

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Gerencia Social: Un Enfoque
Integral para la Gestión de
Políticas y Programas**

**Karen Mokate
José Jorge Saavedra**



**Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Marzo 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-56**

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Mokate, Karen Marie

Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas / Karen Mokate, José Jorge Saavedra.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-56)
Includes bibliographical references.

1. Social planning. I. Saavedra, José Jorge. II. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social Development. III. Title. IV. Series.

361.25 M287--dc22

©2006

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tanto sobre los principales aspectos económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, como en relación a metodologías de enseñanzas sobre tales temáticas. La serie de Documentos de Trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el INDES y promover el intercambio plural de ideas y opiniones sobre temas relacionados con la gerencia social y los procesos de capacitación ligados a la misma.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Stop B200
Correo Electrónico: indes@iadb.org
Fax: 202-623-2008
Web Site: www.indes.org

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Gerencia Social:
Un Enfoque Integral para la Gestión
de Políticas y Programas**

**Karen Mokate ¹
José Jorge Saavedra ²**

**Serie de Documentos de Trabajo I-56
Washington, D.C.
2006**

¹ Docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo. PhD en Economía de la Universidad de Illinois, Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Illinois. karenm@iadb.org

² Docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo. Master en Administración Pública en Harvard University, Master en Gestión y Políticas Públicas en Universidad Católica Boliviana, Master en Política Económica Internacional y licenciado en Economía y Ciencias Políticas en The Catholic University of America. josejs@iadb.org

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	iii
Introducción	1
Gerencia social: Delimitación y caracterización	2
<i>Fines de la gerencia social</i>	2
<i>El campo de la gerencia social</i>	3
<i>La “gerencia” en la gerencia social</i>	6
Seis desafíos de la acción estratégica de la gerencia social	8
<i>Metas múltiples y ambiguas</i>	8
<i>Origen y asignación de recursos</i>	10
<i>Legitimidad para actuar</i>	11
<i>Interacción con individuos y comunidades</i>	12
<i>Alcance de la gestión: micro, meso y macro</i>	14
<i>Dificultades para verificar la creación de valor público</i>	16
<i>Síntesis: seis desafíos básicos</i>	18
Un marco conceptual de estrategia y gestión estratégica para la gerencia social	19
<i>La propuesta de valor público: una perspectiva del valor público expresado a través del mandato, misión y visión</i>	20
<i>Una definición de público objetivo</i>	22
<i>Las áreas de acción de la gestión estratégica</i>	23
<i>El marco estratégico como un modelo integral</i>	25
Conclusión: Hacia una nueva conceptualización de la responsabilidad para la gerencia social	27
Bibliografía	31

Resumen Ejecutivo

La gerencia social es un campo de acción (o práctica) y de conocimientos estratégicamente enfocado en la promoción del desarrollo social. Su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de la gestión, contribuyendo a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía.

La gerencia social se apoya en aportes conceptuales y prácticos que le ofrecen simultáneamente los campos de desarrollo social, política pública y gerencia pública. Se privilegian así los enfoques y las acciones que provienen de esos ámbitos. En ellos se destacan los que fortalecen las capacidades y oportunidades de actores tradicionalmente excluidos, los procesos de formación de políticas públicas incluyentes y sostenibles y la generación de resultados e impactos de políticas y programas sociales que surgen del seno de las organizaciones.

El presente texto tiene los objetivos de analizar los elementos que delimitan y caracterizan el campo de la gerencia social y proponen un marco conceptual que orienta la acción estratégica de la gerencia social.

Se destaca como elemento central de la gerencia social la creación de valor público; se enfatiza la importancia de trabajar con la multiplicidad de actores que tienen intereses o se involucran en la promoción del desarrollo y se concluye que hace falta trabajar simultáneamente en acciones y objetivos de gestión programática, gestión organizacional y gestión política para alcanzar la efectividad, evidenciada por impactos en el mejoramiento de calidad de y condiciones de vida de la población.

Introducción

El campo de la gerencia social no es nuevo. Desde finales de la década de los ochenta, hace más de quince años, existen en América Latina centros de educación y capacitación dedicados a la preparación de cuadros profesionales especializados en y comprometidos con el mejoramiento de los procesos relacionados con la formación, implementación y evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales. El campo de la gerencia social se ha venido consolidando y formalizando en diversos espacios de investigación, discusión y práctica.

Empero, es escasa la literatura que define y delimita la gerencia social. Se le ha caracterizado como un campo “en construcción”, por tratarse de un área que rápidamente asume matices nuevos con el fin de enfrentar el entorno dinámico e incierto de la promoción del desarrollo social en América Latina. Kliksberg (1996:4) propone que “tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales en el enfrentamiento...” de los desafíos del desarrollo social equitativo.

Recientemente, el auge de programas educativos y capacitación en “gerencia social” ha conllevado el aumento de diversas interpretaciones sobre su naturaleza y alcance. Esta dispersión del entendimiento de la naturaleza de la gerencia social, podría ser un peligro ante la necesidad de lograr su consolidación en un campo que sea reconocible y distinguible de otros campos de estudio y acción.

Todas las reflexiones sobre la gerencia social coinciden en caracterizarla como una práctica altamente estratégica, enfocada específicamente en el logro de transformaciones sociales. Es claro, entonces, que quienes ejercen gerencia social podrían beneficiarse de un marco conceptual que guíe sus prácticas estratégicas frente a los desafíos que emergen de sus quehaceres diarios. Ellos a su vez tienen relación, al menos parcial, con la naturaleza de los problemas y las políticas sociales.

Este documento tiene dos objetivos. En primer lugar se quiere contribuir a la clarificación de los límites y la caracterización del campo de la gerencia social. Este aporte parte del esfuerzo por consolidar las reflexiones del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES³, organización que ha participado activamente en la discusión y difusión de la gerencia social. Por cierto, no se pretende agotar esfuerzos en la definición de la gerencia social, sino más bien en describir su naturaleza y sus desafíos para avanzar hacia su caracterización. Ello contribuye al logro de nuestro segundo objetivo, que tiene que ver con la presentación de un marco conceptual que oriente la acción estratégica de la gerencia social. Se propone un marco conceptual que destaca la centralidad del concepto sobre la creación de valor público, la multiplicidad de actores involucrados en los asuntos públicos, así como el trabajo político, programático y

³ El INDES es una entidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se dedica a la capacitación para el fortalecimiento de los recursos humanos y la identificación, discusión y difusión de prácticas adecuadas de gerencia social en América Latina y el Caribe. Los autores forman parte del equipo docente del INDES. No obstante, la interpretación de los diálogos y debates del INDES y la forma en que se reflejan en este texto, corresponden a los autores. No necesariamente reflejan la posición oficial del INDES ni del BID.

organizacional, necesarios para alcanzar la efectividad de la gestión con impacto en el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de la población.

El documento tiene tres partes centrales. En la primera, se abarca el primer objetivo y, por lo tanto, se propone la delimitación y caracterización de la gerencia social; en la segunda, se analizan algunos desafíos que enfrentan quienes ejercen la gerencia social; y, finalmente, en la tercera, se plantea el marco conceptual que guiaría la acción estratégica de la gerencia social.

Gerencia social: delimitación y caracterización

Fines de la gerencia social

Partiendo de una amplia definición de la gerencia como el proceso de asumir responsabilidades por el comportamiento de un sistema (Metcalf y Richards, 1990), es evidente que el juicio sobre el desempeño gerencial estaría estrechamente vinculado con el desempeño de dicho sistema. Durante las últimas décadas en América Latina, la gerencia de las políticas sociales —y quizás de toda política pública— ha sido juzgada a la luz del carácter crónico de los problemas de pobreza, desigualdad y desconfianza. Es en este contexto que surge la exigencia de la ciudadanía por una mejor gerencia de las intervenciones que proponen mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad y facilitar la transición hacia un futuro mejor. Esta no sólo se relaciona con el uso más eficiente de los recursos públicos y la intervención más efectiva en la mejora de la calidad de vida y las oportunidades, sino también con más y mejores políticas y servicios públicos con un criterio de participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil.

La gerencia social surge ante la necesidad de enfrentar esta demanda, ya que propone asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes de la ciudadanía, promoviendo así el logro del desarrollo social de manera equitativa y sostenible.

Por “desarrollo social” se entiende el proceso dinámico y multidimensional que conduce al mejoramiento sostenible del bienestar de los individuos, las familias, comunidades y sociedades en un contexto de justicia y equidad. Este entendimiento, por naturaleza, es ambiguo. El desarrollo tiene múltiples componentes; algunos de los cuales conllevan requisitos o dinámicas que son conflictivos o contradictorios entre sí. El gran alcance y la ambigüedad del fenómeno de “desarrollo social” hacen que dicho fenómeno no constituye en sí mismo un objetivo ‘gerenciable’. Es decir, el desarrollo social no podría ser el ‘norte’ que brinde pautas y objetivos a quienes ejercen la gerencia social. Por tanto, el INDES vislumbra cuatro resultados del desarrollo, los que establecen los fines del ejercicio de la gerencia social en América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI:

- Reducción de la desigualdad.
- Reducción de la pobreza.
- Fortalecimiento del estado democrático.
- Fortalecimiento de una ciudadanía plena, incluyente y responsable.

Estos fines no son independientes entre sí, sino que se complementan y se fortalecen mutuamente. Se tratan de los “principios” de la gerencia social: el valor público que se busca generar a través de ella se relaciona con alguno o varios de estos principios guía.

Estos principios son particulares a nuestra interpretación de lo que podría ser valioso para las sociedades latinoamericanas al comienzo del siglo XXI. Delimitan el campo de la gerencia social sin especificar lo que en determinadas sociedades se podría determinar como prioritariamente valioso. Se indica así que la labor de la gerencia social se ubicaría en la búsqueda de estos valores sociales dejando a los mecanismos democráticos de representación, deliberación, concertación y decisión en cada caso particular, la determinación de las prioridades en sus esfuerzos.

