le ve como algo ya no aplicable a las necesidades institucionales y por el contrario el gerente-participativo al estar en contacto en todo el proceso gerenciador puede obtener mayor certeza en sus resultados.

Sin embargo, esto no es exclusivo sino que se puede dar el caso contrario, y esto depende mucho de la capacidad del gerente para influir en su equipo de trabajo y en la organización.

Para Richard N. Farmer y William G. Rýan un gerente es alguien que se esfuerza por alcanzar objetivos cuantificables, relacionados con los fines del subsistema, y un administrador como aquel que se esfuerza por llegar a

⁸¹ LAZZATI, Santiago, Gerencia y liderazgo. P 5

⁸² Ibid. P. 6

objetivos no cuantificables, independientemente del efecto final de su consecución.

Buscando las diferencias entre administración y gerencia vemos que el administrador es un gerente que trabaja en organizaciones públicas o no lucrativas (Administrador Público), más que en una empresa mercantil. Por otra parte, gerente es todo aquel que realiza sus actividades por medio de otras personas, en organizaciones mercantiles.⁸³

De acuerdo a las necesidades actuales es necesario según Plunkett & Attner, que los gerentes cuenten con las siguientes características:

- Procurar el cambio: las cosas nunca permanecen tal como están; las turbulencias y las ambigüedades son factores permanentes;
- Observar las realidades externas: estar atento a los cambios en el mercado.
- Promover un estilo de capacitación: ayudar a los empleados a percibir otras maneras de hacer las cosas;
- Eliminar el miedo: (de los empleados) al enfrentar los desafíos para alcanzar las metas de la organización;
- Crear especialización: desarrollar medios para la capacitación y el aprendizaje de los integrantes de todos los niveles funcionales de la organización;
- Tener visión: tener habilidades para ver los puntos donde la organización, o el trabajo, podrá ser mas motivante y versátil o gratificante;
- Negociar para resolver problemas: emplear la autoridad del cargo con el propósito de alcanzar los objetivos y equilibrar las necesidades de la organización con las de los miembros de los equipos;

⁸³ O. da Silva, Reinaldo. Op Cit. p. 22-23

- Valorar las diferencias: apreciar las existentes en la fuerza de trabajo y abrirse a otras formas de pensar, porque las personas son diferentes;
- Desarrollar una administración participativa: hacer de cada empleado un elemento con poder creativo y algo de autoridad para tomar decisiones;
- Desarrollar el poder de los equipos: mediante la suficiente delegación de autoridad y generación de los equipos de proyecto con la necesaria autonomía funcional;
- Ser inflexible con respecto a la calidad otorgada al cliente: tanto en lo que se refiere a los productos como a los procesos o los servicios, los cuales deben ser mejorados constantemente.

En el siguiente punto veremos como se ha insertado el perfil gerencial en la Administración Pública para conocer como se forma un gerente público y posteriormente describir al Gerente Social.

3.2 Gerente Público

Los cambios que ha tenido la Administración Pública en la búsqueda de mejores resultados, es la adopción de un enfoque gerencial mediante la formación de gerentes públicos con un nuevo perfil de funcionario acorde a las necesidades actuales de la Administración Pública.

El principal objetivo es que se recluten y se integren a las instituciones públicas profesionistas con una alta preparación comprometidos con el servicio público y con valores éticos que le permitan un desempeño ejemplar dentro y fuera de las instituciones.

A largo de mis estudios en la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, he comprendido que el perfil gerencial que se a adoptado de mala forma en los esquemas, los estudios y la práctica de la Administración Pública mexicana, han desvirtuado los aportes que este enfoque podría traer al

desarrollo administrativo de la Administración Pública y por ende de sus resultados. En el capítulo I de este trabajo en el punto sobre Administración Pública en México mencioné que son afines a cualquier tipo de administración, sea pública o privada, los principios de Administración General, lo que se busca no es privatizar sino mejorar el desempeño de las instituciones públicas mediante la mejora constante de técnicas administrativas que ayuden a la Administración Pública a cumplir sus objetivos.

La formación de administradores públicos no ha rendido los frutos que México necesita, obedeciendo a que existen muchos vicios políticos, administrativos, culturales, los clientelismos, intereses particulares o partidistas que impiden que los administradores públicos cumplan sus funciones y actúan para bien de la población.

Caso contrario, ejercer un cargo público generalmente es motivo de poder, de superioridad, de fines económicos particulares; los resultados que la Administración Pública ha dejado hasta este nuevo sexenio 2006-2012 que comienza hacen ver que el personal no rinde frutos, no trabaja para el pueblo ni por el pueblo, trabajan por ellos mismos, y a pesar de que los sueldos en el sector público no son nada despreciables, se mantiene el nivel de corrupción, impunidad, enriquecimiento ilícito, inmunidad ante las autoridades y el gran desvío de recursos que sólo afectan a la sociedad.

Con esta idea intento dejar en claro que el Gerente Público no debe sustituir a los Administradores Públicos, sino ser una denominación que se le de en busca de mejorar su desempeño.

Para continuar con esta temática que me parece fundamental para comprender el enfoque de este trabajo mencionare brevemente que se busca del Administrador Público ideal y se vera que no es contrario al lo que se pretende del Gerente Público.

Manuel Quijano Torres, nos menciona lo siguiente respecto al servicio público:

El servicio es un gesto humano que nos engrandece porque es un acto solidario que le da valor y sentido a nuestra vida y existencia. El servicio es una experiencia que implica contacto y convivencia y – de alguna manera- el momentáneo redescubrimiento de la satisfacción. El servicio público es una responsabilidad y un compromiso con el cual el ciudadano entra en contacto con algún aspecto de la Administración Pública y experimenta la calidad del servicio. Si reconocemos al servidor público como el elemento esencial en una reforma de la administración, debemos convenir que el mayor potencial para promover el cambio estructural que exige la reforma del gobierno reside fundamentalmente en la profesionalización de los recursos humanos.⁸⁴

Según la estructura administrativa de la Administración Pública en nuestro país el servidor público se puede formar en la enseñanza académica y en la práctica, igualmente el Administrador Público necesita una base teórico-práctica adquirida en las Universidades y conjuntamente la práctica en el ejercicio del servicio público.

Con base en los objetivos de la Administración Pública, y de los servidores públicos Manuel Quijano considera de manera enunciativa un decálogo⁸⁵ de lo que se espera de los servidores públicos.

1. Ética profesional. El perfil ético al que me refiero debe considerar que sea humanista, extraordinariamente sensible ante las injusticias sociales, de principios, virtuoso y con el temperamento y audacia necesarios para la toma de decisiones que beneficien a las mayorías.

⁸⁴ QUIJANO, Torres Manuel. Texto publicado en *La administración pública de México: contexto de su modernización*. Coordinador Moisés Castillo García. UNAM. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. México 1998

⁸⁵ QUIJANO, Torres Manuel. Texto publicado en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. Coordinadores Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruiz. Plaza y Valdés Editores. México. 1999

2. Conocedor de la historia. Quiero decir que el servidor público demuestre interés y conocimiento por nuestro pasado y por las causas que dieron sentido a nuestro proyecto nacional. Los hechos históricos son algo más que hechos. Están teñidos de humanidad.
3. Pasión, emoción y sensibilidad políticas. Amor a México, entendedor de las pasiones humanas, carácter en las situaciones más escabrosas, exquisita pasión y sensibilidad y, sobre todo, el análisis preciso y rápido de la situación y la meditación anticipada sobre los problemas que habrán de enfrentarse en el futuro.
4. Vocación de servicio. Hacedor, tenaz, voluntad de conciliación, luchador que se hace del sacrificio un instrumento para templar se carácter y forjar el de sus compañeros.
5. Conocimiento de los métodos y técnicas. Aplicar los adelantos científicos y tecnológicos como herramienta para la toma de decisiones. Saber utilizar y adecuar métodos y técnicas en la administración, que son el medio pero jamás el fin.
6. Capacidad de orientación. Liderazgo, capacidad organizativa, orden, espíritu de trabajo y de desafiar rigores. El pensamiento de servir y liderar constituye, junto a su acción consecuente uno de los puntos culminantes en la trayectoria del hombre para su politización.
7. Actualización permanente. Estudioso de la política y administración, pero también de la cultura en general. Lector infatigable y promotor de la investigación y la búsqueda de nuevos derroteros por los que habrá de transitar el país.
8. Idealista y comprometido con la nación. Imaginativo y presto con el brazo, el pensamiento y la acción. Júbilo por el trabajo. Es aquel que procura el lenguaje llano, franco, claro y sincero. De espíritu altruista, filantrópico y solidario con el pueblo que es a quien en primera instancia se debe.
9. Reconocer el valor de la interdisciplina. Inteligencia multifacético. Una de las virtudes que debe singularizar al servidor público es la

sencillez, el compañerismo y la comprensión y respeto de las ideas.

10. Agente de cambio. Devoción por las banderas que el pueblo levanta, porque esas demandas y optimismos son el futuro. No es un agente aislado realizando trámites al solo impulso de sus deseos, sino parte misma del pueblo que lo formo y al cual se debe. El servidor público, además de tener disposición a realizar las tareas, debe tener fe en los hombres, fe en sus ideas y, sobre todo, su fe en el ejemplo.

Es preciso mencionar que el servidor público en su formación académica no es exclusivo de la Administración Pública, puesto que en las instituciones públicas laboran profesionistas de Ciencias Sociales, Ciencias Exactas y Ciencias Naturales, de ahí la importancia de tener conocimientos generales para comprender la relación multidisciplinaria. Sin embargo la formación del Administrador Público lo pone en una posición en la que por sus conocimientos puede aportar mucho al quehacer de la Administración Pública.

Según Michel Crozier,⁸⁶ en una sociedad post-industrial, como la actual, el recurso esencial que hará la diferencia en el largo plazo es la calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo del recurso humano. “Administrar las organizaciones privadas y públicas y todas las instituciones colectivas en función de este carácter esencial del recurso humano, implica un cambio profundo de razonamiento que es especialmente difícil para un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación que estaban adaptadas a la sociedad industrial”.⁸⁷

Con base en las nuevas necesidades organizacionales el gerente público además de su alta preparación debe contemplar nuevas actitudes con respecto a lo tradicional en la Administración Pública con un real compromiso de servicio público.

⁸⁶ Crozier, M., “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad”, ...

⁸⁷ Crozier, M. Ibid

El CIDE plantea que un administrador ideal que es el espejo de un gerente público tiene las características de conciencia nacional y capacidad de decisión, capacidad creativa, técnica y crítica.⁸⁸

La visión empresarial pública del gerente público permite la contemplación de aspectos de mercado y de productividad en el desempeño administrativo lo cual igualmente como lo explicaré más adelante es primordial para la formación del Gerente Social.

Para Oscar Oszlak⁸⁹ un Gerente Público debe poseer las siguientes cualidades:

- ❖ Haber tenido experiencia previa en Gerencia Pública
- ❖ Ser un experto en su especialidad, diestro y experimentado.
- ❖ Tener metas claras y plena comprensión de las implicaciones políticas de sus decisiones
- ❖ Haber logrado en su actividad pasada resultados y productos rentables, si no inusuales
- ❖ Haber gerenciado proyectos complejos, en los que el factor humano constituía una variable decisiva.
- ❖ Tener capacidad para manejar muchos asuntos diferentes a un mismo tiempo
- ❖ Poder dividir su tiempo entre “apagar incendios” y diseñar proyectos de largo plazo.
- ❖ Resistir presiones y utilizar estrategias para aprovechar la fuerza de los demás de manera creativa.
- ❖ Dominar el temor –incluso el miedo físico- frente a un contexto hostil.
- ❖ Dedicar esfuerzos similares a la tarea técnica y política.
- ❖ Ser capaz de negociar con la burocracia establecida y de enrolarla en proyectos creativos.

⁸⁸ Barenstein, J., “Los administradores en el sector público mexicano”, ...

