

GESTIÓN SOCIAL: CONCEPTOS, OPERACIÓN Y DINÁMICA

**Emilio Velazco Gamboa
Juan Antonio Arellano Méndez**

1. Introducción
2. Conceptos y nociones básicas
3. Importancia de la gestión social en México
4. La idea contemporánea de gestión social en México
5. Hacia un modelo normativo de la operación pública en la gestión social
6. Epílogo

1. Preámbulo

La noción de gestión social es, sin duda, mucho más que un mero término de la vida política en el México contemporáneo, ya que alcanzó su máximo auge durante la larga estancia del Partido Revolucionario Institucional en el poder de este país, especialmente en la titularidad de la Presidencia de la República y una presencia aplastante y mayoritaria en las cámaras que conforman el Congreso de la Unión (básicamente en el período 1929-2000), situación que se reproducía en los gobiernos locales, tanto estatales como municipales.

En menor medida, los partidos que durante ese tiempo se convirtieron no sólo en sus contendientes electorales, sino en sus opositores ideológicos, políticos, etc., empezaron a recurrir a la gestión social como mecanismo para atraer la preferencia y la simpatía del público ciudadano. Así, las secretaría de gestión social de los comités nacionales, estatales y municipales de los partidos y sus organizaciones, y en sí la gestión social como fenómeno y estrategia políticas, se convirtieron en una institución dentro de las instituciones mexicanas mismas.

Este sencillo análisis buscará explicar brevemente lo que la gestión social ha sido en el escenario público nacional, ya que ha ido de los órganos de gobierno del Estado mexicano a los cuerpos intermedios, básicamente

partidos, y de éstos a la ciudadanía, así como en sentido inverso, llegando a ser determinante en los resultados de los procesos electorales que se celebran periódicamente.

Pero como es menester empezar por el principio, se aclararán y precisarán las cuestiones terminológicas como es debido, antes de proceder al estudio del asunto puesto hoy en la mesa de trabajo.

2. Conceptos y nociones básicas

Alrededor del concepto de gestión social giran otros relacionados o que son sinónimos de éste, y que por lo mismo es pertinente definir. Algunos de ellos son los siguientes:

1. Gestión comunitaria.
2. Autogestión.
3. Desarrollo comunitario.

Sobre la gestión social, se ha de citar a Emilio Velazco Gamboa, quien en su libro “El tribuno mexicano”, expone lo siguiente¹:

- a) La razón por la cual son y existen los partidos es –definitivamente– ganar elecciones para llegar a la titularidad del poder público, y una de sus principales herramientas para ganar votos –junto con el proselitismo– es la gestión social.
- b) Ésta consiste en la celebración de trámites ante las autoridades correspondientes y facultadas tanto para la realización y dotación de obras y servicios públicos, despensas y otros insumos básicos, como para la promoción encaminada a crear o modificar leyes y programas que beneficien a sus militantes, simpatizantes y público en general.

¹ Velazco Gamboa, Emilio (2005). El tribuno mexicano. El legislador, la cultura de la representación y el mito de la profesionalización legislativa. Puebla: Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política, p. 32.

- c) En este sentido, pesa mucho la influencia que el partido en cuestión tenga dentro de los órganos de gobierno, evidentemente, cuando la titularidad de éstos sea ejercida por miembros de dicho instituto.

Obviamente, aquí se está viendo a la gestión social desde su relación histórica con los partidos políticos, pero no es la única perspectiva del término, si bien ha sido la más practicada y difundida. El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en el espacio que dedica a la Cátedra UNESCO en su portal web, define así a la gestión social:

Entendemos por gestión social, el proceso completo de acciones y toma de decisiones que hay que recorrer, desde el abordaje de un problema, su estudio y comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas en la realidad. Proceso que implica un aprendizaje conjunto y continuo para los grupos sociales, que les permite incidir en los procesos de la toma de decisiones dentro de la dimensión política. Es por esta razón que, el adjetivo social califica a la gestión. Aclaramos con esto, que nuestro concepto de gestión no se limita a la gestión administrativa².

Esta definición nos indica, como tal, el sentido del término, pero aún se hará la distinción de éste a la vez que su relación con el de *gestión comunitaria*, para poder distinguirlo de otro eminentemente político pero más relacionado con la función gubernativa: el de *gestión pública*.