La naturaleza de estos principios que delimitan el campo de la gerencia social implica que los esfuerzos que se desplieguen en este campo no se limiten a lo que tradicionalmente se han denominado los “sectores sociales”. Más bien sugiere que los esfuerzos por promover el desarrollo social, dependen críticamente de una articulación deliberada en lo económico, social y político-institucional.

El campo de la gerencia social

Con base en Hood y Jackson (1997) y como propone Cortázar (2004a), el término “campo” hace referencia a un espacio de discusión e investigación dedicado a la exploración de preguntas prácticas. Las preguntas prácticas exploradas por la gerencia social se relacionan con el ¿qué hacer? y ¿cómo hacer? para enfrentar los desafíos asociados con el buen desempeño de un “sistema”⁴ que propone promover el desarrollo social de manera eficaz, eficiente, equitativa y sostenible en espacios democráticos. El campo genera argumentos⁵ relativos a la mejor manera de orientar y desempeñar las tareas de gerencia para el desarrollo social con el fin de generar valor público (Moore, 1998).

El INDES propone que la gerencia social, como campo de conocimiento que se halla en la intersección de tres campos: el campo de desarrollo social; el de la política pública y el campo de la gerencia social. (Figura 1).

⁴ El “sistema” desvía de la combinación de recursos (físicos, humanos, políticos, organizacionales) procesos y expectativas en términos de los resultados esperados. Dicho “sistema” es el contexto en el cual se ejerce la gerencia que, a su vez, está insertado y afectado por el contexto social que propone transformar.

⁵ Entendemos que un argumento es una proposición relativa a qué hacer en un campo de acción. Como tal, los argumentos buscan generar aceptación entre los involucrados en dicho campo (Cortázar, 2004a) para así resultar reconocidas como buenas prácticas entre las posibles intervenciones y procesos que se podrían considerar para intervenir a favor del desarrollo social equitativo.

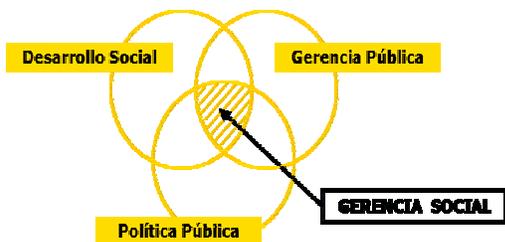


Fig. 1. El “campo” de la gerencia social

El ejercicio de la gerencia social, por su índole de intersección, es siempre permeable a los elementos de cada uno de los campos que la integran. Así, no supone que se actúe algunas veces con aportes y lecciones derivadas de la gerencia pública y, en otras, con aportes y lecciones de la política pública o el desarrollo social. En cambio, se debe actuar de una manera que sea influenciada simultáneamente por conceptos, métodos y enfoques de los campos de desarrollo social, gerencia pública y política pública.

Debido al carácter de los tres campos que influyen sobre ella, la gerencia social adquiere una naturaleza propositiva y sugiere prácticas adecuadas en los procesos de agendación, construcción, implementación y evaluación de las políticas y programas sociales. De la combinación de los tres campos surge la naturaleza interdisciplinaria y aplicada a la gerencia social, enfocada en los desafíos enfrentados por el desarrollo social de América Latina y el Caribe al inicio del siglo XXI.

La caracterización del campo de gerencia social con base en los tres campos ya señalados, sufre cierta ambigüedad que se deriva de la vaga delimitación de cada uno de ellos. Como campos de estudio, cada uno posee una formalización relativamente reciente y aún incompleta; cada uno a su vez es influido por diversas disciplinas y compuesto por conceptos, herramientas de análisis y de acción que provienen de múltiples campos. La intención en este documento no consiste en entrar en una discusión profunda sobre el aporte de cada campo a la gerencia social, sino en caracterizar el enfoque conceptual y práctico de la misma. En tal sentido, no se detallan en esta sección las características de cada uno de los tres campos sino se describen brevemente los aportes de cada uno a la especificación de la naturaleza de la gerencia social.

Desarrollo social

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

Desde el campo del desarrollo social, la gerencia social adquiere una visión del mundo compenetrada por la comprensión de los grandes desafíos históricos, culturales, sociales y económicos; una conciencia del contenido valorativo del entendimiento del

desarrollo; una sensibilidad sobre el entorno mundial, nacional y local que influye en las iniciativas para promover el desarrollo y un bagaje analítico que apoya la formación de propuestas concretas para promoverlo con equidad y en democracia. Es, en este sentido, que el campo de gerencia social debe tener un referente espacial y temporal. Tiene que responder a lo que se entiende por ‘desarrollo’.

Este y otros aportes del campo de desarrollo social obligan a los que ejercen la gerencia social a repensar lo que se va a entender como desarrollo y cómo serán priorizados los logros con base en los desafíos particulares de cada sociedad y en la visión sobre el tipo de sociedad que se busca promover.

Política pública

Charles Merriam (1921) definió la política pública como la “fertilización cruzada entre la política y la ciencia...”. El campo toma sentido cuando genera conocimiento sobre el proceso de formación de las políticas públicas y lo utiliza para mejorar este mismo proceso (Dunn, 1994). El campo de la política pública parte de lo descriptivo y lo analítico para explorar las causas, las consecuencias y el desempeño de las políticas y programas públicos, conduciendo a la reflexión proposicional sobre las posibles soluciones (Dunn, 1994). Se fundamenta en conceptos, modelos y enfoques que permiten entender el juego de intereses, el papel de los actores, las relaciones y dinámicas entre ellos y las instituciones que caracterizan el sector público. Incluye particularmente el análisis de este último desde paradigmas diversos que discuten el papel y las relaciones entre Estado, mercado, sociedad y sus implicaciones sobre el interés público.

El campo de las políticas públicas ofrece a la gerencia social una comprensión y unos argumentos sobre los procesos de ‘agendación’, proposición y ‘consensuación’ que conducen a la formulación de las políticas, las características de diversas alternativas de intervenciones a favor del desarrollo, las bondades y limitaciones de cada una y los procesos de movilización de apoyo, generación de consenso y construcción de alianzas como medios facilitadores de las políticas.

Gerencia pública

La gerencia pública se concentra en la gestión, como profesión, y en el gestor público, como el practicante de aquélla. Se considera a los gerentes públicos como actores fundamentales en el desempeño adecuado de las funciones ejecutivas de las organizaciones públicas (Lynn, 1996). La gerencia pública es un campo altamente interdisciplinario que propone prácticas para coordinar y fortalecer la producción de ciertos tipos de comportamiento, relaciones y decisiones y para resolver distintos tipos de problemas, con el fin de coordinar eficaz y eficientemente un sistema de intervención pública.⁶ Hace énfasis en las funciones de los gerentes, como individuos y/o equipos con responsabilidades asociadas a la generación de valor público. Dichos individuos o equipos combinan papeles de administradores y hacedores de política, ejerciendo prácticas de liderazgo, coordinación, motivación y concertación (Lynn, 1996). La

⁶ Adaptada de Jones (2003).

gerencia pública se concentra en conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales, que pueden ser usadas para convertir ideas y políticas en acciones y resultados. La función gerencial consiste en coordinar los recursos a su disposición para el logro de los objetivos organizacionales.

De los conceptos y proposiciones de la gerencia pública, la gerencia social deriva un énfasis en el rol de los gestores, quienes como actores articulan y coordinan los procesos que buscan soluciones a las necesidades sociales. Se rescata el valor de las organizaciones como espacios de diálogo y para la asignación y el manejo de recursos e implementación. Se analizan y plantean recomendaciones con respecto a buenas prácticas gerenciales.

La “gerencia” en la gerencia social

Metcalf y Richards (1990) afirman que existe un entendimiento convencional de la ‘gerencia’ en la esfera pública pero éste resulta limitado, refiriéndose a la ejecución rutinaria de lo diseñado o planeado. Constituye una versión estrecha de la gerencia y conduce al sobreénfasis de esfuerzos en las tareas de diseño de las intervenciones y la medición de sus resultados.

La gerencia social comprende el proceso gerencial en un sentido más amplio, que reconoce el íntimo entrelazamiento de la construcción de las políticas y su ejecución. Esa visión ampliada de la gerencia social responde a la noción de Pressman y Wildavsky (1998:54) acerca de la inseparabilidad de la política y su implementación: “la política abarca la meta y su consecución”.

La ‘gerencia’ dentro de la gerencia social incluye procesos técnicos de diagnóstico, planeación, programación y diseño e incorpora procesos relacionales y políticos de diálogo, movilización de apoyo, deliberación, generación de consensos y toma de decisiones. Incluye pero no se limita a la implementación de estrategias y sus correspondientes acciones programáticas, la generación de información relevante, la retroalimentación, los ajustes y el posible rediseño. Consiste en un enfoque integral que articula los diversos procesos entre sí, asociando a cada uno su razón de ser: la creación de valor.

Ésta, a su vez, retoma la idea de que la gerencia es un proceso que implica asumir y cumplir responsabilidades con respecto al desempeño de un sistema. En este caso, se trata de un ‘sistema’ que contempla el entorno social, el entorno organizacional, los recursos físicos, financieros, humanos, organizacionales y políticos y los procesos que interactúan e interrelacionan hacia determinados fines (Fig. 2).