⁸⁹ OSZLAK, Oscar. Separando la paja del trigo. Versión extraíble del portal de Internet <http://www.clad.org.ve/anales2/oszlak.html> 03/11/2006

- ❖ Actuar catalíticamente, resistiendo las presiones de clientes y grupos de interés.

Relacionando lo planteado por Manuel Quijano y Oscar Oszlak, el servidor público independientemente de su denominación como Administrador Público o Gerente Público urge que en su preparación ética profesional sea capaz de contar con estas características.

Debido a la complementariedad que se da en la formación del gerente público y del Gerente Social hasta aquí dejare la idea general del gerente público, dejando plasmado que en la fusión necesaria el Gerente Social además de contar con la preparación de un gerente público su visión de lo social debe ser clara y objetiva en su formación teórico-práctica.

3.3 Perfil del Gerente Social

Las necesidades de la Gerencia Social proponen una formación integral del Gerente Social, para ello en este apartado describiré ampliamente su formación para después particularizar su participación dentro de la Administración Pública y en las Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin minimizar su importancia el sector privado no lo abordare de forma detallada sino únicamente enunciativa,

Actualmente la gerencia social y los gerentes sociales debido a las condiciones tan desiguales y polarizadas que existen en la sociedad deben buscar logros integrales en la toma de decisiones para la aplicación de recursos traducidos en una política social eficaz, eficiente y optimizada revitalizando la legitimidad ante ciudadanos y grupos sociales debido a la incredulidad por parte de estos hacia la Administración Pública particularmente basada en los pocos resultados ante la desigualdad social.

Para enfrentar estos problemas sociales en un primer termino el Gerente Social debe tener en formación base las siguientes características.⁹⁰

- 1) Capacidades científico-tecnológicas, es decir, la obtención de ciencia y tecnología administrativa para el procesamiento de la gestión estatal. Capacidades que incluyen la generación de tecnología administrativa, su transferencia eficiente y la innovación “doméstica”.
- 2) Potencialidades para la toma de decisiones, es decir una capacidad decisoria en situaciones complejas que incluyen universos estrechos con un alto nivel de presión política y un ritmo acelerado que caracteriza la dinámica organizacional.
- 3) Aptitudes de liderazgo, o sea disponer de sólidas capacidades en el campo de la conducción de grupos humanos dado que su eficiencia en ese aspecto determinará en gran medida los resultados finales de su actividad.
- 4) Preparación para el cambio, esto es, que disponga de desarrolladas capacidades para la percepción de los procesos de cambio, la investigación dinámica de sus características, el reaprendizaje en función de ellas y la readaptación de sus conductas y mecanismos de acción.
- 5) Valores, lo que significa que todas las capacidades mencionadas se encuentren en un marco valorativo consonante a los intereses nacionales y a los valores éticos de carácter colectivo
- 6) Cultura general que le permita entender los problemas organizacionales y sociales

El Gerente Social debe visualizarse como un factor de cambio tanto organizacional como social, es decir, considerarse un factor de cambio “hacia adentro” para fortalecer la actividad institucional y sus resultados; y, un factor de cambio “hacia fuera” dirigida a la sociedad, que concientice que sus actividades y el resultado de ellas además de traer un beneficio institucional y personal estará ayudando a sectores pobres y vulnerables de la sociedad.

⁹⁰ Kliksberg, B., “Universidad, formación de administradores y sector” pp. 146-148

Como el Gerente Social puede encontrarse en el sector gubernamental y en las OSC debe contemplar la capacidad de relaciones interinstitucionales buscando el vínculo dependiendo de su ubicación con las organizaciones con fines sociales para el logro conjunto de objetivos.

Contemplando que el Gerente Social se ubica en tres sectores de organización podemos analizar que su conocimiento y enfoque parte desde dos puntos: el de mercado y el de Estado-gobierno.

Cuando se reconoce como la variable determinante el mercado, el perfil de formación del Gerente Social se estructura alrededor de la naturaleza del sector de actividad empresarial y las decisiones asociadas a la dinámica mercantil como son: precio, financiamiento, producción, recuperación de inversión, eficiencia económico-financiera, etc. Dicha concepción implica de una forma natural la búsqueda de perfiles de formación indiferenciados de la administración de empresas pero con un sentido social.

Cuando por el contrario, se asume como la variable fundamental el Estado, el perfil de formación se estructura alrededor de la naturaleza estatal de las organizaciones y de los referentes necesarios desde esta perspectiva, como son: la dinámica política, el impacto social, la vinculación y funcionalidad con ciertas políticas económicas, la institucionalización de la organización en la estructura administrativa estatal, el logro de su misión estratégica estatal.

Esta concepción sugiere, más bien, una formación global comprensiva de la dinámica de los procesos y del aparato estatal en su conjunto.⁹¹

Ante las necesidades de mercado y de gobernabilidad que demanda la sociedad estos dos enfoques buscan su intermediación, por lo que los gerentes sociales no son entes estáticos pertenecientes a uno u otro enfoque por el

⁹¹ Cabrero Enrique, *Del Administrador al ...*”, pp. 95

contrario, son adaptables según sean las condiciones a alguno de los dos o, una mezcla de ambos para lograr el impacto de los programas sociales.

La adaptabilidad y mezcla de ambos enfoques tiene su mayor impacto en la implementación de proyectos productivos para grupos vulnerables y pobres como lo explicaré en el capítulo cuatro mediante la aplicación de la gerencia social y participación de gerentes sociales y de las comunidades.

El manejo multidisciplinario del Gerente Social es importante y más aún en su enfoque de las ciencias sociales la comprensión de disciplinas dentro de estas forman la fundamentación teórico-práctica del perfil del Gerente Social.

Párrafos arriba mencioné que el Gerente Social ve el enfoque gubernamental de Estado y el enfoque de mercado como una complementariedad de conocimientos en vías de una Gerencia Social, igualmente la mezcla de estos enfoques es importante si consideramos los cambios sociales globales que se van dando constantemente. Por ello como lo menciona Enrique Cabrero existen tres ámbitos que el gerente debe tomar como punto de partida en el análisis de políticas públicas y la implementación de la gerencia social con base en los planes, programas y proyectos.

- En el ámbito económico son claras las tendencias a la formación de bloques regionales integrados comercial y productivamente, este fenómeno denominado globalización impulsa inevitablemente al desvanecimiento de las fronteras nacionales. Los intercambios y la integración se van ampliando a aspectos de tipo político, social, cultural y, evidentemente también, de la Administración Pública. En este sentido, la Administración Pública apunta hacia un aparato de conducción y articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, haciendo de la coordinación y negociación su actividad estratégica, y no más de la ejecución directa de todo tipo de iniciativas estatales.
- En lo político, las tendencias apuntan hacia un ámbito público con la necesidad de la participación directa y permanente de la sociedad. Las políticas públicas y la gestión de organizaciones públicas dejan por lo

tanto de ser un ámbito exclusivo del Estado para pasar a ser el nudo de la relación Estado-sociedad.

- En lo referente a lo social su pluralidad se manifiesta cada vez más, con la variante de que se trata de una pluralidad que exige espacios de participación en las decisiones públicas y representación en la vida social.⁹²

De tal forma la formación del Gerente Social implica su capacidad emprendedora y de relación e interlocución desde el gobierno y desde las Organizaciones de la Sociedad Civil con las comunidades.

En términos concretos de toma de decisiones estos tres ámbitos Cabrero Mendoza⁹³ lo explica de la siguiente manera:

- a) Dimensión Económica: es aquella dinámica relacionada con el mercado y sus variables como son: evolución sectorial, productividad, precios, tecnología, eficiencia económico-financiera, eficiencia administrativa etc. En esta dimensión, surgen las estrategias económicas, financieras y tecnológicas de la organización, es decir, estrategias orientadas a la sobrevivencia de un sector y en un mercado.
- b) Dimensión política: es la dinámica relacionada con el sistema político-administrativo estatal como son apoyos, alianzas, coaliciones, espacios decisorios, influencias, conflictos, capacidad y oportunidad de negociación, etc. Aquí surgen las estrategias relacionales de la organización, es decir, el manejo de estos apoyos, compromisos y alianzas con otras instancias de la administración y/o con organismos no gubernamentales y OSC
- c) Dimensión social: aquella dinámica relacionada con el impacto de la acción de una determinada entidad en la sociedad. Esto es, la función de legitimación, de integración con las comunidades y el público usuario es decir, con los grupos directamente beneficiados o perjudicados por la

⁹² Idem

⁹³ Ibid., pp. 96

acción de la organización. Esto es, estrategias de tipo social, de legitimación y de institucionalización.

La dimensión económica sugiere un primer conjunto de prerequisites en el perfil, relacionados con el conocimiento, el referencial teórico, la capacidad analítica, y decisoria, para conducir una organización sujeta a una determinada dinámica sectorial, mercantil y tecnológica. Todo lo anterior mediante la aplicación de una estructura orgánica, financiera, y productiva, que permita el logro de los objetivos esenciales, con una visión empresaria, como son la suficiencia, la competitividad y la regeneración de recursos subsistencia que posibiliten el crecimiento y la consolidación en un sistema económico. El dominio de aspectos técnicos de la gestión aparece como el prerequisite fundamental.⁹⁴

La dimensión política, por su parte, da lugar a prerequisites de comprensión, análisis y desarrollo de habilidades en la dinámica de los procesos políticos originados al interior de una estructura de poder compleja que establece redes de dependencia entre instituciones del sector público y fuera de él. Las organizaciones públicas son entes sujetos a la capacidad de negociación de su grupo directivo vis a vis las instancias de autorización, concertación y financiamiento del sector central.⁹⁵

La dimensión social sugiere prerequisites relacionados con la comprensión, análisis e interpretación, de los procesos sociales, culturales y su representación o manifestación en comportamientos, opiniones y condicionamientos. La receptividad o rechazo de los grupos sociales a los bienes y servicios que ofrece una organización pública, y su grado de identificación con dicha institución, son aspectos que deberán dar lugar a detallados análisis para detectar las variables de incidencia, en el impacto social de la acción gubernamental.⁹⁶

⁹⁴ Ibid pp. 98

⁹⁵ Idem.,

⁹⁶ Idem

Con base en estos fundamentales ámbitos de análisis del Gerente Social en su accionar y toma de decisiones dentro de una organización su nivel de decisión puede ser desde lo operativo, a nivel ejecutivo como coordinador o bien en lo estratégico a mediano y largo plazo. Es importante visualizar al Gerente Social como un miembro adaptable a los cambios sociales junto con sus necesidades por lo que su participación debe moverse junto e incluso anticiparse mediante visión a futuro de los problemas que se puedan presentar.

El Gerente Social en su perfil práctico necesita un vínculo más directo que sensibilice su percepción de los problemas sociales tanto en lo general-global como en lo particular. La Gerencia Social necesita gerentes sociales que trabajen con las comunidades, el perfil oficinesco o netamente ejecutivo limita la realidad y visión de los gerentes sociales por lo que su vinculación con la sociedad es indispensable, ya que existen programas generales y focalizados que para su implementación hacen uso de diferentes herramientas políticas, económicas, administrativas, técnico-operativas y para realmente saber cuales aplicar el conocimiento de la población objetivo es fundamental.

Dentro de esta vinculación la gerencia que implementa el Gerente Social debe estar sensibilizada, es decir contener valores humanos que le permitan relacionarse con las comunidades.

Hasta aquí es perceptible la complejidad del Gerente Social ideal, sin embargo plantarnos en la realidad es lo mejor y un Gerente Social ideal en la actualidad es muy difícil de formar más que con muchos años de preparación teórico-práctica-operativa o bien cimentarlo en la preparación profesional, académica y práctica en la Administración Pública y las OSC mediante procesos de capacitación. Por ello la conformación de un grupo alrededor del liderazgo del Gerente Social es muy importante y ahí es donde la cultura general y comprensión de los problemas sociales desde una visión multidisciplinaria logran enfrentar las pobreza y vulnerabilidad social; siendo el Gerente Social un líder de grupo que sepa conjugar los conocimientos de su equipo para lograr los fines sociales ya sea desde las Administración Pública o desde las OSC.