Interconexión Eléctrica (ISA), empresa colombiana de servicios públicos especializada en la administración, operación y transporte de los mercados de energía, nos da la siguiente definición de gestión social, la cual complementa la ya expuesta anteriormente y que aplica en su actividad particular:

Es la construcción de espacios de relación social y vínculos de relacionamiento institucional, a través de un conjunto de acciones, focalizadas en los subgrupos: sociedad en general; sociedad regional;

² Cátedra UNESCO (23 de mayo de 2001). Sitio web del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). <http://www.catedraui.iteso.mx/catedra/p231.html>

*comunidades; centros educativos, de investigación y desarrollo tecnológico*³.

Finalmente, el gobierno del municipio de Paipa, Colombia, dicta que “la gestión social, dentro de la administración”, en este caso, dentro de su ámbito gubernamental, “es la que involucra actividades de mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, por medio de dependencias”⁴. Con ello se puede ver que la gestión para el desarrollo social también puede ser ejercida desde los órganos públicos, aunque se profundizará en su distinción del término *gestión pública* un poco más adelante.

Por su parte, la gestión comunitaria, básicamente, “está compuesta por una serie de factores complejos. Uno de sus ejes centrales es el empoderamiento de las comunidades que significa que estas son capaces de administrar, operar y mantener” los servicios “con criterios de eficiencia y equidad tanto social como de género”⁵.

En su sitio web, el Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento, añade que, así, las comunidades toman todas las decisiones relacionadas con los sistemas de agua y saneamiento (en este caso particular), tienen el control de los recursos (técnicos, financieros, de personal), y establecen relaciones horizontales con las agencias gubernamentales y no gubernamentales que apoyan su trabajo. Además, el empoderamiento subraya el carácter autónomo de la gestión comunitaria frente a los entes de apoyo sean estatales o no.

“En esta visión la gestión comunitaria se consolida en la constitución de una organización cuyos miembros tienen la representación legítima de la comunidad y defienden sus intereses”. Esta organización, u organizaciones, podrían ser asociaciones de vecinos, colonos, asambleas de barrios, etc., pero

³ Gestión social (s/f). Sitio web de la empresa Interconexión Eléctrica S. A. E. S. P (ISA). http://www.isa.com.co/pragma/documenta/ISA/secciones/ISA/HOME/MS/SOC/QH/GS/doc_1633_3_HTML.html?idDocumento=1633

⁴ Gestión social (2005). Sitio web del municipio de Paipa, Colombia. <http://www.transparencia.paipa.gov.co/proyectos/gestion-social/#>

⁵ Universidad del Valle de Cali, Colombia (2001). Concepto de gestión comunitaria. Sitio web del Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento. <http://www2.irc.nl/manage/cinara/concepto.htm>

no siempre fue así. Al menos en el caso de México, esta forma de gestión es relativamente nueva, ya que tradicionalmente han sido los partidos quienes se han encargado de realizar tal actividad.

Vale añadir que “en 1987, David Korten escribió que la gestión comunitaria tiene como punto de partida la comunidad: sus necesidades, capacidades y finalmente su control directo sobre los recursos y su destinación. Korten al igual que otros defensores del trabajo comunitario (Esman and Uphoff, 1984; Cernea, 1985) subrayan el empoderamiento de las comunidades como elemento central de la Gestión Comunitaria”⁶.

“Un aspecto distintivo por excelencia de la gestión comunitaria frente a la gestión privada está dado por su carácter de representante del interés público, de ahí que, mientras las organizaciones prestadoras de servicios administradores de carácter privado tienen como objetivo principal la generación y apropiación particular de las ganancias, en la gestión comunitaria cuando hay ganancia se debe hacer una redistribución social de la misma”⁷.

Ahí es donde la gestión adquiere su connotación *social*, diferenciándose también de la gestión *pública*, en cuanto que la primera es promovida desde el pueblo y aun por los cuerpos intermedios entre éste y el gobierno, y la segunda es la que efectúa directamente el gobierno y sus órganos y dependencias, pudiendo entenderse a ésta como la administración pública en sí, con todas sus ramas y actividades (programación, presupuesto, abasto, desarrollo social, etc.).

Por tanto, la idea de autogestión se encuentra íntimamente ligada a la de gestión social, gestión comunitaria e incluso autogestión comunitaria. Sobre esta última, el Ingeniero Adriano Brivio Borja señala que⁸:

⁶ Gómez, Cecilia; Jiménez, Claudia y García, Mariela (2001). La gestión comunitaria como una alternativa en la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Instituto Cinara de la Universidad del Valle y la Dirección General de Agua y Saneamiento del Ministerio de Desarrollo de Colombia, p. 4.