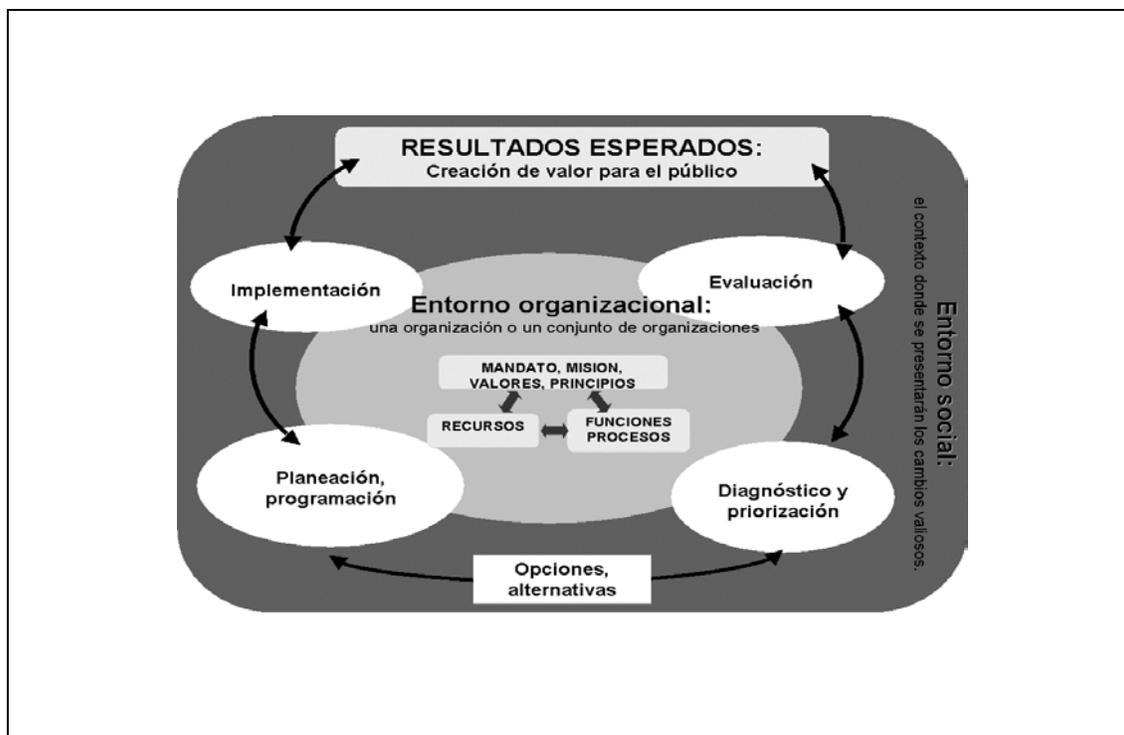


Fig. 2. El “sistema” de la gerencia social

El ejercicio de la gerencia social depende de prácticas asociadas al adecuado quehacer del gerente. Estas consisten en métodos específicos para interactuar en situaciones problemáticas, relacionadas con el desarrollo social o el desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las que se esperan determinados resultados valiosos.⁷ Son prácticas que permiten ejercer la práctica de la gerencia estratégicamente enfocada en resultados verificables en el desarrollo social.

Por tratarse de un amplio proceso que tiende a generar valor público, cabe preguntarse ¿a quién corresponde ejercer la gerencia pública? Esta consiste en un conjunto de argumentos que pueden apoyar y fortalecer las prácticas de los equipos responsables de diversas funciones y procesos en la gestión del desarrollo social. Aporta propuestas sobre lo que se debe hacer para promover el desarrollo eficaz, eficiente, pertinente, equitativo y sostenible. Estas propuestas son útiles para los responsables de la construcción de las macropolíticas; para los directivos sectoriales y territoriales, como también para quienes interactúan con los usuarios de servicios sociales y con las comunidades-objetivo de las políticas sociales.

La gerencia social no es un campo restringido a quienes detentan la autoridad formal dentro de las organizaciones, sino que compromete a toda la organización en su conjunto. Los roles y responsabilidades pueden variar entre diversos individuos según su

⁷ Barzelay y Cortázar (2005) detallan el concepto de *prácticas gerenciales* con base en el planteamiento de Bardach (1998).

responsabilidad y autoridad dentro de la organización. Pero, la gerencia social imprime a la organización la visión y el compromiso que podrían afectar la forma de actuar de todo su equipo. Los argumentos del campo de la gerencia social pueden aportar aprendizajes valiosos para los diversos niveles de responsabilidad.

Seis desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos

La reflexión sobre estrategia y gestión estratégica proviene principalmente de la teoría y experiencia de la gerencia empresarial y aporta a la gerencia social experiencia, conceptos y herramientas valiosas. No obstante, y como plantean Jones y Thompson (1999), “la gestión pública no es igual a la administración de empresas”. Quizás resulta muy evidente que la gerencia social —que se ejerce en el ámbito público⁸— se diferencia de la gerencia empresarial. El propósito de hacerle hincapié aquí consiste en explorar los desafíos que surgen de la diferencia entre los esfuerzos gerenciales de producir valor público en la complejidad de los ámbitos públicos y los que se dirigen a la creación de valor privado. En este acápite, se intenta explorar seis desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos —que serán considerados en la formulación de la propuesta de marco conceptual para la gerencia social estratégica, capaz de enfrentar dichos desafíos.

Metas múltiples y ambiguas⁹

El propósito final de una empresa privada consiste en maximizar la riqueza de los dueños o accionistas en el largo plazo. Por lo tanto, el principal valor producido por una empresa privada se asocia con la rentabilidad financiera entregada a los accionistas y el valor de uso entregado a los clientes: ambas manifestaciones del valor *privado*. En las transacciones privadas, las decisiones de los clientes de comprar productos y servicios reflejan que la producción tiene valor para ellos y, a su vez, generan valor para beneficio de los dueños o accionistas. Es decir, la satisfacción de los clientes proporciona la justificación social para la continua existencia de la empresa.

Moore (1998) destaca que en el ámbito privado, la creación de valor, el rendimiento financiero y la supervivencia de la organización están fácilmente verificables y alineados entre sí:

- El valor privado se refleja en las transacciones de productos y servicios que son adquiridos por los clientes y proporcionan retornos a los accionistas o dueños.
- El rendimiento de la empresa al producir valor se resume en sus estados financieros, tanto pasados como proyectados.
- La única manera en que una empresa puede mantener el negocio es con un aceptable rendimiento financiero a lo largo del tiempo. Por lo tanto, una empresa privada que no produzca valor privado, no sobrevive.

⁸ El ámbito ‘público’ incluye, pero no se limita al ámbito gubernamental.

⁹ Los conceptos de este acápite están inspirados en Moore (1998).

Por el contrario, el principal valor entregado en los ámbitos públicos, surge con la consecución de la misión encomendada a la organización¹⁰ y la satisfacción de necesidades o el cumplimiento de aspiraciones ciudadanas reflejadas en ella. En estos casos, los tres conceptos de maximización de valor, rendimiento financiero y supervivencia de la organización no necesariamente se reconocen fácilmente ni están alineados tan sistemáticamente:

- La manera en que se produce el valor consiste en definir y alcanzar misiones valiosas en términos del cumplimiento de objetivos sociales, los que frecuentemente se expresan de manera poco verificable.
- La efectiva producción de valor público no está confiablemente conectada a la habilidad de atraer ingresos para cubrir costos operativos, ya que los ingresos no dependen de la mera venta de productos y servicios, sino de la capacidad de persuadir al público, a representantes electos por el público o a otras fuentes de recursos sobre el hecho de que la misión social que persiguen es valiosa y prioritaria.
- La supervivencia de la organización productora de valor público ciertamente depende de su habilidad de recaudar fondos —u otras clases de recursos— para continuar sus operaciones. Sin embargo, nuevamente, puede existir desconexión entre esta supervivencia y el valor generado por la organización.

Puede haber gran número de contribuciones valiosas hechas por una organización y que no puedan ser sostenibles financieramente, así como pueden darse muchos esfuerzos financieramente sostenibles y que no arrojan beneficios reconocidos como valiosos por parte del público.

En resumen, las empresas privadas pueden concentrarse casi exclusivamente en la pregunta del rendimiento financiero y, al hacerlo, asegurarse de que están produciendo valor y garantizando su supervivencia. En contraste, las organizaciones que proponen generar valor público no pueden enfocarse tan agudamente en una sola meta. En su lugar, tienen que abocarse a la pregunta de que si están produciendo valor público, por medio de productos y servicios pertinentes que generen impactos en los grupos objetivo y en la ciudadanía en general, y también deben enfocar la atención en asegurar el financiamiento y la futura supervivencia y capacidad creadora de valor de la organización o agencia.

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

¹⁰ Encomendada políticamente en el caso de las organizaciones gubernamentales. Para las no gubernamentales, la misión explica el tipo de valor público que la organización propone generar, según los intereses humanitarios, grupales o corporativos —que han motivado su fundación.

Origen y asignación de recursos¹¹

Alford (2002) propone que el valor público, por definición, beneficia a la colectividad social. Por lo tanto, intrínsecamente, la asignación de recursos no puede ser guiada por transacciones individuales. La definición de lo que es valioso y la confirmación de la efectiva producción de valor público no viene a través de transacciones de mercado o explícitas preferencias individuales. En su lugar, es el proceso político que tiene que guiar los procesos decisorios, en lo que respecta a la definición de prioridades, asignación de recursos y confirmación de la generación de beneficios valiosos.

En el proceso de asignación de recursos, la dimensión distributiva está siempre presente. Cuidar por la equidad distributiva es responsabilidad indelegable del gobierno en una economía de mercado —sujeta a la interpretación del concepto de equidad distributiva por parte de la sociedad. Asimismo, es la fuerza motivadora de múltiples organizaciones no gubernamentales que no necesariamente comparten plenamente la interpretación social y que velarán por su propia interpretación de “equidad distributiva”. En la vertiente de los ingresos fiscales, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal; en la vertiente del gasto, se revela en el perfil de los beneficiarios de las distintas políticas. La referencia al proceso político no significa que se siga la lógica de una decisión-un actor, pero sí ante la presencia de múltiples decisiones y actores. Corresponde a un proceso político —que canalice y represente los intereses de los distintos grupos sociales— dar solución a la tensión entre demandas que compiten entre sí y que, en ocasiones, son claramente contrapuestas.