3.3.1 El Gerente Social en la Administración Pública

El Gerente Social desde la Administración Pública está muy adentrado hacia la toma de decisiones de prioridades sociales, así como en la planeación de los planes, programas y proyectos sociales ya que estando dentro de lo gubernamental es un agente participativo en la gestión de lo social. El Gerente Social no busca sustituir al servidor público sino es una denominación al servidor público que enfoca su trabajo al desarrollo social, mediante el trabajo contra la pobreza y vulnerabilidad social

Igualmente en todos los procesos vinculados con la implementación de la política social. Dentro de la Administración Pública el Gerente Social debe buscar el vinculo con las OSC y comunidades que le permitan mayor certeza en la globalización y/o focalización de los planes, programas y proyectos puesto que al conocer cuasi directamente los problemas y demandas sociales puede ser factor clave desde el sector ejecutivo en la toma de decisiones sobre los problemas sociales. Así mismo su vinculación con el sector no gubernamental ayudará a incentivar a las OSC y las comunidades a ser participes en los procesos de la creación de la política social y por ende de los planes, programas y proyectos de su interés según su situación socioeconómica en la que se encuentren.

Al estar en las instituciones públicas gubernamentales el Gerente Social es un factor de enriquecimiento institucional en el tratamiento de la pobreza y vulnerabilidad social.

La preparación del Gerente Social desde la Administración Pública aún necesita pasar por muchos filtros burocráticos para poder adquirir el perfil integral y la responsabilidad y compromiso social que las condiciones actuales del país necesitan.

3.3.2 El Gerente Social en las Organizaciones de la Sociedad Civil

Dentro de la conformación de la sociedad civil surgen organizaciones con intereses sociales que buscan ayudar al desarrollo de algunos sectores vulnerables de la sociedad y que sus intereses son netamente sociales.

Dentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil existen profesionistas bien preparados con un enfoque multidisciplinario hacia lo social; la preparación de estos elementos dentro de las mismas organizaciones para formarlos como gerentes sociales con un perfil como el mencionado en el punto 3.2 es una oportunidad para revitalizar y dar aún mas importancia a las OSC en la participación de la Gerencia Social.

Desde mi punto de análisis dentro de las OSC el Gerente Social integral ideal esta más cerca de ser una realidad que en la Administración Pública, puesto que las OSC surgen desde la sociedad civil y están mas sensibilizadas de los problemas sociales y por lo tanto sus actividades están más comprometidas con la sociedad, esto es un gran avance para la búsqueda de la Gerencia Social desde las OSC y deja más en claro el peso e importancia que ahora tienen estas organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda del desarrollo social.

Existen organizaciones con un peso importante que además tienen representatividad y presión política algo muy importante hoy en día en la toma de decisiones de la gestión social de los programas gubernamentales globales y focalizados.

Para que el Gerente Social de las OSC pueda lograr encaminar el trabajo institucional hacia una Gerencia Social su participación activa con las comunidades representa el vínculo con estos sectores para conocer sus condiciones y proponer soluciones apoyado de su equipo de trabajo y de las mismas comunidades. En el proceso de la Gerencia Social la representatividad de las OSC y de los intereses de las comunidades necesitan la participación

del Gerente Social que pueda hacer política y plantearlas a las organizaciones gubernamentales e incluso a organizaciones internacionales.

3.4 Participación del Gerente Social en el Desarrollo Social

El Gerente Social como lo he mencionado contempla un vasto conocimiento organizacional, institucional, multidisciplinario con objetivos sociales. La participación dentro de la gestión social es vital para una planeación del desarrollo social, al igual que como un miembro activo de la Gerencia Social se convierte en una vía para la hechura de la política social.

Anteriormente expliqué lo que implica llegar al desarrollo social, y que la Administración Pública ha sido rebasada por las condiciones cambiantes constantes de la sociedad. La participación de la comunidad y de la sociedad civil organizada son parte fundamental de la Gerencia Social y cada vez es más importante la retroalimentación que se da entre estas dos y la Administración Pública para lograr un impacto real en la sociedad de la política social. Debido a la falta de administradores públicos y personal en las OSC con esa visión gerencial-social, la formación de gerentes sociales dentro de las organizaciones es cada vez más necesaria en vías de buscar la implementación de la Gerencia Social.

Si se logra la formación de gerentes sociales con este perfil tan complementario y estos realizan un trabajo ejemplar, la situación y credibilidad institucional ira al alza sustentada en resultados percibidos realmente por la población. Que si bien esta aún lejos la equidad social si se puede ir avanzando dentro del segundo y tercer momento que plantea Leñero⁹⁷ en búsqueda del desarrollo social.

⁹⁷ Leñero Otero Op cit.

3.5 Importancia del Gerente Social en el tratamiento de grupos vulnerables

Los grupos vulnerables están en condiciones desfavorables algunos tienden a sumirse en condiciones de pobreza, otros además de ser vulnerables ya están en los diferentes niveles de pobreza; su condición les impide tener opciones reales para salir de esa vulnerabilidad y acceder a las oportunidades sociales de desarrollo.

Entre ellos están niños que viven en la calle, adultos mayores, indígenas, madres solteras, discapacitados que por su posición socioeconómica carecen de elementos que les permitan desarrollar sus capacidades para buscar una mejor calidad de vida.

La interacción que se puede dar entre estos grupos y los gerentes sociales, principalmente desde las OSC es fundamental para el desarrollo de la Gerencia Social. Si esto se llega a plasmar en una constante institucional y organizacional estos grupos vulnerables pueden acceder a la equidad de oportunidades para desarrollar sus capacidades.

La descomposición social que se está dando en nuestro país a raíz de la creciente polarización de sectores sociales es un grave problema que repercute en el desarrollo general del país sumergiendo a la población en el subdesarrollo que ha caracterizado a la nación.

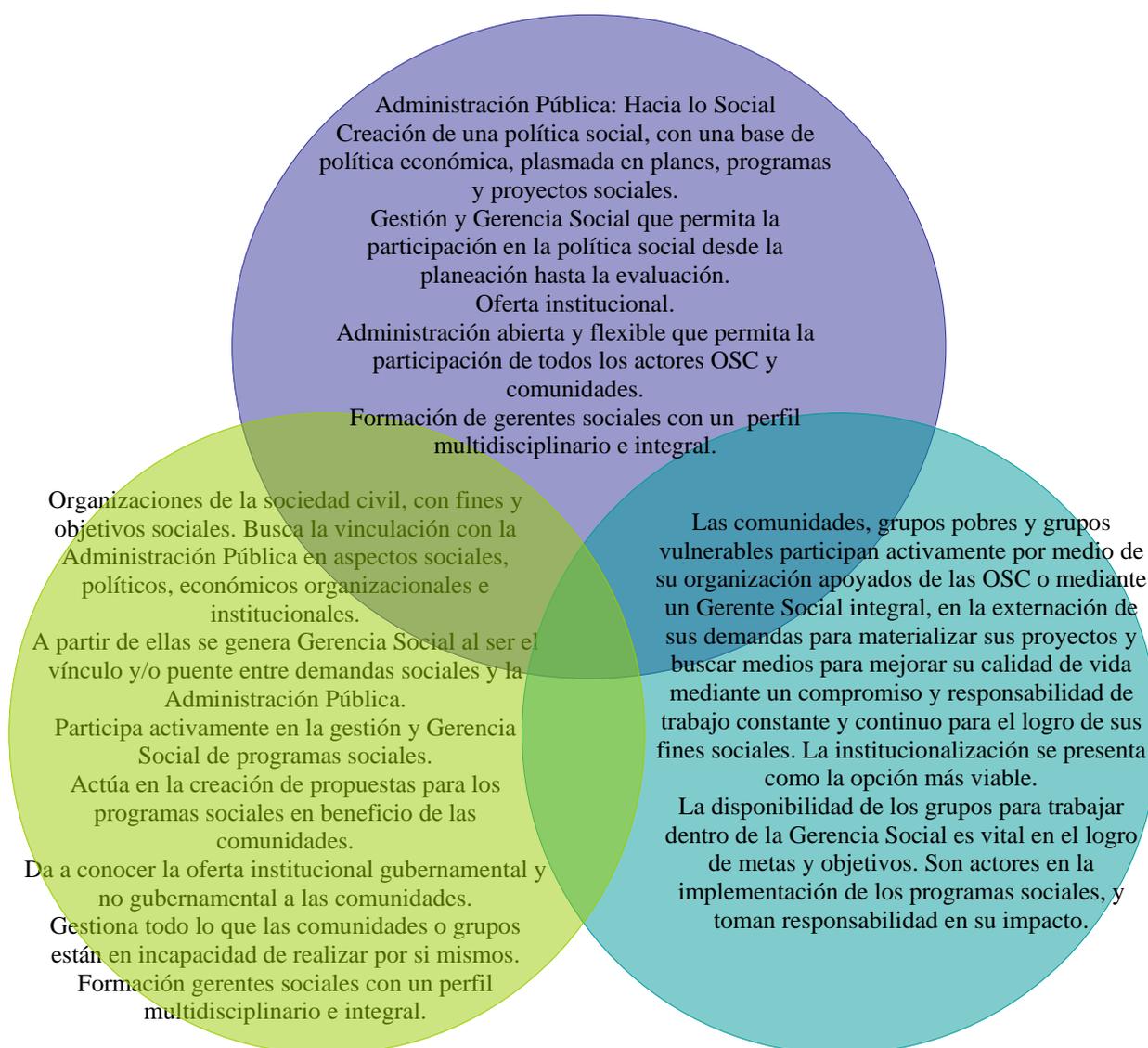
Por ello la participación de la Administración Pública, las OSC y la misma sociedad civil puede impulsar los mecanismos que permitan a las comunidades más marginadas obtener una oportunidad para mejorar su nivel de vida.

Como veremos en el siguiente y último capítulo los proyectos productivos son una vía que toma cada vez más fuerza e importancia en el tratamiento de estos grupos. Concretamente veremos el caso de una comunidad indígena de Peñamiller en la Sierra Gorda de Querétaro, que

gracias a la participación de un grupo de mujeres con iniciativa y su vinculación con una OSC denominada Movimiento Nacional Indígena lograron aterrizar un proyecto productivo gubernamental y se allegaron recursos financieros y técnicos para elaborar un producto orgánico. En este caso veremos un proceso claramente desarrollado que se amolda perfectamente al modelo de Gerencia Social y la actividad de un Gerente Social con un perfil muy completo en el tratamiento de grupos vulnerables específicamente indígenas.

Diagrama de la Gerencia Social

Participación de la Administración Pública, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y grupos vulnerables⁹⁸



⁹⁸ Autoral

Capítulo IV:

Los Proyectos Productivos en Grupos Vulnerables

4. Proyectos Productivos

La Gerencia Social puede darse a partir de las organizaciones del gobierno o bien desde las Organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, para poder hablar de integral un requisito indispensable es la participación activa de los grupos y comunidades interesados en buscar vías y mecanismos que ayuden a salir de su situación de pobreza y vulnerabilidad.

A lo largo de este último capítulo desarrollaré la parte práctica y operativa ejemplificándolo con las actividades realizadas en el Movimiento Nacional Indígena relacionada directamente con lo que son los proyectos productivos aplicados en un grupo indígena ubicado en la Sierra Gorda de Querétaro en el municipio de Peñamiller; este grupo como veremos mas adelante esta conformado en su totalidad por mujeres indígenas de la comunidad y que han tenido éxito a partir de un proyecto productivo gerenciado y gestionado por el Movimiento Nacional Indígena el cual le ha dado un seguimiento que le permitió una doble adquisición de recursos gubernamentales para continuar con el proyecto.

Para comprender la interrelación que se dan entre los proyectos productivos, la Gerencia Social y la importante participación del gerente social explicaré qué son los proyectos productivos y cómo se llevó a cabo ese proyecto en Querétaro.