⁷ Universidad del Valle de Cali, Colombia. Concepto de gestión comunitaria. Op. cit.

⁸ Brivio Borja, Adriano (22 de agosto de 2005). La autogestión comunitaria. Sitio web de Gestipolis, la comunidad de gestión de negocios de Internet. <http://www.gestipolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/autogescomuni.htm>

- La autogestión comunitaria, es una gestión de la comunidad, que ocurre como consecuencia de transformar la espiral descendente de la pobreza en espirales ascendentes de desarrollo. La fuente de la autogestión comunitaria es el cambio de una visión fatalista de la pobreza, sólo como suma de carencias, a una visión esperanzadora, como generadora del impulso necesario para el desarrollo.
- La autogestión comunitaria es, entonces, el canal a través del cual el potencial infinito inherente del ser humano se encauza hacia el logro de una vida digna a través de mejorar la calidad de vida de cada uno de los moradores, de acuerdo a sus propios objetivos, metas y con el apoyo solidario de sus semejantes.
- La terminología “**Auto**” es un prefijo que significa “uno mismo”, o “por sí mismo” y **Gestión** se define como administrar o también como hacer diligencias para conseguir algo, como puede ser un producto, bien o servicio. Pero autogestionario no significa autosuficiente. La idea de autogestión persigue el poder para decidir por sí mismo sobre las decisiones que le afectan.
- Con lo expuesto, **Autogestión** es un proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad individual o de un grupo para identificar los intereses o necesidades básicas que lo son propios y que a través de una organización permita defenderlos expresándolos con efectividad en la práctica cotidiana, basándose en una conducción autónoma y en una coordinación con los intereses y acciones de otros grupos. Este concepto, por supuesto, lleva implícitos los de planificación, democracia participativa y desarrollo sustentable.

Así, se tiene que “el desarrollo comunitario puede definirse como la agregación de valor económico que proviene de pequeños núcleos culturales, sean estos la familia, pequeñas asociaciones o grupos comunes”⁹. Esta noción de desarrollo se define –citando a Javier Pérez de Cuellar por dos autores

⁹ Jáuregui Gómez, Alejandro (2004). Desarrollo comunitario, opción al alcance de todos. Sitio web de Gestipolis, la comunidad de gestión de negocios de Internet. <http://www.gestipolis.com/canales/economia/articulos/39/comunidad.htm>

chilenos– como "un proceso encaminado a aumentar las opciones de las personas, que mide el desarrollo según una amplia gama de capacidades, desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de que cada quien pueda llegar a ser una persona sana, educada, productiva, creativa y ver respetados tanto su dignidad personal como sus derechos humanos"¹⁰.

3. Importancia de la gestión social en México

La gestión social ha tenido una gran importancia en el desarrollo histórico de México, especialmente, como ya se ha dicho, en el período post revolucionario, concretamente, en la era del PRI (1929-2000), si bien –insistimos– no es un recurso que hayan reprobado los demás partidos políticos. Esencialmente, su importancia se ha reflejado en las siguientes dimensiones:

1. En el ámbito político-partidista-electoral-gubernativo;
2. En el ámbito de la imagen de los actores políticos, y
3. Como alternativa para el desarrollo o, al menos, el mejoramiento de los niveles de vida de los pueblos y las comunidades.

En el primer punto, es obvio que la gestión social es un gran bastión de los institutos políticos, ya que, bien realizado en el campo de trabajo partidista, puede ser una efectiva estrategia clientelar para cooptar votos en los tiempos de procesos y campañas electorales.

¿Cómo? Tradicionalmente, los legisladores y los comités de los partidos en sus distintos niveles –nacional, estatales y municipales, e incluso seccionales y de base– han utilizado todo el peso de su imagen, fuero, influencia y relaciones para conseguir beneficios para sus seguidores y/o representados.

¹⁰ Terry Gregorio, José Ramón y Terry Gregorio, José Antonio (6 de julio de 2004). Desarrollo comunitario integrado: una aproximación estratégica. Sitio web de la Comunidad virtual de gobernabilidad y liderazgo. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=566>

Ya en su estudio “El tribuno mexicano”, Velazco Gamboa dice que, básicamente, los legisladores han sido los grandes gestores sociales de México, si bien no es una de sus funciones constitucionales, sino más bien, metaconstitucional. Ello ha tenido su impacto positivo en una suerte de círculo virtuoso. Velazco lo explica así. Los legisladores, sobre todo al ser reelegidos, tienen mucha fuerza e influencia, y¹¹:

- *Para sus representados*, dicha fuerza se revierte y traduce en el apoyo irrestricto que los gobernantes surgidos de su partido –sus correligionarios, pues– le dan, respondiéndole de manera inmediata o casi inmediata en la gestión y realización de obras y servicios públicos en favor del desarrollo de las comunidades que tiene bajo su representación.
- Ello, evidentemente, le seguirá generando votaciones elevadas y rotundas. Este también es un ejemplo más de la maquinaria priísta en la historia del México moderno. Todos los candidatos y representantes populares emanados del PRI, ya fuera en temporadas electorales o no, regularmente solían promover obras públicas ante los gobiernos municipales y/o estatales –e incluso federal–.
- Esta tendencia, claro, se perdió con los años, y fue una de las múltiples causas –junto con las recurrentes y terribles crisis económicas sexenales– que llevaron a este instituto político a perder el lugar que siempre tuvo ante el electorado.
- No obstante, hasta hace pocos años era normal ver a los candidatos, especialmente los que aspiraban a cargos municipales o parlamentarios, y a los gobernantes, especialmente a los legisladores, recorriendo sus comunidades o distritos, o recibiendo solicitudes en sus oficinas, ya fuera para la gestión y dotación de obras públicas –agua potable, alcantarillado, drenaje, caminos o carreteras, etc.– o prestaciones de lo más variado dotación de servicios médicos, –trofeos para campeonatos deportivos, diplomas, uniformes, etc.–.

¹¹ Velazco Gamboa, Emilio. El tribuno mexicano. El legislador, la cultura de la representación y el mito de la profesionalización legislativa. Op. Cit, p. 86.

No obstante, esa tendencia está regresando y esa es la estrategia a la que han recurrido los políticos actuales, especialmente los que militan en los partidos Revolucionario Institucional –sobre todo en los niveles locales– y de la Revolución Democrática –véase, por caso, la actuación de Andrés Manuel López Obrador al frente del gobierno de la Ciudad de México–. Quizá sean medidas populistas, pero electoralmente son efectivas, y mientras generen un beneficio a la ciudadanía –por efímero que sea–, forzosamente se refleja en el nivel de vida de ésta.

4. La idea contemporánea de gestión social en México

Como ya se ha dicho, los actores políticos, sobre todo legisladores y dirigentes partidistas, están volviendo a la gestión social como estrategia para ganar simpatizantes y adeptos. Pero, además, la gestión de servicios y beneficios para la sociedad, evidentemente, es una obligación de los órganos de gobierno.

Así, los gobiernos estatales, a través de las secretarías de desarrollo social, están promoviendo, en coordinación con otras dependencias, la dotación de servicios públicos (mantenimiento y creación de infraestructura de agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado, seguridad y vigilancia, etc.), obras sociales (mantenimiento y construcción de escuelas, hospitales, etc.), asistencia social (dotación de servicios médicos, distribución de despensas y desayunos, etc.), trámites (defensoría de oficio, registro civil sin costo, celebración de testamentos, etc.) y muchas más.

La ruta, claro, consiste en dirigir al gobernador en turno –o a la autoridad inmediata, pudiendo ser el ayuntamiento o los delegados estatales o federales de las secretarías de Estado– la solicitud para recibir un servicio determinado. Dicha petición puede ser directa ante las secretarías de desarrollo social u otras dependencias oficiales, o indirecta, al realizarse ante partidos u organizaciones adherentes o sectoriales de éstos, que, a través de sus oficinas de gestión social, elevan ante la autoridad. Otra ruta indirecta son las asociaciones civiles.

Como es lógico suponer, al partido del que surgió el gobernante en turno, le antecede el derecho de gestión, aunque ello no exime al titular del poder público de atender las solicitudes de otros institutos políticos o grupos de interés. Como sea, la gestión social regresa, aunque ha perdido algunos rasgos populistas, tales como el hecho de que antes eran casi un monopolio del partido en el poder. Más allá de las filias y las fobias, todos los partidos lo tuvieron en algún momento de la historia.

Subyace, finalmente, un par de dudas: ¿bajo qué normas o procedimientos se debe ejercer la gestión social desde el aparato público del Estado mexicano y/o sus distintas partes? ¿Cuáles deben ser los fundamentos éticos que deben regir esta importante función oficial? En el siguiente apartado se harán las precisiones que habrán de responder a estas interrogantes.