De acuerdo a Metcalfe y Richards (1990), el proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un contraste marcado con el mercado. Mientras este último se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre oferentes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos, el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos, colectivos y de equidad; la realización de transacciones con individuos y distintas colectividades; la ausencia de precios y el no automatismo entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión. Otros rasgos del proceso político que hay que tener también presentes son: el pluralismo, la fragmentación de la autoridad y el disenso legítimo sobre objetivos y conflicto.

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

¹¹ Los conceptos de este acápite están inspirados en Echebarría y Mendoza (1999).

*Legitimidad para actuar*¹²

Los gerentes privados actúan con la autoridad que les confieren los dueños o accionistas para gestionar la organización y crear valor a través de la producción eficiente y efectiva de productos y servicios, valorados por sus clientes mediante la compra. Salvo el cumplimiento de leyes y reglas a las que están sujetas todas las empresas, los accionistas o dueños son los únicos que confieren autorización dentro de las organizaciones productivas del sector privado.

En una democracia, la función de expresar preferencias acerca del valor que las organizaciones públicas deben producir, es desempeñada fundamentalmente por la ciudadanía. Son los ciudadanos quienes tienen la voz que determina lo que debe hacer el gobierno y sus agencias, expresada mediante procesos de deliberación y representación política. Los grupos de interés y otros actores utilizan sus derechos de expresión para indicar su opinión sobre el valor que otras organizaciones públicas proponen generar.

La elección colectiva es un proceso de mediación, articulado a través de canales de representación e intermediación. Por ejemplo, una agencia gubernamental no recibe su mandato directamente de la ciudadanía, sino a través de un gobierno electo. El hecho de que los ciudadanos elijan al gobierno, otorga a la conducción de una organización en particular las razones adecuadas para escuchar sus preocupaciones, pero es el gobierno el que tiene autoridad formal para determinar ese mandato. En este proceso, se le puede otorgar mayor peso a las preocupaciones de ciertos ciudadanos que a las de otros.

La elección colectiva es la expresión imperfecta de las expectativas individuales de los ciudadanos, puesto que excluye las preferencias de las minorías. Pese a esas imperfecciones en el proceso político democrático, constituye el mejor modo —diseñado por las sociedades humanas— para representar los deseos ciudadanos y proveer señales que conlleven mayor autoridad sobre lo que deben hacer los administradores.

La asignación de recursos para el financiamiento de las actividades públicas, no se deriva de la elección voluntaria de cada consumidor, como en el sector privado. Los intereses colectivos y las preferencias que emergen de los procesos deliberativos y/o representativos, determinan la justificación de la actividad gerencial en los ámbitos públicos. De otro modo, sus acciones serían infundadas.

En la producción de valor público intervienen dos tipos de recursos: dinero recaudado con la tributación y obligación moral o autoridad del Estado para sostener la colaboración privada, con fin de resolver el problema colectivo. En una sociedad democrática liberal, ambos recursos son escasos y las organizaciones públicas deberán rendir cuentas sobre su uso a los clientes, ciudadanos y mandantes.

Se debe considerar este proceso político de deliberación, representación y decisión como el creador de cierto tipo de valor. Si se gestiona de manera adecuada el proceso de autorización y si los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se

¹² Los conceptos de este acápite están inspirados en Moore (1998) y Alford (2002).

satisfacen a través de un proceso de consulta y revisión, la organización creará más valor. Este aspecto del valor público existe independientemente de la diferencia entre el valor de la actividad pública y el costo en el uso de los recursos.

Desafío 3: Los ciudadanos tienen voz determinante sobre lo que genera valor público y lo que se debe priorizar. Estas elecciones se expresan a través de procesos de deliberación y representación política. Por ello, las organizaciones que proponen la generación de valor público responden a **varios mandantes**.

Interacción con individuos y comunidades¹³

Las organizaciones del ámbito público interactúan con individuos que desempeñan cuatro roles diferentes en su interacción con la generación de valor público:

- **Ciudadano.** La ciudadanía expresa a través del proceso político democrático sus preferencias acerca del valor que debería producirse. Es decir, se expresa no sólo sobre el valor público, sino también sobre ciertas dimensiones relacionadas con el valor privado que los clientes deben consumir.

La ciudadanía es una colectividad; es una membresía en una comunidad nacional. Ello conlleva derechos y responsabilidades. La opción colectiva no significa la agregación de preferencias de los ciudadanos individuales. Las opciones colectivas son necesariamente el resultado de interacciones y deliberación política. El procedimiento es aquél en que, supuestamente, se reflejan las preferencias de la mayoría, identificadas o estimadas de manera más o menos válida.

Finalmente, las preferencias de los ciudadanos individuales no son simplemente expresiones del valor que desearían consumir como resultado de la acción del gobierno. Los ciudadanos tienen deseos o aspiraciones para el conjunto de la sociedad, es decir, concepciones acerca de su orden; sobre qué debería recibir quién o cuáles nuevos valores deberían promoverse, con base en motivaciones o fines sociales formativos.

- **Cliente.** Los clientes pagan directamente por un bien o servicio y muestran preferencia por el mismo, dado su precio. Los servicios públicos de distribución domiciliar de agua, recolección de basura y manejo de alcantarillado, se interrelacionan con los clientes. Los servicios privados de salud y educación son entregados a clientes.

Los productos de los ámbitos públicos producen valor tanto para la ciudadanía como para los clientes, pero cada uno de ellos recibe un tipo de valor diferente. La ciudadanía recibe valor público mientras que los clientes reciben valor privado.

¹³ Los conceptos de este acápite están inspirados en Alford (2002).

- **Beneficiario/Usuario.** Los beneficiarios o usuarios reciben un servicio o beneficio sin pagar directamente a la organización productora. Algunos ejemplos son los niños/niñas que asisten a las escuelas públicas; las familias que reciben transferencias en dinero o en especie para atender algunas de sus necesidades básicas; los pacientes de los hospitales públicos que no pagan por los servicios o que son atendidos en puestos o centros de salud pública.

Al igual que los clientes, los beneficiarios o usuarios reciben valor privado al aprovechar el servicio entregado. Todos los ciudadanos pueden beneficiarse del valor público generado, pero son los clientes o usuarios quienes reciben el producto o servicio tangible.

- **Obligado.** Al referirnos a “obligados”, consideramos los miembros del público sometidos a obligaciones legales por parte de una organización. En general, los ciudadanos son obligados frente a la autoridad policiaca y la autoridad tributaria. Frecuentemente, los empleados son obligados frente a los sistemas de pensión. El hecho de obligación no niega la creación de valor: se puede aprovechar el valor producido por las autoridades respectivas. Asimismo, estas autoridades generan valor público para el aprovechamiento de la ciudadanía.

El papel del ciudadano es permanente, pero los otros son temporales y dependen del intercambio puntual. No todos los ciudadanos son clientes, beneficiarios u obligados, pero los clientes, beneficiarios u obligados sí son ciudadanos.

En la tipología de relaciones entre la organización y el público, existe distinción primaria entre quienes reciben valor público de la organización gubernamental (ciudadanos) y quienes se ven afectados en su valor privado (clientes, beneficiarios/usuarios y obligados). Por ello, la experiencia del sector privado en la relación productor-cliente tiene validez limitada en el contexto del sector público. Sin embargo, el rechazo general de un enfoque de intercambio equivaldría a dar la espalda a una forma útil de concebir las relaciones entre las organizaciones públicas y sus clientes, usuarios y/u obligados. Por ello, se necesita tener amplia concepción sobre el intercambio que hay entre las organizaciones públicas y las personas, teniendo en cuenta los diversos papeles que las personas desempeñan en su interacción con el valor público.

La teoría del intercambio no explica todas las relaciones entre organizaciones gubernamentales y clientes. Sin embargo, los conceptos de intercambio social y la tipología previamente expuesta tienen implicancias sobre cómo los administradores públicos conciben y desempeñan sus tareas. La tipología puede ofrecer mayor claridad acerca de quiénes reciben servicios de la agencia pública. A su vez, facilita el reconocimiento de que, algunas veces, hay grandes contrastes entre los deseos de los clientes con los de los ciudadanos, pero, por lo general, son prioritarias las demandas de estos últimos.

La perspectiva del intercambio social revela que es más extensa la variedad de contribuciones de los clientes que la simple obtención de ingresos por parte de los

mismos, tales como cooperación, consentimiento o coproducción. En este sentido, los que ejercen gerencia podrían adoptar una visión más comprensiva acerca del valor que se supone deben proveer sus organizaciones y programas para promover las contribuciones deseadas por parte de los clientes. Ello implica comportamientos activos por parte de los clientes, no simplemente como consumidores de bienes o servicios, sino también contribuyendo con acciones positivas para fines colectivos.

Esta categorización permite entender que las personas desempeñan múltiples papeles en su relación de intercambio con el Estado. Bajo esta perspectiva, las organizaciones publicas deben brindar servicios pertinentes y de calidad a los clientes, beneficiarios y obligados; pero, a su vez, tienen la obligación de informar, rendir cuentas y tratar a todos con el respeto correspondiente en su capacidad de ciudadanos.

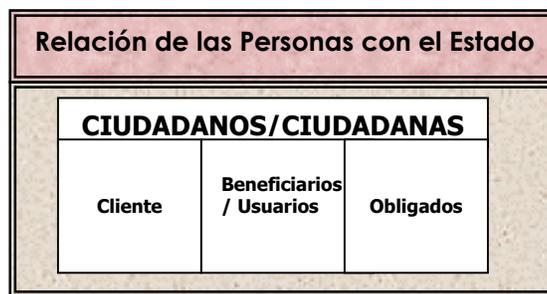


Figura 3. Relaciones Personas – Estado

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

Alcance de la gestión: micro, meso y macro¹⁴

Según Kooiman y Eliassen (1987), la gestión pública puede ser abordada desde tres niveles de análisis. El primero se refiere a las esferas públicas como un todo en interacción con el entorno social en un sentido más amplio. En el segundo nivel se halla la actuación de las organizaciones públicas individuales que operan en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos). El tercero corresponde al funcionamiento interno de cada organización y al papel de los directivos públicos.