4.1 Definiciones de proyectos productivos

Un proyecto es el documento prospectivo de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social. Esto implica, desde el punto de vista económico, proponer la producción de algún bien o la prestación de algún servicio con el empleo de cierta técnica y con miras a obtener un determinado resultado o ventaja económica o social. Como plan de acción, el proyecto supone la indicación de los medios necesarios para

su realización y la adecuación de esos medios a los resultados que se persiguen.⁹⁹

Los proyectos productivos están encaminados a lograr la participación conjunta del gobierno con las OSC y las comunidades con el objetivo de que grupos y comunidades puedan materializar un proyecto que ellas mismas realicen con el apoyo directo del gobierno y/o las OSC.

Los Proyectos productivos son un apoyo a las iniciativas ciudadanas en vías de una mejora en su calidad de vida, tiene como objetivo “fomentar el desarrollo social, humano y productivo en personas, comunidades y grupos generando oportunidades productivas en el ámbito agrícola, ganadero e industrial.”¹⁰⁰

La pasividad de la población en la actualidad es una barrera para buscar un desarrollo social, ante esta realidad la sociedad se ha organizado para obtener mayor peso y representatividad de sus propuestas y demandas que esta necesita y las cuales van dirigidas ya no sólo al gobierno sino a organismos nacionales e internacionales tomando en cuenta la amplia oferta institucional que en su conjunto existe.

Se cuenta con una oferta institucional que se enfoca a diferentes rubros del desarrollo social como es la alimentación, vivienda, educación, proyectos productivos entre otras que no son utilizados y esos recursos ya sean financieros, humanos y/o en especie se quedan congelados y no son utilizados.

Puede representar un apoyo para los pobres para que se organicen en cadenas productivas o de comercialización que les permita negociar la venta de sus productos ante grandes corporaciones o en el mercado mundial o local.

⁹⁹ ILPES, Guía para la presentación..., p. 13 en Mateos Raúl Op Cit p. 37

¹⁰⁰ <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/rgz-migracion.htm>

Este concepto de proyectos productivos para que logre un verdadero impacto necesita entre otras cosas del apoyo de la Gerencia Social con una constancia que permita resultados visibles. Estos proyectos productivos se encaminan principalmente a grupos o personas en desigualdades y vulnerabilidad social como en este caso lo son los indígenas.

Ciertamente esos grupos no cuentan con el conocimiento, herramientas ni representatividad para acceder a estos recursos que les permita materializar sus proyectos. Para ello es necesaria la participación dentro del gobierno y de las OSC de gerentes sociales que junto con su equipo de trabajo cumplan el perfil mencionado en el capítulo tres, y puedan dar el apoyo técnico-profesional a esos grupos vinculándose en la generación de la Gerencia Social hacia un desarrollo social.

Los proyectos productivos ciertamente necesitan para su elaboración, como veremos en el siguiente punto, elementos técnicos que las comunidades y grupos vulnerables específicamente los indígenas es muy difícil que tengan. Por ello el vínculo que se dan entre las comunidades y el gerente social es una retroalimentación puesto que la cultura indígena es tan rica como el conocimiento del gerente social.

De manera general los proyectos productivos proporcionan recursos materiales, financieros y/o en especie para la materialización del proyecto el cual después de ser aprobado y asignado el recurso, las comunidades se encargan de llevarlo a cabo. Es decir es un proyecto en el que las organizaciones dan recursos pero la sociedad los implementa.

En el sexenio 2000-2006 del presidente Vicente Fox, algunas Secretarías dentro de su oferta institucional contaban con la asignación de recursos para proyectos productivos, algunos de ellos son: Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) pertenecientes a la Secretaría de la Reforma Agraria, igualmente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

llevo a cabo su quinto concurso de experiencias exitosas de proyectos productivos que ya están generando recursos.

En el caso práctico se verá como es posible darle seguimiento a un proyecto productivo, puesto como veremos el grupo de mujeres de la Sierra Gorda de Querétaro accedieron a recursos gubernamentales en el año 2005 con base en el programa PROMUSAG, y posteriormente en el año 2006 volvieron a acceder a recursos financieros para su proyecto mediante el concurso de la SEMARNAT de “Experiencias Exitosas” es su quinta edición.

4.2 Elaboración de proyectos productivos

Como mencioné líneas arriba la elaboración de un proyecto productivo es algo complejo puesto que necesita la aplicación de ciencias sociales, ciencias exactas y particularmente en los del sector agrario de las ciencias naturales en los que la comprensión multidisciplinaria del gerente social junto con su equipo de trabajo es trascendental para que tenga éxito.

A continuación mencionaré como se elabora un proyecto productivo para los programas gubernamentales de FAPPA y PROMUSAG con base en un manual que resulto de un curso por parte de la Universidad de Chapingo a petición de la Secretaria de la Reforma Agraria el cual es enunciativo mas no limitativo y que se distribuyo a los participantes de este curso en el participaron integrantes del Movimiento Nacional Indígena. Es preciso mencionar que ese modelo y manual fue específicamente para los proyectos de los programas antes mencionados y sus criterios sólo aplicaron para los proyectos elaborados en el año 2006, sin embargo en la elaboración del proyecto de PROMUSAG que gano el financiamiento en el año 2005 se utilizaron los cuatro perfiles que este manual indica de forma similar.

Para la elaboración de un proyecto productivo se necesita el análisis de cuatro elementos:

Perfil de mercado: este aspecto tiene que ver con un análisis conciso sobre la situación y las condiciones generales y particulares del mercado con el que se relaciona el proyecto productivo, para poder determinar la oferta y la demanda. Eso es importante para visualizar el impacto a corto, mediano y largo plazo, para ello es necesario tomar en cuenta el mercado local, nacional e internacional mediante un análisis de precios, puesto que el proyecto debe tener una rentabilidad considerando el producto final según las variables costo-beneficio.

Perfil Social: característico de un estudio socioeconómico de la región y de la comunidad en particular. Para este tipo de proyecto es necesario localizar la condición de marginación y pobreza patrimonial del grupo participante así como su condición de localidad CEC¹⁰¹. Algo muy importante para elaborar este perfil es saber integrarse e interrelacionarse con la comunidad para conocer y comprender sus necesidades; para ello la recaudación de información sobre los antecedentes tanto de la comunidad como del grupo son fundamentales.

Perfil técnico: en este punto se debe describir perfectamente y de manera coherente en que consiste el proyecto y como se va a realizar, tomando en cuenta materias primas, materiales, recursos financieros, materiales y humanos, para la elaboración de los productos. Las cantidades se deben relacionar con el perfil de mercado considerando la demanda y lo que se pretende ofertar en tiempo, espacio y cantidades. Se debe tomar en cuenta su impacto social, financiero y ambiental cuando así lo requiera el proyecto.

Perfil financiero: este elemento necesita un análisis contable exacto y que tome en cuenta la rentabilidad económica del proyecto, es decir se debe demostrar la viabilidad del proyecto y tomar en cuenta los escenarios óptimos, de equilibrio y catastrófico.

¹⁰¹ www.microregiones.gob.mx

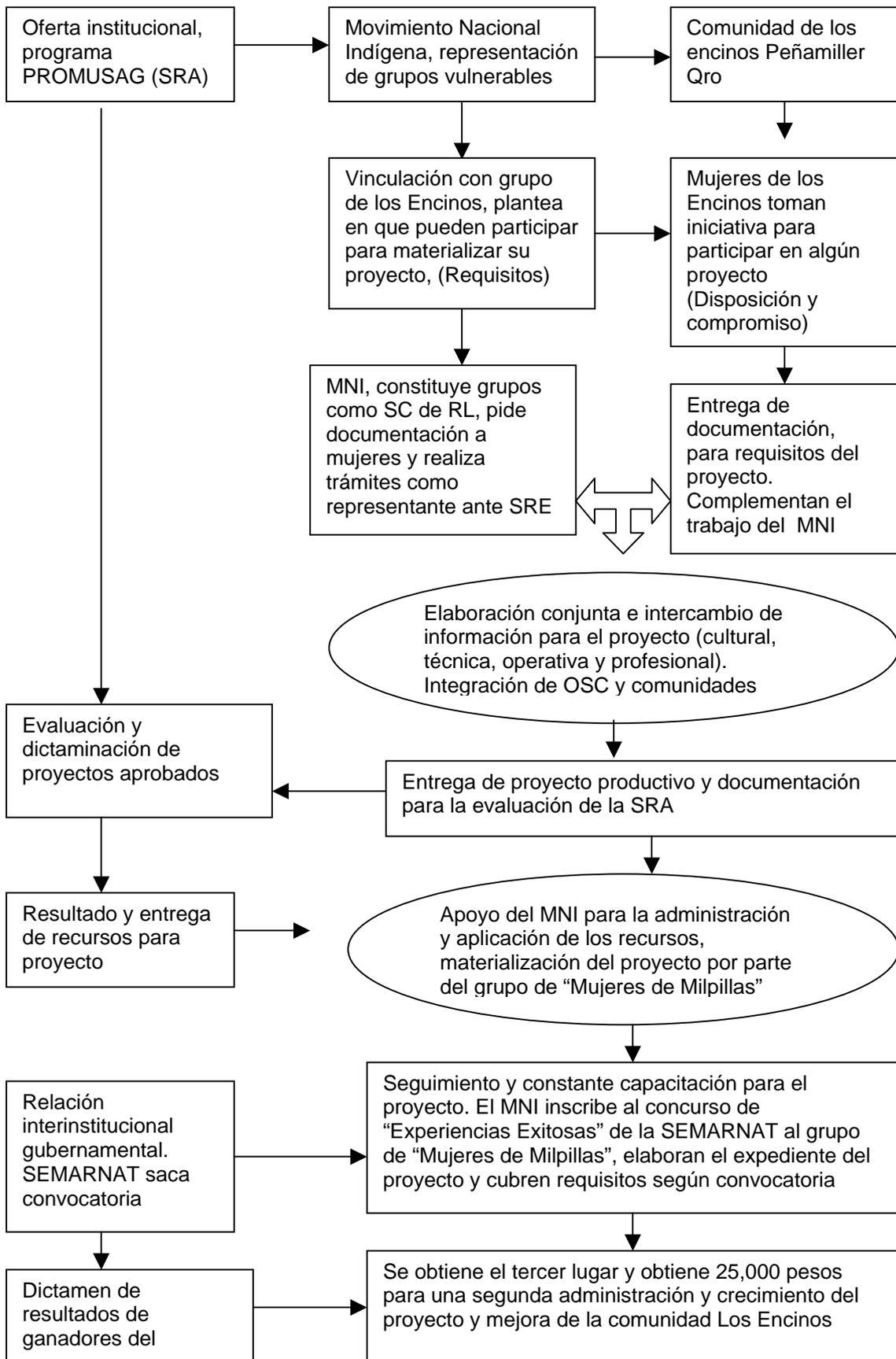
Vemos que para dichas especificaciones de los proyectos productivos se deben contar con conocimientos multidisciplinarios que la Gerencia Social contiene y sus gerentes sociales junto con un grupo de trabajo pueden solventar para elaborar este tipo de proyectos y lograr que los grupos y comunidades puedan acceder a los recursos que las instituciones, en este caso la Secretaria de la Reforma Agraria, oferta a través de Programas gubernamentales.

Es preciso mencionar que para cumplir con todos los requisitos no bastan los conocimientos profesionales ni técnicos, sino debe complementarse con el conocimiento de las comunidades donde se plantea la instauración del proyecto, es decir la interacción directa con las comunidades.

Para poder materializar un proyecto productivo y que este tenga el impacto necesario en las comunidades es importante que la Gerencia Social tenga presencia y realice sus actividades con profesionalismo y dedicación.