5. Hacia un modelo normativo de la operación pública en la gestión social

Por la observación de distintos ordenamientos legislativos vigentes (por ejemplo, las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2005, las Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores, PRONABES, entre otros) así como a través del análisis y la capacidad de abstracción, los autores del presente trabajo, hemos podido llegar a una propuesta sobre lo que, a juicio personal, debería ser un modelo normativo de la operación pública en la gestión social.

Básicamente, los ordenamientos a que se hacía referencia antes, tienen una estructura más o menos homogénea, toda vez que se observa la dotación u otorgamiento de recursos en efectivo y, en menor medida, en especie:

- I. Antecedentes, que pueden ir seguidos, o bien tener en su lugar, la definición de conceptos básicos.
- II. Objetivos general y particulares.
- III. Lineamientos generales, definiendo el segmento poblacional al que se principalmente se dirige, las características de los apoyos, beneficios y/o

estímulos a otorgar; los beneficiarios de éstos, los derechos y obligaciones de éstos, y las causas que pueden determinar la pérdida parcial o total de los mismos.

- IV. Los aspectos relativos a la coordinación institucional de distribución y ejecución.
- V. La mecánica de operación, esencialmente, promoción, difusión, fiscalización, etc.
- VI. La evaluación.
- VII. La medición de resultados. Ello es toral, porque si se puede cuantificar, o sea, apreciar en números y cifras el desarrollo de los programas de gestión social, tanto generales como sectoriales y auxiliares, mucho menos se podrá apreciar cualitativamente su efectividad y trascendencia social.
- VIII. Los aspectos relativos a la fiscalización y contraloría: seguimiento, auditoría, quejas y denuncias, canales de atención, etc.
- IX. Finalmente, lo relativo a la información financiera, los cierres de ejercicio, el origen y aplicación de recursos, etc.

Además, aquí se recomienda que se tomen en cuenta los siguientes puntos:

1. La transparencia, que va más allá de la fiscalización y contraloría. Aquí se podría hablar también de la ética en la aplicación de los programas, yendo por temas como la imparcialidad, la equidad de género, etc.
2. La vigencia, pues puede haber programas permanentes, programas temporales, etc.

6. Epílogo

Definitivamente, la gestión social es un instrumento más para el desarrollo de los pueblos y las comunidades. Que es una estrategia clientelar de los partidos políticos, no lo podemos negar, y es muy efectiva. Que es un recurso valioso para la imagen de los actores políticos, también es indiscutible. Que para los gobiernos es un mecanismo que les puede ayudar a detectar y atender

necesidades y demandas sociales con mayor precisión y rapidez, también es verdad. Pero en términos de ingeniería política, la gestión social debe llegar más lejos, con mayores y mejores resultados.

La gestión debe, aquí, entenderse como una tecnología social más dispuesta al servicio de la sociedad, y, por lo mismo, con una doble visión. Por un lado, con el ideal del demócrata puro, quizá algo radical, que va a brindar el servicio no sólo a sus correligionarios partidistas, sino a quien se lo solicite, más allá de las filias y las fobias ideológicas o de grupo.

Por otro lado, con la eficiencia que distingue al tecnócrata puro, con criterios racionales en términos administrativos, con perfectibilidad en la planeación para la distribución de los recursos y bienes de apoyo social, con transparencia y con certeza. En resumen, con eficacia.

Por el momento, es todo en lo concerniente a este análisis, pero no concluye aquí ni se terminan sus horizontes ni sus posibilidades. Con esa inspiración, seguiremos trabajando para proponer nuevas y mejores medidas que nos permitan impulsar el desarrollo y el bienestar de la mejor de nuestras causas: la población mexicana. Seguiremos informando los avances.



EMILIO VELAZCO GAMBOA

Mexicano. Licenciado en Ciencias Políticas y estudiante de la Maestría en Administración Pública por la Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla (UNIDES). Diplomado en Derecho Electoral y Diplomado en Derecho Constitucional por la Universidad Cuauhtémoc. Fundador de la Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política y Presidente del Consejo Directivo 2005-2007 de ésta.

emiliovellazco@hotmail.com

<http://www.galeon.com/emilio-velazco/>

<http://www.galeon.com/ingenieria-politica/>



JUAN ANTONIO ARELLANO MÉNDEZ

Mexicano. Licenciado en Derecho Corporativo por el Centro Universitario Irlandés A. C. (Irish University México). Estudiante de la Maestría en Administración y Gestión Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP). Presidente de la Comisión para el Desarrollo de la Administración Pública, adscrita al Consejo Académico de la Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política.

jaarellanom@hotmail.com