¹⁴ Los conceptos de este acápite están inspirados en Echebarría y Mendoza (1999) y Metcalfe y Richards (1990).

Los problemas que emergen en el primer nivel tienen marcado carácter interorganizacional y se relacionan con la transformación del entorno y las reglas de juego en que operan las distintas organizaciones, públicas y privadas. Se configura así la gestión pública como un proceso de macronivel. Por oposición, los problemas del tercer nivel se relacionan con la adaptación de las organizaciones públicas individuales a sus entornos específicos y configuran la gestión pública como un proceso de micronivel. Por lo tanto, el segundo nivel enfrenta dos tipos de desafíos: interorganizacionales e intraorganizacionales.

En general, la gerencia empresarial otorga primacía a la adaptación al entorno, el marcado carácter intraorganizativo y el modelo de decisión racional; encontramos estos conceptos subyacentes en las técnicas de gestión empresarial. Por ende, el ámbito de aplicación de la gerencia empresarial se asocia principalmente con el tercer nivel, es decir, en la actuación de las organizaciones públicas individualmente consideradas y en su funcionamiento interno. Sin embargo, la amplia gama de técnicas de gestión empresarial existentes y su heterogeneidad ponen de manifiesto al emitir un juicio sobre su mayor o menor adecuación al contexto de la gestión pública, que éste no debería formularse de manera genérica sino a partir de la evaluación individualizada de cada técnica o grupo de técnicas.

“...La gestión pública tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores e instituciones en las que operan las organizaciones a nivel micro. La gerencia privada se refiere a cómo las organizaciones individuales alcanzan sus objetivos, dadas las circunstancias de su entorno operativo; esto puede aplicarse tanto a una empresa en el marco de un sector industrial, como a un ministerio compitiendo con otro ministerio en el proceso de elaboración presupuestaria o a una organización no gubernamental que forma parte de un sistema de prestación de servicios públicos”. (Metcalf y Richards, 1990).

Desde esta perspectiva, el marco conceptual y de acción de la gestión pública debe integrar el funcionamiento de las organizaciones individuales en una lógica colectiva de formación de políticas públicas. La perspectiva económica, de eficiencia y efectividad —tomada como modelo de pensamiento individualista y racional y aplicada en la gerencia empresarial— no sería suficiente para enfrentar la problemática de la gestión pública. Se requiere un planteamiento que incorpore a los múltiples actores y las múltiples organizaciones involucradas en el proceso de creación de valor público.

La labor de innovación de la macro-y la meso-gestión necesita instrumentos que permitan articular intereses entre múltiples actores y coordinar múltiples organizaciones en la resolución de problemas estructurales de la sociedad; requieren amplia participación activa en el diagnóstico de problemas y el diseño de soluciones por parte de quienes intervengan en su aplicación. Las ideas y herramientas de la gerencia empresarial, apropiadamente adaptadas, pueden ser muy útiles en la microgestión; en lograr que la parte interna, independiente de la organización y sus tareas, sea más productiva, efectiva y eficaz.

Figura 4. Gestión micro, meso, macro

Macro Gestion	↔	Normas de Gobernabilidad
Meso Gestion	↔	Gestion Inter <u>e intra</u> organizacional
Micro Gestion	↔	Gestion <u>de las operaciones</u> al interior de la organizacion

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

Dificultades para verificar la creación de valor público

La naturaleza del valor público que se propone crear a través de la gerencia social, no se presta a una medición. Ello, a su vez, genera desafíos para quienes intentan mantener un enfoque estratégico y comprometido con la generación de ese valor. Las dificultades en observar y medir el valor creado —los beneficios asociados con las prácticas de gerencia social— incluyen las siguientes:

- Muchos de los beneficios derivados de las intervenciones e iniciativas en favor del desarrollo social son intangibles y no están sujetos a transacciones en ningún mercado. Ello impide el uso de precios u otras señales asociados a transacciones como indicios de la magnitud del valor creado para sus beneficiarios.
- Esa naturaleza intangible y, a veces, ambigua de los beneficios dificulta su visibilidad. Por ejemplo, los beneficios obtenidos de lograr aumentar la autoestima, de preservar y promover la cultura nacional y de incentivar la justicia, requieren su interpretación en expresiones verificables.¹⁵
- Las manifestaciones de los beneficios derivados de las intervenciones e iniciativas para promover el desarrollo social, dependen con frecuencia de múltiples dinámicas. Asimismo, son vulnerables a los efectos e impactos de otras iniciativas por factores exógenos. Como ejemplo se puede considerar la iniciativa de aumentar la *empleabilidad* de los jóvenes que no ingresan a la universidad. Evidentemente, su manifestación en forma de beneficio deseable sería lograr que un mayor número de jóvenes consigan empleo; es decir, que aumente la tendencia a lograr y mantener un empleo productivo. No obstante, esa tendencia depende de varios factores fuera del control de quienes gestionan la iniciativa para aumentar la empleabilidad.

¹⁵ No se trata sencillamente de asociar el beneficio con un indicador. Para identificar el indicador relevante, hay que pasar por el proceso de explicitar cómo se reconocerá el logro de dichos beneficios.

Concretamente —y a manera de ejemplo— depende mucho de la dinámica del ciclo económico.

Por lo tanto, los que ejercen gerencia social enfrentan dos desafíos: primero, poder observar la *empleabilidad* de los jóvenes sin que necesariamente se refleje en el empleo de los mismos. Al ser indispensable la capacidad de observar la empleabilidad, es también necesario interpretar cómo se reconocerá la misma. En segundo lugar, los que gestionan la iniciativa de promover la empleabilidad necesitan enfrentar la pregunta sobre si resulta valioso para la sociedad promover habilidades, actitudes y comportamientos que aumenten la productividad y probabilidad de lograr un empleo, aunque necesariamente se traduzcan efectivamente en un empleo ante la adversidad económica. Los que ejercen gerencia tendrían que asumir el diálogo para determinar si efectivamente se estaría creando valor público, a pesar de no lograr los impactos esperados, y si ese valor es suficientemente prioritario como para justificar la inversión de los recursos y esfuerzos comprometidos con la iniciativa.

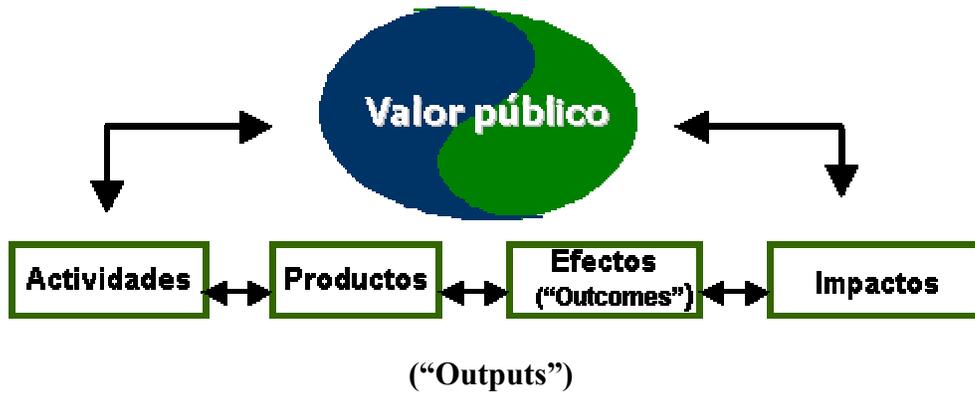
- Una responsabilidad indelegable del gobierno en las economías de mercado consiste en promover y mantener la equidad distributiva, lo que a su vez requiere de una interpretación por parte de la sociedad de lo que se entiende como ‘equitativo’. Los beneficios de la redistribución reconocen valor en el mismo proceso de generar que haya perdedores y ganadores en el acceso a los activos, los ingresos y las oportunidades. Dichos beneficios no son fácilmente observables o susceptibles de medición, particularmente en sociedades inequitativas, donde es desigual el acceso a canales de comunicación, quejas y reclamos.

Frente a estas dificultades, se ha consolidado la costumbre de enfocar la gerencia de políticas y programas sociales en productos materiales (*outputs*). Este enfoque desvía la atención del equipo gerencial hacia la concentración de los recursos y su uso y en los productos, perdiendo de vista el punto central: el valor que se deriva de los beneficios de la gestión —efectos e impactos— expresados tanto en el grado de consecución de los objetivos de la política o programa como en los efectos no previstos, ocasionados por su implementación.

Ahora bien, los productos o servicios (*outputs*) están vinculados a los efectos o impactos (*outcomes*) por una hipótesis causal que, en ocasiones, puede ser larga y compleja. Se espera que la adecuada entrega de los servicios planeados, conduzca al cambio en los hábitos de consumo, comportamientos, conocimientos o actitudes de la población-objetivo y que, a su vez, proporcione una mejora observable en el bienestar de dicha población. No obstante, la relación es hipotética. Corresponde a los que ejercen gerencia social hacer un riguroso seguimiento del cumplimiento de la relación causal para asegurar que efectivamente se produzca valor. Si la atención se desvía a un enfoque concentrado casi exclusivamente en el proceso productivo, no habrá garantía de que se esté produciendo valor.¹⁶

¹⁶ Curiosamente, este enfoque implicaría concentrarse en COSTOS en lugar del valor o beneficios (Mokate, 2004).

Figura 5. Hipótesis causal



De igual manera, la gerencia social obliga a hacer un riguroso seguimiento tanto del *¿qué hacemos?* como también del *¿cómo lo hacemos?* y *¿qué beneficios (o valor) logramos?* Asimismo, se requiere la continua re-evaluación dentro de espacios políticos de la percepción pública de lo que se considera valioso. Para facilitar este seguimiento en la gerencia social y sus funciones de monitoreo y evaluación, resulta útil un mapa mental como la que brinda la figura 5.