El análisis para la realización de los proyectos es un proceso un tanto complejo si lo visualizamos a partir de las premisas de la Gerencia Social: a partir de la oferta institucional en este caso gubernamental, una OSC vincula a las comunidades y las apoya en la gestión del proyecto mediante su representación y aportación de herramientas técnico-profesionales que sus integrantes cuentan dentro de sus conocimientos, se ayuda a la administración y materialización del proyecto mediante capacitación y se le da un seguimiento a dicho proyecto para mejorar día a día su impacto en el mercado y mejorando las condiciones de vida de las comunidades. A continuación muestro un esquema de la Gerencia Social para el proyecto productivo de “Mujeres de Milpilllas”.

Gerencia Social para proyectos productivos (Autoral)



El esquema anterior fue elaborado con base en las actividades que realiza el Movimiento Nacional Indígena en la representación de sus grupos. Se me hace importante la explicación del esquema para entender lo que es la aplicación de la Gerencia Social.

Mencioné que para que se de una Gerencia Social, la participación del gobierno como institución, las OSC y las comunidades debe ser de compromiso. El Movimiento cuenta con un recurso humano que cubre casi en su totalidad el perfil que planteo en mi capítulo 3, es líder, representante de grupos y comunidades, cumple funciones administrativas, de negociación y manejo de grupos, cuenta con un grupo multidisciplinario de ciencias sociales, ciencias exactas y ciencias naturales para la elaboración de los proyectos productivos; así mismo tiene la visión económica, política y social.

El proceso que se dio en este proyecto en particular contó con la participación activa de los tres elementos y por ello se han dado resultados, que si bien aún falta por hacer con estos grupos, es algo muy próximo a la Gerencia Social.

4.3 Importancia de la implementación proyectos productivos en grupos vulnerables

Como lo veremos en el punto 4.5 y 4.6, los proyectos productivos son de gran importancia para los grupos vulnerables ya que se hacen partícipes directos en las actividades para mejorar su condición de vida, buscar una mejora en la misma y salir de la vulnerabilidad en la que se encuentran.

La oferta institucional gubernamental y no gubernamental que existe para este rubro de proyectos productivos es importante por lo que el compromiso, responsabilidad e iniciativa de las comunidades y grupos vulnerables representa el elemento de capital social para que por medio de la Gerencia Social se pueda apoyar con su ejercicio a estos grupos.

La elaboración de un proyecto productivo revitaliza el compromiso social del gerente social puesto que el trabajo que se tiene que realizar no es nada fácil si consideramos la complejidad multidisciplinaria en la que esta inmersa. El crecimiento que adquieren los participantes en los proyectos no es únicamente económico, también es una mezcla e intercambio de conocimientos profesionales, culturales y educativos.

Este concepto de proyectos productivos se presenta como una gran oportunidad para que crezca una Gerencia Social en la que el gobierno como tal reduzca el peso de sus actividades mas no de su responsabilidad y que las OSC junto con las comunidades comiencen a ganar terreno y fuerza en la toma de decisiones sustentadas en los resultados que los proyectos productivos dejen al Estado, a las OSC y principalmente a los grupos vulnerables en esa ardua lucha contra la desigualdad social.

4.4 Impacto de proyectos productivos en grupos vulnerables

Los grupos vulnerables se encuentran en una constante desigualdad social de oportunidades y medios para desarrollar sus capacidades y mejorar su calidad de vida, en nuestro país es más fácil que se sumerjan cada día más en esa vulnerabilidad debido a la falta de una política social eficiente y la carencia de Programas sociales de impacto en estos grupos.

La participación y el vínculo que se dan entre estos grupos, las OSC y el gobierno es importante que crezca y se sustente con resultados puesto que eso incentivara a la sociedad a participar con más énfasis en ese tipo de proyectos.

El principal impacto que dan los proyectos productivos en los grupos vulnerables es que les permite materializar algún proyecto en el que ellos tienen la iniciativa de participar como capital social. Como estos proyectos demandan principalmente recursos financieros, materiales y en especie; los grupos se encargan de llevarlos a cabo cuando ya están los recursos.

Con un proyecto productivo materializado los grupos vulnerables logran iniciar un negocio que les permite desarrollarse en cuestiones económicas que principalmente se visualizan en una mejora alimenticia, de vivienda, educativa y de vestido lo cual es cubierta con las ganancias que generan. En esa temática el gobierno ya no se encarga de proporcionar directamente estos bienes y servicios, sino que parte en el inicio al proporcionar el recurso y dejando que los grupos exploten ese recurso para su beneficio económico y social.

4.5 Caso práctico: Proyecto Productivo “Mujeres de Milpillas”

En el año 2004 se dio la vinculación del Movimiento Nacional Indígena con la comunidad de los Encinos perteneciente al Municipio de Peñamiller con el objetivo de apoyar a esta comunidad mediante la elaboración de un proyecto productivo que les permitiera acceder a recursos por parte del gobierno federal a través del programa PROMUSAG.

El programa PROMUSAG se creó con el fin de fortalecer los mecanismos de apoyos directos a las mujeres del sector agrario tales como ejidatarias comuneras, posesionarias y vecindadas reconocidas por núcleos agrarios, con el fin de propiciar el fomento de actividades productivas en dicho segmento poblacional y con ello fortalecer las acciones de combate a la pobreza en el ámbito rural.¹⁰²

El Movimiento Nacional Indígena es una institución comprometida con las comunidades indígenas de todo el país, la cual busca el desarrollo, participación y superación de este sector de la población tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad y desigualdad que el esquema social mexicano ha trazado para los indígenas, mediante la participación y vinculación comunitaria e institucional. Es una asociación constituida por mexicanas y mexicanos, que se caracteriza por estar conformada por indígenas y miembros de la sociedad

¹⁰² Diario Oficial de la Federación. 19 de abril del 2004. Programa de la Mujer en el Sector Agrario. Segunda sección. Pág. 78

civil en goce pleno de sus derechos civiles y políticos que se afilian de manera libre, responsable, solidaria, participativa y voluntaria en calidad de asociados y simpatizantes, que comparten un pensamiento común que orbita en los principios universales de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, que unidos en un eje conduzcan al bien común de la humanidad.

La búsqueda del bien común de la humanidad demanda actores gubernamentales y no gubernamentales, involucrados en las actividades políticas, económicas, sociales, culturales, sustentables del medio ambiente, de derechos fundamentales y de políticas públicas, la renovación y redefinición de las relaciones económicas, políticas, sociales y jurídicas que impliquen nuevos retos y desafíos e involucren a todos los actores a coadyuvar en un esquema de desarrollo exitoso de largo plazo, de participación transparente y al diseño de políticas endogenizadoras e innovadoras y de una globalización incluyente.

De tal suerte, el panorama que vislumbra el pensamiento común de asociados y simpatizantes del Movimiento Nacional Indígena ante esta contextualización, es de preocupación por buscar soluciones solidarias y pacíficas a los problemas étnicos y de toda una sociedad en general, en el marco del bienestar común y fraternidad de los pueblos, por ello, manifiesta su actuación desde el seno de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y sociedad civil, como una asociación interesada en coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política de nuestro país, así como el de crear una opinión pública mejor informada en las comunidades y pueblos indígenas de México e impulsarlos para que puedan competir en la vida política y económica.¹⁰³

En el año 2005 se elaboro un proyecto productivo para la siembra de Aguacate en la Región para el Programa FAPPA, al ver las mujeres de los Encinos el beneficio que traerían estos proyectos se acercaron al Movimiento para proponer la elaboración de un proyecto productivo para ellas. De tal forma

¹⁰³ Estatutos del Movimiento Nacional Indígena AC 2006

se convino elaborar un proyecto productivo para la fabricación de Shampoo y Jarabe con base en las propiedades del Aguacate un producto totalmente orgánico y buscar su expansión y crecimiento.

El proyecto lo elaboraron técnicos y gente pertenecientes al Movimiento con el apoyo de las mujeres de los Encinos. El proyecto fue seleccionado por la Secretaria de la Reforma Agraria y accedieron al recurso económico por la cantidad de 180,000 pesos el cual fue utilizado en su totalidad para la gestión del proyecto y su implementación.

Para el año 2006 con el objetivo de continuar con este proyecto se reviso la oferta institucional encontrando la convocatoria la cual muestro como anexo 1 y se decidió entrar al concurso de la SEMARNAT, “Experiencias Exitosas”¹⁰⁴, en el cual participé activamente para la elaboración del proyecto. A continuación muestro el proyecto que se realizó y participó en este concurso a nivel nacional.

¹⁰⁴ www.semarnat.gob.mx

MUJERES DE MILPILLAS SC DE RL
PRODUCTORAS DE SHAMPOO Y JARABE DE AGUACATE ORGANICO

1.- EXPERIENCIA

Producción y/o comercialización de shampoo y jarabe a base de aguacate orgánico y otras especies de plantas de la región.

2.- UBICACIÓN

Domicilio: Conocido de la Localidad de los Encinos del Municipio de Peñamiller, Qro.

Código Postal: 76010

Caseta de teléfono publico: (01 441) 2 92 51 35 y 2 92 50 36

Croquis de localización del Municipio de Peñamiller, Qro.:



Croquis de localización de Milpillas Localidad de los Encinos, Peñamiller, Qro.:



3.- COMUNIDAD, EJIDO, ORGANIZACIÓN Y PARTICIPANTES

Comunidad: Milpillas (Sección 0240).

Localidad: Los Encinos (0033).

Municipio: Peñamiller (12).

Estado: Querétaro (22).

Ejido: Los Encinos.

Organización: Mujeres de Milpillas, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada.

Localidad CEC:

ENTIDAD	CLAVE INEGI ESTATAL / CLAVE DE LA MICRORREGIÓN	MICRORREGIÓN	CLAVE INEGI DEL MUNICIPIO /1	NOMBRE DEL MUNICIPIO	GRADO DE MARGINACIÓN DEL MUNICIPIO /2	CLAVE INEGI DE LA LOCALIDAD CEC/3	NOMBRE DE LA LOCALIDAD CEC /4 Liga a las localidades en áreas de influencia	POBLACIÓN DE LA LOCALIDAD CEC
QUERETARO DE ARTEAGA	2201	CADEREYTA	013	PEÑAMILLER	ALTO	220130025	ENCINOS, LOS	347

220130025 ENCINOS, LOS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NOMBRE DE LA MICRORREGION	NOMBRE DEL MUNICIPIO	CLAVE DE LA LOCALIDAD	NOMBRE DE LA LOCALIDAD	POBLACION TOTAL 2000	DISTANCIA LINEAL A LA LOCALIDAD CEC (Km)
QUERETARO DE ARTEAGA	CADEREYTA	PEÑAMILLER	220130044	PILON, EL	331	5.1
QUERETARO DE ARTEAGA	CADEREYTA	PEÑAMILLER	220130145	MILPILLAS	112	2.1
QUERETARO DE ARTEAGA	CADEREYTA	PEÑAMILLER	220130105	MENTIRAS	41	3.3
TOTAL:				3	484	

Participantes:

	NOMBRE	COMUNIDAD	EJIDO
1.-	Porfiria Hurtado Aguilar	Milpillas	Los Encinos
2.-	Ma. Trinidad Huerta Hurtado	Milpillas	Los Encinos
3.-	Jovita Fabián Aguilar	Milpillas	Los Encinos
4.-	María del Rocío Agustín Cortés	Milpillas	Los Encinos
5.-	Loreto Hermila Aguilar Martínez	Milpillas	Los Encinos
6.-	María de Jesús Huerta Sánchez	Milpillas	Los Encinos
7.-	Marcelina Linares García	Milpillas	Los Encinos
8.-	Juana Guillén Linares	Milpillas	Los Encinos
9.-	Juana Guillén Guillén	Milpillas	Los Encinos
10.-	Janet Oliva Huerta Hurtado	Milpillas	Los Encinos
11.-	Epifania Huerta Aguilar	Milpillas	Los Encinos
12.-	Sandra Huerta Linares	Milpillas	Los Encinos

4.- RESPONSABLE

Nombre: Porfiria Hurtado Aguilar

Cargo: Presidente del Consejo de Administración de Mujeres de Milpillas, S.C. de R.L.

5.- ORGANIZACIÓN INDÍGENA PROMOVENTE DE LA EXPERIENCIA

Nombre de persona moral: Movimiento Nacional Indígena, Asociación Civil.

6.- DOMICILIO SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INDÍGENA

Calle: Retorno del Dichoso 15 B

Colonia: Hogares

Municipio: Atizapan de Zaragoza

Entidad federativa: Estado de México

Código Postal:

Teléfono/fax:

Correo electrónico:

7.- BENEFICIARIAS DIRECTAS

No.	NOMBRE	GENERO
1.	Porfiria Hurtado Aguilar	Mujer
2.	Ma. Trinidad Huerta Hurtado	Mujer
3.	Jovita Fabián Aguilar	Mujer
4.	María del Rocío Agustín Cortés	Mujer
5.	Loreto Hermila Aguilar Martínez	Mujer
6.	María de Jesús Huerta Sánchez	Mujer
7.	Marcelina Linares García	Mujer
8.	Juana Guillén Linares	Mujer
9.	Juana Guillén Guillén	Mujer
10.	Janet Oliva Huerta Hurtado	Mujer

11.	Epifania Huerta Aguilar	Mujer
12.	Sandra Huerta Linares	Mujer

8.- ORGANIZACIONES QUE APOYARON EL PROYECTO

Nombre de la organización gubernamental: Secretaría de la Reforma Agraria.

Tipo de apoyo: Económico, a través del Programa de la Mujer del Sector Agrario.

Nombre de la organización no gubernamental: Movimiento Nacional Indígena, A.C.

Tipo de apoyo: Elaboración de proyecto productivo, asistencia técnica, capacitación y comercialización.

9.- CATEGORÍA A PARTICIPAR

De mujeres y/o con perspectiva de género.

DESCRIPCIÓN DE EXPERIENCIA

1.- NOMBRE DE LA EXPERIENCIA

Producción y/o comercialización de shampoo y jarabe a base de aguacate orgánico y otras especies de plantas de la región, mediante la constitución de la figura jurídica de Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada, conformada por mujeres que han sido gestoras y operadoras del desarrollo de su proyecto productivo que les permitió aprovechar de manera racional los recursos y condiciones naturales que existentes en el Núcleo Agrario de los Encinos, sin dañar al medio ambiente, siendo todas participes en la toma de decisiones, la distribución del trabajo y en el reparto de los beneficios.

2.- ANTECEDENTES

Peñamiller fue habitado por primera vez en el siglo XIII por pames, posteriormente a finales del siglo XVI llegaron a establecerse grupos de indígenas jonaces y en 1748 se fundó el presidio de Santa María Peñamiller. Finalmente en 1941 se le concedió la categoría de municipio.

La comunidad de Los Encinos es una de las 140 localidades pertenecientes al Municipio de Peñamiller, en el Estado de Querétaro.

El municipio de Peñamiller, se localiza geográficamente al norte del estado de Querétaro y se le ha definido como la puerta de la Sierra Gorda. Al norte colinda con el estado de Guanajuato, al sur con los municipios de Tolimán y Cadereyta, al este los municipios de Pinal de Amoles y San Joaquín, y al oeste con el estado de Guanajuato. Se encuentra a una altura de 1320 msnm. Ubicado dentro de las coordenadas geográficas, entre los paralelos 20° 56' y 21° 14' de latitud norte y 99° 42' y 100° 02' de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Cuenta en su totalidad con una superficie de 694.902 Km². La cual representa el 5.8% del Estado.

El Municipio registra una tasa de crecimiento para el periodo 1995-2000 de 1.6, con una población ligeramente superior a los 16,557 habitantes, población que se divide en 7,993 hombres y 8,564 mujeres (INEGI 2001). Registra una categoría migratoria de expulsión, por ello la distribución por grupos de edades más importante es de 15 y 64 años con un 50%, deduciéndose de lo anterior él por que esta entidad exhibe un índice de alta marginación.¹⁰⁵

Los Encinos se encuentra dentro de la región Semi-desértica del Municipio dentro de una franja que corre de Oeste a Este con características áridas debido a la sombra ocasionada por la Sierra Madre Oriental que sirve de barrera a los vientos húmedos del Golfo de México.

¹⁰⁵ (Enciclopedia Temática del Estado de Querétaro) consultada en el año 2006

En cuanto a hidrografía se refiere, el río más importante es el Extoraz, que cruza totalmente el Estado y capta las aguas pluviales de más de 3784 km² y son afluentes de éste, los ríos de Tolimán y Xichú, con un escurrimiento disponible de 1,103.5 millones de m³.

Se observan en el Municipio tres relieves, la localidad de Los Encinos se localiza en la parte baja, entre alturas de 1,200 a 1,400msnm, en las vegas que se extienden a lo largo del Río Extoraz y del arroyo Encinos, que fluye precisamente a este río.

A este nivel prevalece el clima seco, semicálido con temperaturas que oscilan entre 2°C hasta 35°C, con una temperatura media de 22°C; la precipitación define condiciones desérticas perfectamente observables al margen de las corrientes mencionadas, los inviernos son bien definidos y las heladas se presentan cada 10 años.

En esta parte baja existen suelos de muy buena calidad por ser vegas del río ó de arroyos que frecuentemente son cubiertos por las aguas; de esta manera reciben capas adicionales de sustancias fertilizantes que las corrientes acarreen. En estos suelos se produce maíz, frijol, hortalizas y frutas.

El cambio climático ha golpeado a este municipio, pues los caudales que lo atravesaban han comenzado a secarse debido a la escasez de lluvias, además de provocar una serie de cambios vertiginosos en su clima. Esta condición ha mermado las opciones de los lugareños pues su principal fuente de ingresos ha sido en función a la producción de aguacate y otros cultivos, que han dejado de obtenerse por la escasez de agua.

Las vías de comunicación a Los Encinos se resumen a una línea de transporte público (Flecha Azul) que va de Atargea, Guanajuato a la capital de Querétaro y viceversa, pasando por Los Encinos, vía Camargo. Este recorrido sólo se realiza en dos corridas al día, pasando por dicha comunidad en la corrida de Atargea a Querétaro a las 7:30am y de regreso a las 5:00pm. Existe una sola caseta de teléfono pública.

En relación a los servicios públicos, la población cuenta con el servicio de luz eléctrica; con instituciones de educación preescolar y primaria, con una clínica de salud, con red de agua potable (abasto irregular), no existe servicio de alcantarillado.

En la comunidad de Los Encinos habitan aproximadamente 130 unidades familiares.

Las actividades principales que se realizan la agricultura, la floricultura, la ganadería y los trabajos de jornaleros.

El régimen de explotación de la tierra es ejidal. La agricultura que se practica es principalmente de temporal, con una minoría de riego. Los principales cultivos son el maíz y frijol, y en cuanto a la fruticultura el principal producto que se obtiene es el aguacate hass.

A partir de la década de los 90's, debido a la escasez de fuentes de empleo y de recursos económicos se ha venido dando una fuerte tendencia de los hombres a emigrar, buscando en el país vecino del norte y en la capital de nuestro país una mejor calidad de vida.

Algunos de estos hombres siguen siendo el principal sustento de la economía de sus familias, sin embargo, no todos los hogares han corrido con la misma suerte quedando algunos sin ningún ingreso.

Ante este panorama, algunas de las mujeres de Los Encinos han ideado una manera de salir adelante junto con sus hijos sin necesidad de abandonar la tierra que los vio nacer y crecer.

No obstante las adversidades a las que se han tenido que enfrentar, doce mujeres emprendedoras lograron organizarse para implementar un proyecto productivo que consiste en la producción de shampoo y de jarabe elaborados con base en las propiedades del aguacate cultivado orgánicamente en la misma comunidad junto con otras plantas medicinales que son usadas como

ingredientes, tales como el sangregado, la sábila, el estafiate, la bugambilia, el eucalipto y el orégano, además del agua de manantial y la miel.

3.- JUSTIFICACIÓN

En la comunidad de Los Encinos dadas las circunstancias socio-económicas de la población y a la falta de recursos monetarios y el desempleo, es necesaria la creación de proyectos productivos, pues al ver que una constante es la migración de hombres y jóvenes en edad de trabajar, las mujeres que permanecen en la comunidad deben buscar una forma de adquirir ingresos para solventar los gastos familiares y ser un elemento de apoyo dentro del desarrollo de la comunidad.

La importancia de “Mujeres de Milpillas” en el entorno de la comunidad ha sido positiva económica y socialmente, ya que a partir de la puesta en marcha del proyecto este ha beneficiado a las familias de las integrantes del grupo impactando en una mejora en su calidad de vida. Así mismo, la experiencia se considera como una futura fuente de empleo en tanto comience a extenderse, integrando a más mujeres de la comunidad.

Dentro de la comunidad esta experiencia ha tenido un impacto favorable en la población en general y en las autoridades mismas como una práctica exitosa; por lo que se ha incentivado a los pobladores para involucrarse y buscar nuevas opciones que les permitan la creación de actividades que mejoren su situación económica, social, cultural y ambiental de la región.

El shampoo y el jarabe de aguacate son producidos eficientemente, siendo competitivos y rentables, atendiendo a elevar el nivel de la calidad de vida en la población.

Por lo anterior, es importante identificar las fortalezas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas que en el ámbito de la producción de Shampoo y Jarabe se enfrentan.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Buen nivel de organización de las socias. • Existe experiencia, organización, tradición, vocación en la actividad y un gran arraigo por su tierra. • Zona con una excelente sanidad vegetal. • Ubicación geográfica estratégica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de gestión y asesoría técnica internacional. • Existen convenios comerciales internacionales y un mercado amplio al que se puede acceder. • Disponibilidad de programas de apoyo a los diferentes sectores. • Disponibilidad de insumos, maquinaria y equipo especializados. • Mercados para los productos. Producción de productos tradicionales con aceptación en el mercado. • Aprovechar los mercados específicos que ofrecen los productos orgánicos.

DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Falta más y mejor infraestructura así como equipamiento para envasado y etiquetado. • Infraestructura caminera deteriorada en las zonas. • Insuficiente rentabilidad por altos costos de producción. • Falta de financiamiento formal. • Falta de esquemas de comercialización bien estructurada en la que se aprovechen los mercados alternos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia de otras zonas productoras. • Incertidumbre en las políticas económicas. • Desventaja con otros países en cuanto a subsidios y apoyos. • Presencia de fenómenos naturales que afectan el desarrollo de la actividad. • Competencia desleal. • Insumos más caros por efecto de fleteo en la zona.

4.- OBJETIVOS

El objetivo principal es mejorar la calidad de vida de las socias y sus familias por medio de una prosperidad económica, impulsando la capacidad productora aguacatera en la región, y por lo tanto producir el shampoo y el jarabe con base en las propiedades de este producto natural.

Cuantitativamente y debido a los resultados obtenidos y al éxito, se busca dentro de los objetivos a futuro una mayor producción, así como la de una mayor incursión en el mercado nacional:

- Lanzar al mercado el Shampoo con la marca “Aguaorganic”, elaborado con aguacate orgánico, romero, sábila y sangregado a un costo de 16 pesos. Producir 10,000 botellas de 400ml., buscando la introducción del producto en la Republica Mexicana y el extranjero.
- Así mismo producir Jarabe de Aguacate con la marca “Aguacatin” elaborado a base de hoja de aguacate orgánico, miel, sábila, estafiate, eucalipto y orégano a un costo de 14 pesos. Producir 10,000 botellas de 150 ml. y de igual manera comercializarlo en la Republica Mexicana y el extranjero.

5.- DESCRIPCIÓN

La experiencia se realiza en el Municipio de Los Encinos, en un cuarto prestado por una de las socias a partir del año 2003, cuando se les proporcionó la capacitación para hacer los productos.

Cronológicamente las principales actividades que se han llevado a cabo para darle el impacto que tiene la experiencia son las siguientes:

2003: Inicio de la experiencia a partir de la solicitud de capacitación y la aplicación de ésta. Comienzan a producir y distribuir los productos en pequeñas cantidades en la comunidad.