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

Síntesis: seis desafíos básicos

Evidentemente, no resulta exhaustiva la lista de los desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos que acabamos de presentar. No pretendemos generar una lista exhaustiva, sin proponer una reflexión sobre los desafíos que hay que tener en cuenta en el desarrollo de un marco conceptual que sirva para guiar las prácticas estratégicas de la gerencia social. De manera breve, y a modo de síntesis, los desafíos que vamos a tener en cuenta se tratan de:

- La necesidad de velar por la creación de valor público.
- Determinación de valor y asignación de recursos por procesos políticos.
- Necesidad de responder a diversos mandantes.
- Interacción con individuos y comunidades en diversos roles: clientes, beneficiarios, obligados, ciudadanos.
- Necesidad de gestionar redes inteorganizacionales y las operaciones dentro de la organización.
- Necesidad de gestionar procesos, resultados e impactos. .

Nuestra propuesta de un marco conceptual que nos ayude a enfrentar estos desafíos, se presenta en el siguiente acápite.

Un marco conceptual de estrategia y gestión estratégica para la gerencia social

Tomando en cuenta la naturaleza práctica del campo de gerencia social, parecería aceptable tomar los conceptos y contenidos del marco conceptual que da fundamento a su carácter estratégico exclusivamente del campo de la gerencia pública. No obstante, un abordaje más apropiado consistiría en construir dicho marco conceptual de enfoques y conceptos que provienen de los tres campos en cuya intersección emerge la gerencia social. Estos conceptos y enfoques incluyen, entre otros: enfoques y prácticas que fortalecen las capacidades y las oportunidades para la interacción entre diversos actores sociales y especialmente los que han sido tradicionalmente excluidos; los procesos de formación de políticas públicas incluyentes y sostenibles y la generación de resultados valiosos de las políticas y programas sociales en el seno de las organizaciones donde se gestionan.

La gestión se puede caracterizar como estratégica en la medida en que todos los que colaboran en su ejercicio estén comprometidos con una perspectiva particular de cómo la organización crea valor público e implementen un conjunto de actividades particulares que llevan a cabo para alcanzar sus objetivos.

Por tanto, un marco de estrategia para la gerencia social requiere de pautas para interpretar el concepto de valor público, ya que dicho concepto puede resultar demasiado abstracto en el momento de tratar de pasar de conceptos a políticas, estrategias o acciones dentro de una organización. Para facilitar el paso de los conceptos a la acción, se propone explicitar una **propuesta de creación de valor público**, que se formula a partir de los mandatos organizacionales y se expresa por medio de la misión y la visión de la organización.

Cualquier aproximación que busque instrumentar el valor público, en un enunciado de misión y visión, debe tomar los mandatos de la entidad¹⁷ como puntos de partida, ya que éstos, en un sistema democrático, representan las responsabilidades asignadas a las organizaciones gubernamentales por aquellos que han sido elegidos y autorizados para definir prioridades.

Asimismo, el marco estratégico requiere de una relimitación de las áreas de acción donde se fijarán objetivos de los esfuerzos organizaciones (y, por ende, de la gerencia) y se enmarcarán las distintas actividades.

Para establecer un marco conceptual necesitamos hacernos tres preguntas fundamentales:

- ¿Para que? y ¿por qué hacemos lo que hacemos?

¹⁷ Nos referimos a “entidad” en lugar de “organización” para dar cabida a reflexiones sobre macrogestión (donde la “entidad” podría referirse a un gobierno, o a un conjunto o red de organizaciones y también a reflexiones, donde la “entidad” sería la organización o uno de sus departamentos o divisiones.

- ¿A quienes van dirigidas nuestras intervenciones? ¿Quiénes son nuestro público objetivo?
- ¿Cómo estructuramos un conjunto de acciones que nos permitan dar soluciones pertinentes a los problemas que enfrenta la política social?

A continuación, consideraremos estos requisitos para un marco conceptual de estrategia para la gerencia social.

La propuesta de valor público: una perspectiva del valor público expresado a través del mandato, misión y visión

El desarrollo de la estrategia en los ámbitos públicos comienza con la definición de una propuesta de valor público (PVP), cuyos componentes principales son: los mandatos, la misión y visión de la organización. Estos, en su conjunto, especifican el valor público que la organización pretende producir para las partes interesadas y para la sociedad en general.

Los mandatos son formales e informales. Los mandatos formales están representados por requerimientos, leyes, ordenanzas, artículos de constitución, decretos, estatutos y otros similares. (Bryson, 1995). Los mandatos informales son todos aquellos que recaen sobre la organización de manera informal (que no ha sido traducido a norma) como ser: Lo que se ofreció en la campaña, las expectativas del gabinete y el presidente sobre el programa, así como las expectativas que los agentes financiadores, los beneficiarios y otros actores clave.

Los mandatos informales son tan importantes como los formales y uno debe ser muy cuidadoso en tomar en cuenta ambos en el momento de definir las objetivos y metas de la entidad.

Para no limitar la gestión pública a cumplir con los mandatos, es necesario revisarlos y reinterpretarlos para que sirvan como plataforma para definir la misión y visión que permita instrumentar la propuesta de creación de valor público.

Está demás decir que cualquier propuesta de misión/visión debe ser coincidente con los mandatos formales y que éstos se deben cumplir.

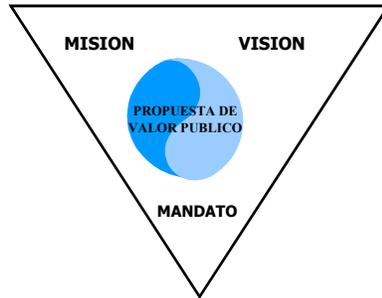


Figura 6: Propuesta de Valor Público expresado a través del mandato, misión y visión

La misión es la ideología central de una entidad, la que define su propósito y sus valores centrales. La misión define la razón de ser de la entidad y los valores fundamentales que guían su actuar. Define de manera amplia y ambigua una transformación que se propone lograr.

La visión consiste en una proyección de un futuro deseable; es una declaración de lo que se desea conseguir en un plazo específico. La visión define aquello que aspiramos ser y aquello que se quiere crear; está compuesta por una meta gigante y audaz (MeGA) que se propone lograr en un determinado tiempo y una descripción vívida de cómo será lograda. (Collins y Porras, 1996).

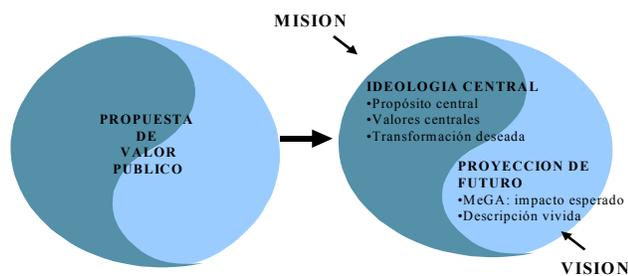


Figura 7: Misión y Visión¹⁸

¹⁸ Collins, James y Jerry Porras, Empresas Que Perduran. Barcelona: Editorial Norma 1996.

La misión es la razón por la que la organización existe y los valores fundamentales que guían su actuar. Estipula una transformación tan ambigua y/o tan ambiciosa que quizás nunca puede ser lograda. En contraste, una MeGA – que forma parte de la visión - es una meta claramente articulada; se trata de unos impactos esperados observables y verificables. La MeGA consiste en impactos esperados en un plazo específico, ya sea el ciclo de un programa, una gestión de gobierno o un tiempo mayor que cubra varios períodos gubernamentales. La misión (con su propósito) es como la estrella en el horizonte que debe perseguirse por siempre; la visión (con la MeGA) es la montaña a ser escalada. Una vez alcanzada la cima, deben buscarse otras montañas. La MeGA consiste en un impacto esperado y deseado, cuyo logro es desafiante pero posible.

Es importante puntualizar que ambos conceptos, la misión y la visión, forman un conjunto y que el poder del marco conceptual radica en tenerlos juntos. Por una parte, la misión define la razón de ser, explica el por qué o para qué se hacen ciertas cosas, y la visión pone el desafío que quiere conquistarse al frente. Definen tanto la estrella en el horizonte que debe perseguirse por siempre, como las montañas que serán escaladas en el camino.

Este conjunto de misión/visión define un “norte” a los procesos de formación de políticas y programas sociales, define, aunque de manera amplia, los beneficios que se proponen generar para la sociedad o sea, el valor público que se generará.

Una definición de público objetivo

La mayoría de la literatura sobre gestión pública durante los últimos 15 años ha estado muy influida por conceptos gerenciales adoptados del sector privado. Esto ha llevado a que se utilice el concepto de “cliente” en muchas organizaciones del sector público, reduciendo las transacciones gubernamentales a la entrega de productos y servicios a personas consideradas como “clientes”, ya que ellos son los inmediatos recipientes del “valor privado” que resulta de esa transacción.

A diferencia de las empresas privadas, las organizaciones públicas concentran su interés en bienes públicos, aquellos que afectan no solamente a quienes reciben beneficio directo de sus políticas, programas o proyectos, sino a la sociedad en su conjunto.

Un claro ejemplo de esto son las campañas de vacunación. Si bien los niños vacunados son los directos beneficiarios de estas campañas, toda la sociedad se beneficia al tener ciudadanos sanos o inmunes a ciertas epidemias.

Los ciudadanos pueden tener interés en el bienestar de la población así no obtengan ningún beneficio directo o indirecto del producto o servicio que entrega cierto programa social. Su interés puede ser simplemente el que quiere que se usen bien los recursos públicos y que los programas sociales tengan impacto. Puede ser un interés humano, en el bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Bajo esta concepción, el público objetivo de las intervenciones públicas no es un actor único, ni es un actor monolítico, sino un conjunto de actores a los cuales debemos atender. Los que ejercen gerencia social interactúan con individuos y comunidades que toman múltiples papeles en su relación de intercambio con sus organizaciones. Por lo tanto, los que ejercen la gerencia social gestionan servicios pertinentes y de calidad a los **clientes, beneficiarios y obligados**, pero a su vez tienen la obligación de informar, responder, rendir cuenta y tratar a todos con el respeto correspondiente a su capacidad de **ciudadanos**. La propuesta de valor público (PVP) debe definir cómo se produce y entrega valor público a todos y cada uno de estos “públicos objetivo”.