2004: Vínculo con el Movimiento Nacional Indígena. Se constituyen la figura de S.S. de S.

2005: Se ven beneficiadas por la Secretaría de la Reforma Agraria a través del Programa de la Mujer en el Sector Agrario con el proyecto productivo de “MUJERES DE MILPILLAS PRODUCTORAS DE SHAMPOO DE AGUACATE Y JARABE DE AGUACATE.

Gestión para la colocación del producto en Farmacias Similares, tiendas naturistas y tiendas de autoservicio en diferentes estados de la República.

2006: Se constituyen como Sociedad Cooperativa y obtienen el apoyo del gobierno municipal para tener un aula de usos múltiples como espacio para incrementar y mejorar su producción. Búsqueda de apertura del mercado.

6.- DURACIÓN

La experiencia se inicio en el año 2003 a partir de que, a petición de las mujeres y por sus necesidades económicas, se les dio una capacitación de tres sesiones para poder realizar el jarabe y el shampoo, a partir de esta capacitación y debido a la rápida asimilación y aprendizaje de técnicas, las mujeres de milpillars en ese mismo año comenzaron la producción en forma. La experiencia sigue en la actualidad llevándose a cabo, con una mejora continua y una expansión en el mercado sustentada por la alta calidad del producto.

7.- METODOLOGÍA

La metodología que se utiliza para realizar estos productos es tradicional y de cocina común.

La experiencia se realiza en el municipio de Los Encinos, en un cuarto prestado por una de las socias, a partir del año 2003, cuando se les proporcionó la capacitación para hacer los productos.

Las actividades que se realizan, son sencillas y tradicionales, ya que se basan en procedimientos que no implican procesos muy elaborados.

Shampoo:

- Recolección de ingredientes naturales (aguacate, romero, sangregado, sábila y agua de manantial).
- Al tener esos materiales se pesan en una báscula para medir las cantidades exactas para que sean proporcionales según los requerimientos.
- Se cuecen los ingredientes en una olla y se cuelan.
- Se agrega jabón de lauril y grasa natural, los cuales son comprados en el mercado local.
- Al tener la mezcla se le adicionan exametafosfato que sirve como conservador, adquirido en el mercado local.
- Se deja enfriar y se le aumenta glicerina.
- Al estar la mezcla completa se envasa y etiqueta.

Jarabe:

- Recolección de ingredientes de la región (aguacate, sábila, estafiate, bugambilia, eucalipto y orégano).
- Compra de ácido cítrico, alcohol y miel en el mercado local.
- Al contar con los ingredientes se pesan, según la fórmula.
- Se cuecen y cuelan.
- Al colarlos se le agrega miel y ácido cítrico.
- Al estar la mezcla se envasa y etiqueta para su venta.

Las herramientas que se utilizan son el cuarto de una de las socias, una estufa, tres ollas, cucharas, tinajas, una manta, tanques de gas, y para el embotellado, botellas, tapas y etiquetas.

8.- RESULTADOS OBTENIDOS

El shampoo y el jarabe de aguacate son comercializados en las comunidades del municipio de Peñamiller, en los municipios cercanos a la comunidad de Los Encinos como Cadereyta y Tolimán, así como en ferias cercanas a la localidad, logrando con éxito su comercialización dada la gran calidad del producto. A corto y mediano plazo se planea su venta en toda la entidad de Querétaro para lograr expandirse a un mayor mercado, para posteriormente proyectarlo nacional e internacionalmente.

Las expectativas de producción y venta para este año 2006 y dados los antecedentes es de lanzar al mercado el shampoo con la marca “Aquaorganic” con un costo de \$16.00 produciendo 10,000 botellas de 400ml. Por su parte, el jarabe de aguacate con la marca de “Aguacatin” tendrá un costo de \$14.00, proyectando igualmente una producción de 10,000 botellas de 150 ml.

La elaboración del shampoo y el jarabe de aguacate se realizan de manera manual y de forma casera realizada por las doce mujeres integrantes de la Sociedad Cooperativa.

9.- TESTIMONIAL DE LOS PARTICIPANTES.

Testimonio 1 de la representante de “Mujeres de Milpillitas S.C. de C.V.”, Sra. Porfiria Hurtado Aguilar.

Los encinos, Municipio de Peñamiller, Querétaro.

6 de mayo de 2006

“Mujeres de Milpillitas SC de RL nace de la organización de 12 mujeres emprendedoras que se unen para buscar una actividad que les permita obtener ingresos para subsistir.

A razón de lo anterior, comienzan a producir shampoo y jarabe con base en las propiedades del aguacate cultivado de forma netamente orgánica, obteniendo

prontamente buenos resultados dada la calidad del producto; por lo cual es considerada una experiencia exitosa.

En las siguientes líneas la Sra. Porfiria plasma su testimonio como representante e integrante del grupo de estas mujeres emprendedoras.

1- ¿Cómo surgió la idea de producir shampoo y jarabe de aguacate?

Surgió a raíz de darnos cuenta que, en nuestra comunidad contamos con gran variedad de plantas y lo que más se produce es el aguacate, y así pensamos en aprovecharlo y al ver que estas plantas tiene propiedades útiles que sirven para hacer el shampoo y el jarabe.

Y también para tener un trabajo y sacar adelante nuestras familias ya que somos de muy bajos recursos económicos.

2- ¿Cómo se organizaron como grupo de trabajo?

Invitándonos unas a otras y formando el grupo de trabajo con las personas interesadas en salir adelante, así que solicitamos una capacitación y comenzamos a trabajar.

3- ¿Cuáles han sido las principales dificultades a las que se han enfrentado?

El no tener un lugar donde venderlo y no tener nuestro propio local, nos faltan recursos para comprar lo necesario ya que solo vendemos en alrededor de la comunidad, pero gracias a las ganas de superarnos hemos podido salir adelante.

4- El Movimiento Nacional Indígena ha venido trabajando conjuntamente con ustedes ¿Cómo se han vinculado para lograr sus objetivos?

Un día llegó el Sr. José Alberto Ojeda Parada para invitarnos a formar un grupo para sacar recurso de un programa y seguimos trabajando juntos para conseguir mercado.

5- ¿Cuál ha sido el apoyo del gobierno municipal, estatal o federal?

El gobierno Estatal nos apoyo con una capacitación.

Obtuvimos el apoyo del gobierno federal con el Programa de Mujeres del Sector Agrario.

6- ¿Con que tipo de recurso (monetario, humano, técnico) cuentan?

Con el dinero de las socias y del recurso del Programa con el trabajo de las socias se elabora en un cuarto que es propiedad de una de las socias.

7- ¿Qué impacto ha tenido en su comunidad y en particular en sus familias?

Al principio tuvimos un poco de dificultad con las personas de la comunidad pero ya aceptaron a algunas hasta nos apoyan, al igual nuestras familias.

8- Podría platicarnos acerca del proceso para la fabricación de estos productos.

Se recolectan las plantas y se ponen a hervir pero antes se pesan las cantidades, después se cuele muy bien, se deja enfriar, se agregan los demás ingredientes y se envasa.

Testimonio 2 del Lic. Ruperto Alvarado Gudiño, Presidente Municipal de Peñamiller 2003-2006

Los Encinos, Municipio de Peñamiller; Querétaro

7 de Mayo de 2006

El Municipio de Peñamiller se encuentra en el estado de Querétaro, aquí existen diversas comunidades que realizan actividades socio-económicas para su sustento. El presidente electo y su gobierno han trabajado para mejorar la calidad de vida de los habitantes, con el objetivo de lograr un desarrollo conjunto entre el gobierno y su comunidad.

En este tenor de ideas, el presidente municipal constitucional, Lic. Ruperto Alvarado Gudiño, nos habla acerca de las actividades que en materia socio-económica han realizado el grupo de trabajo "Mujeres de Milpillas SC de RL" en la comunidad de Los Encinos y la forma en que se ha involucrado el municipio.

a)- ¿Cuáles han sido los principales problemas del municipio en lo que va de su periodo?

1. Fuentes de empleo
2. Agua potable
3. Salud
4. Educación

b)- ¿Qué Políticas Públicas ha implementado para atender dichos problemas?

1. Creación de espacios en lugares estratégicos (Bodegas) para la generación de empleos.
2. perforación de pozos, ampliación y rehabilitación de redes para agua potable y suministro a través de pipas.
3. creación, rehabilitación y ampliación de infraestructura de salud.
4. gestión para creación de centros educativos nivel medio y superior.

c) Existen diversas comunidades en el municipio, una de ellas es la de Los Encinos. ¿Qué nos puede decir acerca de dicha comunidad?

Pertenece a la delegación de Camargo una comunidad con potencial productiva de aguacate, a falta de agua, se ha perdido un poco esta actividad. Comunidad considerada dentro del ámbito de pobreza.

d) El Movimiento Nacional Indígena es una Asociación civil que ha venido trabajando conjuntamente con los habitantes de esta comunidad, ¿Cuál ha sido el vínculo entre esta Asociación y su Gobierno?

Relación muy buena, ha existido la comunicación y el dialogo para dar solución en la medida de nuestras posibilidades a las necesidades de esta administración. Demanda la AC.

e) Un proyecto importante que ha sido exitoso por su impacto es el de las Mujeres de Milpillas que producen shampoo y jarabe con base en las propiedades del aguacate. ¿Cuál es su percepción acerca de estas mujeres y su proyecto?

Mujeres entusiastas, con espíritu participativo; sólo de esta manera se alcanza el éxito en cualquier proyecto.

f) ¿Cómo ha beneficiado a las productoras, a sus familias y a esa comunidad en general?

Un proyecto productivo en una comunidad como esta, es indispensable para las personas en su desarrollo y ejemplo para el resto de la comunidad.

g) ¿Considera que este tipo de proyectos puede ser una alternativa para lograr el desarrollo del municipio?

Efectivamente, sin embargo, es determinante la participación de la ciudadanía, el empeño que demuestra y no flaquear en sus proyectos. Personas como ellas, son necesarias para el desarrollo de una comunidad y el municipio.

Observaciones:

Alternativas de desarrollo, existen en la mayoría de las comunidades del municipio, sólo es necesario impulsarlos y mantenerlos en el mismo objetivo.

4.5.1 Resultados

Con la elaboración de este proyecto se ganó el tercer lugar por el cual se obtuvieron 25,000 pesos (Anexo 2) los cuales sirvieron para mejorar la producción y comenzar con la elaboración de un nuevo producto el cual consiste en Vaporub también un producto orgánico.

Con este proyecto la situación económica de las familias de las participantes ha mejorado desde el primer proyecto que materializaron.

Esto se ve reflejado en un desarrollo de la integración, participación y complementación familiar. A raíz de la migración de los hombres de esta comunidad en la que se registran aproximadamente 25 familias, había algunas de ellas que se quedaban sin ingreso alguno. Pero con la participación de las mujeres en el proyecto se logró otra fuente de ingreso para las familias de la comunidad, el cual se utiliza principalmente para mejorar su alimentación, para gastos de salud, de vestido y mejoras en su vivienda; aspectos en los que más se carecía antes del proyecto.

Otro aspecto sobresaliente es que se logró conjuntar la participación de dos ámbitos de gobierno, el Federal y el Municipal; la administración del municipio de Peñamiller al ver la iniciativa y los logros locales del proyecto, decidió aportar la construcción de un salón de usos múltiples en la comunidad de Los Encinos, para mejorar las condiciones de trabajo, la producción y por ende las ganancias percibidas por las familias.

En este proyecto, si bien el impacto aún no es significativo, es ya otra opción para la comunidad de Los Encinos. Así pues el modelo de Gerencia Social con la participación de un grupo multidisciplinario coordinado con sentido social pudo a través de la oferta institucional conjuntar sus conocimientos y los de la comunidad para buscar una mejora en el nivel de la calidad de vida.

Conclusiones

Debido al crecimiento de la desigualdad social y la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, la Administración Pública y las organizaciones de la sociedad civil deben enfocar sus esfuerzos a enfrentar este problema de tintes estructurales, por ello si dentro de esas organizaciones participan gerentes sociales que cuenten con una preparación multidisciplinaria que les permita participar en la solución del problema, a través de estas mismas organizaciones se estaría avanzando en el desarrollo Gerencia Social.

Si bien no es la solución total, si sería un gran salto a la mejora de la estructura social, ya que grupos vulnerables y en condiciones de pobreza contarían con un apoyo directo del personal del sector público, privado y social que ayudaría a materializar sus proyectos los cuales reactivarían su economía dando pie a la alza en aspectos educativos, económicos, de alimentación, de vivienda y de desarrollo social, que pondría al país en vísperas de buscar el crecimiento y desarrollo social equitativo y sostenido.

Por lo tanto, si en las organizaciones e instituciones educativas se preparan gerentes sociales que revitalicen a la gerencia social por medio de resultados en grupos vulnerables y en sectores desprotegidos en vísperas de un desarrollo social haciendo uso de las política social, estaríamos hablando que las organizaciones al igual que la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno se encontrarán en una situación de impulso hacia la gerencia social y sus gerentes sociales, bien preparados que cuenten con elementos suficientes para ser actores fundamentales en el desarrollo social.

Los proyectos productivos representan una vía de vinculación entre el gobierno y la sociedad, es una modalidad de desarrollo productivo en la cuál los factores sociales, económicos y culturales activan la actividad en conjunto mediante reglas de operación predeterminadas. La realización de un proyecto productivo no es cosa fácil, realmente los grupos vulnerables no cuentan con herramientas técnicas ni profesionales para estructurarlos; debido a su marginación y las condiciones antes mencionadas, muchos grupos ignoran

este apoyo que el gobierno ofrece en la modalidad de financiamiento para proyectos productivos.

La iniciativa de la sociedad para participar en grupos para mejorar su calidad de vida y salir de la marginación social, es un primer paso; de ahí la importancia del trabajo en conjunto con los gerentes sociales.

A lo largo de este trabajo es palpable la propuesta de desarrollar un modelo de gerencia social que no sólo se arraigue en el gobierno sino que emane igualmente de las OSC, este modelo debe ser flexible y abierto para permitir el triangulo de participación con las comunidades.

Para que este modelo pueda tener los resultados que la situación necesita existen cuatro aspectos fundamentales y que inciden directamente:

Lo político.

- La política es una ciencia, técnica y arte que permite llegar a consensos para la toma de decisiones y esto en función de la pobreza permite la priorización de actividades
- Lo político esta directamente relacionado con lo administrativo por lo que las decisiones políticas inciden directamente con el quehacer de la administración pública
- Si la clase política deja de lado el elitismo, clientelismo, los intereses particulares se puede avanzar en una verdadera cultura política que permita una democracia de igualdad de oportunidades
- La clase política generalmente cuando llega al poder elige y designa a las cabezas de la administración pública, si estas designaciones no van en función de los objetivos institucionales es muy difícil crear buenos servidores públicos.

Lo económico

- Las desigualdades del mercado y su ineficiente regulación han provocado las desigualdades y la polarización social
- La política económica y la recaudación fiscal necesitan reformas que permitan una inclusión global de la sociedad en condiciones mas o menos equitativas para buscar el desarrollo social
- El manejo de los recursos públicos, variable relacionada con lo político e institucional, es necesario que se ocupe realmente para lo que se asigna y no exista un desvío de recursos
- La inserción al mercado debe buscar condiciones igualitarias de participación, puesto que las desigualdades competitivas hacen nulo el impacto de la inserción de los sectores sociales.

Lo social

- La sociedad debe organizarse para mejorar su calidad de vida mediante mecanismos de participación que si las instituciones no los ofrecen ellos crearlos
- Vincularse y buscar su representatividad mediante organismos gubernamentales y no gubernamentales para tener mayores oportunidades de plantear sus demandas en busca de respuestas
- Tener conciencia social, es decir, los diferentes sectores de la sociedad deben ser honestos con sus posturas y no pedir recursos que están focalizados a otros grupos vulnerables y hacer uso de ellos
- Los grupos apoyados y beneficiados utilizar debidamente los recursos y buscar ello mecanismos que les permitan crecer con los recursos obtenidos
- Romper la pasividad e individualidad social con lo cual se fortalezca la sociedad y este en condiciones de exigir el cumplimiento de sus necesidades
- La politización de grupos desvirtúa en demasía la organización social

Lo institucional

- Las instituciones deben buscar la credibilidad perdida con base en resultados y fortalecerlos día a día con el trabajo conjunto de sus integrantes
- Buscar el crecimiento institucional al interior y exterior de la organización para así ser partícipes en el desarrollo social
- Las instituciones gubernamentales y las OSC como tales, deben encaminarse a cumplir sus fines y objetivos sociales en esa corresponsabilidad y compromiso con la población
- Formar servidores públicos con valores éticos, profesionalismo, alta capacidad, alta preparación y comprometidos con la sociedad y el servicio.

El gerente social en la formación ideal planteada en este trabajo en función de mejorar el impacto social de la política social por medio de los planes programas y proyectos que hay en la oferta institucional, debe relacionarse y desenvolverse en estos cuatro elementos, como recurso humano en el servicio público y teniendo como fin último el beneficio social, puede aportar y traer beneficios para el desarrollo social.

Su participación no sólo se limita a los proyectos productivos sino esta en lo general encaminado al desarrollo de la gerencia social institucionalizada para el desarrollo social, mejorando el desempeño administrativo, político, institucional y económico en la relación y compromiso que tiene el gobierno con la sociedad; al mismo tiempo que se crea capital humano y capital social que igualmente responda al gobierno como una sociedad madura y desarrollada.

Por lo tanto puedo concluir que el gerente social es un factor para el tratamiento de la pobreza en todos sus niveles por medio de la aplicación de la gerencia social. Pero este arduo trabajo no sólo queda en manos de la Administración Pública, sus servidores públicos y nuevos enfoques, técnicas y herramientas como lo es la gerencia social; por el contrario la población en

general y el sector privado deben tener conciencia social para trabajar y luchar por una igualdad de oportunidades reflejados en una mejora en la calidad de vida.

ANEXOS

**ANEXO 1. CONVOCATORIA DEL
CONCURSO DE SEMARNAT
“EXPERIENCIAS EXITOSAS”**

**ANEXO 2. RESULTADOS DEL
CONCURSO “EXPERIENCIAS
EXITOSAS”**

**PUBLICADOS EN EL PERIODICO UNIVERSAL EL 10 DE JULIO
DE 2006**

ANEXO 3 PREMIACIÓN

Bibliografía

Barenstein, J., *Los administradores en el sector público mexicano*, Ensayos CIDE, 1981, México

Boltvinik, Julio y Hernandez Laos, Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Ed. Siglo XXI, México, 2ª Edición 2001

Boltvinik, Julio, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Ed. Siglo XXI, México

Cabrero Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*.INAP, México 1997

Cohen, Ernesto y Franco Rolando, *Gestión Social, como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL-Siglo XXI, México, 2005

Cordera, Rolando y Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin de milenio, descentralización diseño y gestión*, Instituto de investigaciones sociales-Porrúa, México 2000

Cordera Rolando y Lomelí Leonardo, *La política social moderna: Evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*. En cuadernos de desarrollo humano. No. 26 2005 México

Crozier, M., “*El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad*”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina”, noviembre 1989 INAP, México

Guerrero, Orozco Omar, *Del Estado cívico al Estado gerencial*, Porrúa 1999

Hernandez Licon Gonzalo, *Desarrollo social en México*. En cuadernos de desarrollo humano, SEDESOL No 7 julio 2003

Kligsberg, B., *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*, 1983, FCE, México

Kligsberg Bernardo (compilador), *Pobreza. Un tema impostergable, Nuevas respuestas a nivel mundial*, Ed. CLAD-FCE-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1993

Kligsberg, Bernardo. “*Repensando el rol del Estado en el Desarrollo Social. Más allá de Dogmas y convencionalismos*”, *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 1997

Lazzati, Santiago, *Gerencia y liderazgo*, Ediciones Mocchi, Argentina 2003 231 p.

Leñero Otero Luis, *Desarrollo social. La participación del pueblo en el desarrollo*, Instituto Mexicano de Estudios Sociales A.C., México 1972

Lynn, Naomi B y Wildavsky Aaron, *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-FCE, México 1999

Martinelli, José Maria, *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdez Editores-UAM-I 2002 399 p.

Núñez, Rosales Juan. *Gerencia Pública. Administración Pública Contemporanea*. GERNIKA. 2004. 173 p.

O. da Silva, Reinaldo. *Teorías de la Administración*. Ed. Thomson 2002. 523 p.

Pineda, Juan de dios, *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, CNCP y AP-ITAM 1999 269 p

Quijano, Torres Manuel. *La concepción del objeto de estudio en las ciencias sociales hoy: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Versión impresa.

Quijano, Torres Manuel. *La formación y profesionalización del Administrador Público*. Texto publicado en **La administración pública de México: contexto de su modernización**. Coordinador Moisés Castillo García. UNAM. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. México. 1998

Quijano, Torres Manuel. *Humanismo público y profesionalización del servicio*. Texto publico en **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado**. Coordinadores Ricardo Uvalle y Marcela Bravo Ahuja Ruiz. Plaza y Valdés Editores. México. 1999.

Quijano, Torres Manuel. *Transfiguraciones y modas de la administración pública*. Texto publicado en **Enfoques de políticas y gobernabilidad**. Coordinador Juan de Dios Pineda. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1999.

Rascon Ramírez, Erika; Merino Juárez Gustavo y Hernandez Licon, *Situación actual y retos: Desarrollo social en México*, en cuadernos de desarrollo humano, No 7, SEDESOL, julio 2003

Rimez More Bendezky Leon, *Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización*, en Fernando Clavijo (coord.) en Reformas económicas en México 1982-1999, FCE

Shafritz, Jay M. y Hyde Alberto C. *Clásicos de la administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-FCE, México 1999

Székely Pardo, Miguel, *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, en serie: documentos de investigación No 5 SEDESOL, octubre 2003

Székely Pardo, Miguel, *Lo que dicen los pobres*, en cuadernos de desarrollo humano, No 13, SEDESOL, Noviembre 2003

Székely Pardo, Miguel, *México 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales*, en Documentos de investigación, SEDESOL, 2004

Shafritz, Jay M. y Hyde Alberto C. *Clásicos de la administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-FCE, México 1999

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Vinculo electrónico

Kligtsberg, Bernardo. *Gerencia socialeficiente. Algunas cuestiones claves*. Publicado en Vinculando.org, versión impresa

FIGUEIREDO, José.

<http://www.oil.org/public/spanish/bureau/ins/papers/1997/dp92/index.htm>

Oszlak Oscar. *Gerencia social: separando la paja del trigo*. Versión extraíble del portal de Internet: www.clad.org.ve/anales2/oszlak.html

<http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>

http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/d_gvulnerables.htm

<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/rgz-migracion.htm>

<http://www.semarnat.gob.mx>

www.microregiones.gob.mx

Tesis

Rodríguez, López Leonor, *La Gerencia Pública (Public Management): una herramienta modernizadora de la administración pública contemporánea*, Tesis para la obtención del grado de Maestría en Administración Pública, 2001

Márquez, Zarate Miguel Ángel, *Gerencia social un testimonio de racionalidad gubernamental*, Tesis para la obtención del grado de Maestro en Administración Pública, UNAM-FCPyS, 2003

Mateos Raúl, *El gasto público en los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral*, Tesis para la obtención del grado de licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (Administración Pública), UNAM-FCPyS, 2004

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación. 19 de abril del 2004

El Universal Diario de México, 10 de julio de 2006 Año 90 Num. 32401, sección México p. A14

Estatutos del Movimiento Nacional Indígena AC