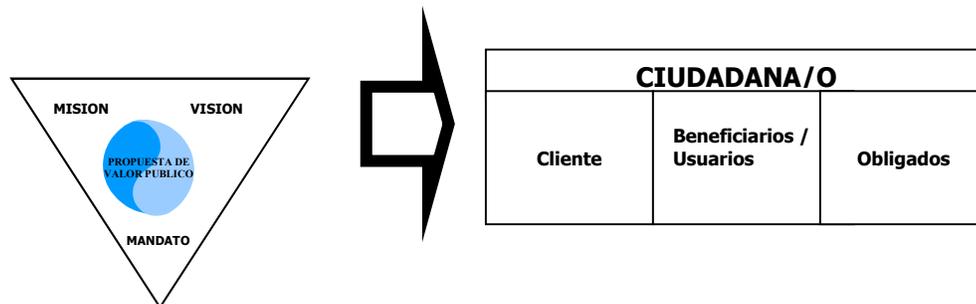


Figura 8: Propuesta de Valor Público y Público Objetivo

Las áreas de acción de la gestión estratégica

Para poder alcanzar los desafíos impuestos por la propuesta de valor público se necesita definir y delimitar las áreas de acción donde se fijarán objetivos y se enmarcarán las distintas actividades.

La mayoría de los modelos de estrategia se limitan en cómo se entrega valor a los usuarios o beneficiarios mediante políticas, programas o proyectos, descuidando otras áreas que son fundamentales en la gestión pública, a ser: las fuentes de legitimidad, el apoyo político y la capacidad organizacional para la implementación. Es en este sentido que se propone un marco conceptual que incorpore tres áreas de acción¹⁹ complementarias para llevar adelante la gestión estratégica de organizaciones públicas: gestión programática, gestión política y gestión organizacional:

Gestión Programática: El objetivo consiste en cumplir con la misión y visión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de políticas, programas y proyectos pertinentes. La gestión de estas intervenciones debe seguir la lógica aportada por la cadena de valor que vincula los medios con los fines de la generación de valor público

¹⁹ Adaptado y ampliado de Moore (1998).

Para garantizar la pertinencia de las propuestas y para fortalecer la inclusión social, estos programas deben ser formados o construidos e implementados de forma participativa con los múltiples involucrados. La participación activa, compromiso y trabajo con los beneficiarios, no solamente garantiza una creación de valor, sino que ayuda a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento del sistema democrático. El enfoque en los resultados asociados con la creación de valor público le da a la gestión programática su naturaleza estratégica y da sentido a sus características adaptativa e innovadora. En síntesis, la gestión programática se constituye en la interfaz entre la organización y sus múltiples usuarios, clientes y ciudadanos al ser el “punto de entrega” del servicio o bien de la organización.

Gestión Política: El objetivo de la gestión política radica en contar con autorización, recursos, apoyo y legitimidad para implementar la misión organizacional, consiste en acciones que movilicen el apoyo de actores cuya participación y/o autorización es necesaria para lograr la misión y los objetivos. Busca generar compromisos, responsabilidad, legitimidad y recursos, con el fin de crear un ámbito propicio para las acciones de la organización.

Actúa sobre las relaciones de la organización con su entorno, en pro del apoyo necesario para poder lograr la misión y los objetivos de la organización. Incluye iniciativas para consultar, escuchar, proponer, deliberar, movilizar, comunicar y promover con comunidades, ciudadanos, contribuyentes, autoridades políticas o gubernamentales, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, gremios, movimientos sociales, ONGs, medios de comunicación, empresas privadas y la ciudadanía en general. También contempla gestiones con burócratas y otros actores que tienen poder de supervisión sobre la organización.

En resumen, se trata de la gestión con actores clave que tienen múltiples intereses con el fin de entenderlos, comunicar ideas a ellos y escuchar de ellos, gestionarlos y darles voz, como paso fundamental de la formación de políticas públicas. Implica entender y trabajar (gestionar) con cada uno de los diferentes mandantes de la organización para lograr autoridad y recursos.

Gestión Organizacional: La gerencia social efectiva depende de una organización comprometida con la propuesta de valor público, que cuente con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible, se relaciona con el diseño e implementación de procesos, sistemas y estructuras para desarrollar relaciones, rutinas y capacidades organizacionales que facilitarán la implementación, el logro de los resultados e impactos deseados.

Para el desarrollo de la capacidad organizacional, se necesitan fortalecer conceptos, destrezas, capacidades y los valores de la gerencia social. También se necesita ofrecer capacitación de gerencia operativa, en temas de organización, procesos y sistemas para la entrega de servicios sociales. La capacidad organizacional es un aspecto fundamental de la Gerencia Social puesto que son los miembros de las organizaciones los

que finalmente implementan los procesos, desarrollo y entrega de las políticas, programas y proyectos sociales.

Ya expuestas las tres áreas de acción, a continuación se muestra el modelo completo del marco estratégico para la creación de valor público.

El marco estratégico como un modelo integral

La Figura 9 da una imagen tangible de un marco conceptual que se deriva de la reunión de estas diversas reflexiones con respecto a las acciones necesarias para lograr una entidad comprometida con cambios sociales que redundan sobre la pobreza, la inequidad, el fortalecimiento del Estado democrático y de la ciudadanía. Nos señala que el corazón del enfoque radica en un reconocimiento del objetivo de creación de valor público, que luego se interpreta y se concretiza a través del mandato, misión y visión de la entidad.

Figura 9: Marco Estratégico para la Creación de Valor Público



Una gestión estratégica divide sus esfuerzos en tres áreas de gestión: gestión política, gestión programática y gestión organizacional, con una conciencia clara y una comprensión del entorno político, económico, social e institucional y una capacidad de navegar en dicho entorno y, en la medida que sea posible, manejarlo.

A un nivel conceptual, este simple modelo no es muy exigente. Todo lo que dice es que para que una estrategia sea buena, esta tiene que estar centrada en una propuesta

de creación de valor público, expresado a partir de un mandato y ampliado a través de un enunciado de misión y visión y que las responsabilidades de los que ejercen gerencia social requieren de trabajo en las tres áreas complementarias: la gestión programática y la gestión política y la gestión organizacional.

El definir estos tres ámbitos gerenciales rompe con viejos paradigmas tecnocráticos, administrativos y burocráticos, indicando campos concretos en que se puede y se debe trabajar para lograr resultados de impacto. El trabajo coordinado en las tres áreas aporta la verdadera dimensión estratégica de la gerencia social.

Considérense las siguientes posibilidades:

- La entidad tiene una excelente idea de cómo crear valor público, diseña políticas y programas de gran calidad y cuenta con un equipo operativo altamente comprometido, *pero no tiene ningún apoyo público o político*. La red o la organización no goza de legitimidad y no tiene los recursos adecuados para implementar sus programas. *Resultado*: Un gran informe de consultoría sobre lo que se debería hacer, en la práctica no se crea valor público porque no se consiguió ni el apoyo de los involucrados y su autorización y/o colaboración para desarrollar e implementar las ideas ni los recursos necesarios.
- La entidad tiene una excelente idea de cómo crear valor público, diseña políticas y programas de gran calidad, cuenta con una gran legitimidad, tiene un enorme apoyo público o político que le permite contar con amplios recursos públicos, *pero su equipo operativo carece de la coordinación, información, compromisos y/o motivación para poder actuar efectivamente*. Así, la entidad no tiene la capacidad interna para entregar los servicios sociales y llegar a la población objetivo con sus programas. *Resultado*: Un desperdicio de recursos por falta de capacidad operativa, en la práctica no se crea valor público porque no se consiguió entregar los servicios a la población de una forma efectiva y eficiente.
- La entidad tiene una excelente idea de cómo crear valor público, cuenta con una gran legitimidad y enorme apoyo político lo que le permite contar con amplios recursos públicos, cuenta con un equipo operativo altamente comprometido, *pero no tiene el equipo técnico que diseñe políticas y programas pertinentes de gran calidad*. La entidad no tiene la capacidad interna para entregar los servicios sociales y llegar a la población objetivo con sus programas. *Resultado*: Un desperdicio de recursos públicos y de capacidad operativa en programas mal diseñados y poco pertinentes, en la práctica no se crea valor público porque no se consiguió desarrollar políticas, programas y proyectos pertinentes para los problemas de la sociedad.
- La entidad cuenta con legitimidad y apoyo político, tiene un equipo técnico calificado y comprometido, y cuenta con una excelente capacidad operativa,

pero limita a la entidad al cumplimiento del mandato formal antiguo y poco pertinente. La entidad se limita a cumplir con lo que tiene mandado por ley, no trabaja buscando propuestas que respondan a las necesidades reales de la población. Resultado: Un desperdicio de recursos y capacidades en la entrega sub-óptima de respuestas a los problemas de la ciudadanía, en la práctica no crea valor público porque entrega servicios que la gente ni quiere, ni valora.

Los que ejercen gerencia social movilizan los esfuerzos y recursos necesarios para que la entidad dedique tiempo y talento a trabajar en la definición de misión y visión, así como en las tres áreas de gestión. Distintas personas pueden tener diversas responsabilidades y niveles o combinaciones diferentes de estas tres aplicaciones, pero el éxito organizacional y la creación de valor público dependen de una coordinación explicitada de acciones en las tres áreas, en consonancia con la misión, visión y mandato de la entidad.

Esta perspectiva integrada pone en juicio las viejas dicotomías entre lo político y lo técnico o lo técnico y lo operativo. Muchos gestores públicos han fracasado en sus funciones por pensar que sólo una de esas áreas de gestión es la importante. Los técnicos que trabajan en el área programática, miran con desprecio a las tareas de gestión política y “administración”, ya que ellos son los que realmente diseñan las soluciones creativas a los problemas sociales. Los gestores que vienen de la política miran con desprecio las funciones técnicas y operativas dado que la verdadera destreza está en conseguir apoyo, recursos y autoridad; son con estos recursos que se contrata a los expertos y a los administradores. Los gestores que llegan del sector privado ponen énfasis en el área de gestión organizacional con un foco en la efectividad y la eficiencia como centro de sus actividades, olvidando, que es en la gestión política donde se logra el apoyo, y en la gestión programática donde se desarrollan respuestas pertinentes.

Finalmente, el marco conceptual está delimitado por el entorno económico, político, social e institucional en el que se encuentra la entidad. Esto se debe a que las agendas, la asignación presupuestaria, las preferencias ciudadanas, las presiones de grupos corporativos y los cambios dentro del gobierno tienen un gran impacto en la capacidad de un gerente para llevar adelante una gestión exitosa y crear valor público.

El entorno delimita de cierto modo el alcance que la entidad tiene para llevar adelante una gestión estratégica, ya que la creación de valor no ocurre por accidente ni se determina por ley, depende de una comprensión profunda de aquello que la población valora y de desarrollar la capacidad política, programática y organizacional para entregar soluciones pertinentes a esas necesidades.

Conclusión: Hacia una nueva conceptualización de la responsabilidad para la gerencia social

Este documento propone que la gerencia social se trata de los procesos y prácticas que permiten asumir comprometidamente la responsabilidad por el desempeño de un sistema que promueve un desarrollo eficaz, eficiente, equitativo y sostenible, en contextos

democráticos. La gerencia social busca incrementar la efectividad en el desarrollo de las iniciativas que promueven el desarrollo social. Bajo esta perspectiva, la tarea de la gerencia social consiste en garantizar la creación de valor público, guiada por un conjunto de principios que, a su vez, especifican los fines prioritarios que se buscan:

- Reducción de la desigualdad
- Reducción de la pobreza
- Fortalecimiento de estados democráticos
- Fortalecimiento de ciudadanía plena, incluyente y responsable

La naturaleza de la gerencia social es *estratégica*, enfocándose en el logro de los resultados valiosos y gestionando iniciativas para garantizar la creación de valor público. El texto propone un marco que provee pautas para una gestión estratégica para el desarrollo social: una gestión que divide sus esfuerzos en las actividades de gestión programática, gestión política y gestión organizacional, a partir de una propuesta de valor público que se elabora a partir del mandato organizacional y su correspondiente misión y visión, que conduce a una explicitación de la manera en que la entidad propone generar valor público. Este marco responde a los seis desafíos que enfrenta la gerencia en los ámbitos públicos, a saber:

1. El objetivo final de las organizaciones que promueven el desarrollo social en los ámbitos públicos radica en **crear valor público** por medio de las múltiples intervenciones que realiza la organización: el valor público está en el corazón del modelo propuesto y es, a su vez, interpretado y delimitado en la misión y visión de la entidad, sujeto al carácter y alcance del mandato organizacional y las dinámicas del entorno. Todos los involucrados en las tareas de gerencia social deben comprometerse con y enfocarse en el valor público que se propone generar. El rol estratégico de los que ejercen gerencia social radica en nutrir y retroalimentar este enfoque, aclarando para los diversos involucrados la manera que la entidad está aportando a la generación de valor y los riesgos y desafíos que podrían comprometer ese logro. Facilita los procesos necesarios para evitar dichos riesgos y garantizar la efectiva creación de valor público.
2. Los recursos destinados a la creación de valor público, que son limitados o escasos frente a las necesidades o deseos públicos, son asignados **por un proceso político** que determina qué es prioritario: el modelo explicita el entorno económico y política como la realidad en que se ejercerá la gerencia social e introduce la responsabilidad de gestión política que, en parte, se dirige a los diálogos y deliberaciones relacionados con la asignación de recursos. El modelo suscita a los que ejercen la gerencia social para que dirija atención a estos diálogos y deliberaciones, asegurando que la determinación de lo que es valioso sea por parte de expresiones o representaciones del “público”. La figura triangular del modelo hace ver que una gerencia sin el ejercicio de gestión política faltaría un vértice: sería incompleta.

3. Los ciudadanos tienen la voz determinante sobre lo que genera valor público y lo que se debe priorizar. Estas elecciones son expresadas a través de los procesos de deliberación y representación política. Por ello, las organizaciones que proponen generar valor público responden a **varios mandantes**. El modelo debe entenderse con un enfoque participativo en la formación de políticas públicas, incorporando a todos los actores involucrados en el proceso. Para tal fin, el modelo se inserta explícitamente en un entorno que tiene que ser parte integral de las funciones gerenciales. Las gestiones programáticas y políticas son espacios privilegiados para el manejo y la promoción de la participación de involucrados clave.
4. Las personas tienen múltiples roles en su relación de intercambio con las organizaciones públicas, y éstas deben dar servicios pertinentes y de calidad a los **clientes, beneficiarios/usuarios y obligados**, pero a su vez tienen la obligación de informar, responder, rendir cuentas y tratar a todos con el respeto correspondiente a su capacidad de **ciudadanos**. Por su enfoque en el valor público, el modelo propuesto para guiar la gerencia social estratégica dirige la atención gerencial no únicamente a satisfacer las necesidades de los obligados, beneficiarios, usuarios y clientes, sino también enfocándose siempre en el interés de los ciudadanos. Es particularmente relevante en el ejercicio de la gestión programática, por tratarse de la gestión directa de los medios explícitamente diseñados como vehículos para la generación de valor público.
5. El alcance de la gestión pública está compuesto por un carácter de dirección de las redes interinstitucionales al que se llamará **macro y meso-gestión** y un proceso organizacional interno denominado como **micro-gestión**. El modelo, en su conjunto, podría aplicarse a un esquema de macrogestión, siempre y cuando extendamos el concepto de “organización” para incluir entidades multi-organizacionales, tales como el gobierno federal, el gabinete social, una asociación de municipios o un gobierno provincial. En estos casos, tanto el ejercicio de la gestión política como de la gestión programática se relacionan principalmente con la macro-gestión, mientras que la gestión organizacional está fundamentalmente concentrada en la micro-gestión.

El texto ha profundizado poco sobre los desafíos interorganizacionales que se relacionan estrechamente con la naturaleza de los ámbitos públicos y la creación del valor público. Dicha profundización está claramente tan compleja que se halla fuera del alcance de esta reflexión. No obstante, el marco propuesto para guiar la gestión estratégica se adecua a los espacios interorganizacionales: la colaboración entre diversas agencias u organizaciones se realiza con el fin de crear valor público, requiriendo así de una explicitación del mandato, misión y visión para luego proceder a gestionar líneas estratégicas de acción que conducen a la creación efectiva de valor, a través de gestiones política (en los espacios extra-organizacionales), organizacional (tanto de la “organización interagencial” - o “red interorganizational) y programática.

6. Los beneficios generados a través del ejercicio de la gerencia social no deben entenderse como la entrega de **productos** y servicios únicamente, sino como los **impactos** de esos productos y la calidad de los **procesos** que los producen particularmente. La misma definición del valor conlleva la necesidad de enfocarse en impactos; la definición de valor público, que conforma el corazón del modelo propuesto, invita a enfocarse no sólo en impactos, sino también en los procesos. Es por ello que las distintas actividades deben llevarse a cabo con un enfoque de efectividad, eficiencia, equidad, y sostenibilidad.

El modelo de gestión y los principios o fines de la gerencia social se combinan para lograr una nueva conceptualización de la responsabilidad de los gerentes sociales, la que enfatiza ampliar las libertades de las personas, generando las condiciones para la inclusión y la equidad social, asegurando procesos que promuevan un ejercicio activo de ciudadanía, y garantizando el impacto de políticas y programas sociales.

Es así, que bajo esta perspectiva, los que ejercen gerencia social tienen mucha más responsabilidad que el simple cumplimiento de sus mandatos, ellos tienen la responsabilidad de crear valor público para la sociedad, no solamente a través del impacto que políticas pertinentes han de tener en la población, sino también, por llevar adelante procesos que amplíen las libertades de las personas, les generan mejoras concretas en el bienestar, les permita participar y convertirse en verdaderos ciudadanos.

Bibliografía

- Alford, J. 2002. "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective." *Public Administration Review* (May 2001-2002) 62(3).
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Barzelay, M. y J. C. Cortázar. 2005. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Estudio de caso No. 1. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Byrson, J. M. 1995. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2000. *La 'responsabilización' en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.
- Collins, J. y J. Porras. 1996. *Empresas que perduran*. Barcelona: Editorial Norma.
- Cortázar, J. C. 2004a. "Sobre la gerencia social: Campo de conocimiento y acción". Documento interno INDES. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- _____. 2004b. "Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales". En IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid. 2-5 de noviembre.
- Dunn, W. N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Echebarría, K. y X. Mendoza. 1999. "La especificidad de la gestión pública: El concepto de 'management' público." En *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galbraith, J. K. 1997. *Una sociedad mejor*. Barcelona: Grijalbo-Mondadori.
- Goetz, A. M., y J. Gaventa. 2001. *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Heifetz, R. 1994. *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge: Belknap/Harvard University Press.
- Hood, C. y M. Jackson. 1997. *La argumentación administrativa*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Jones, L. R. 2003. "The M in Management: How do we Define Public Management?" *International Public Management Review* 4(2): 9-15. <<http://www.impr.net>>

- Jones, L. R. y F. Thompson. 1999. *Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century*. Stamford: Elsevier-JAI Press.
- Kelly, G. y S. Muers. 2002. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Strategic Unit, Cabinet Office. <http://www.strategy.gov.uk/files/pdf/public_value2.pdf>
- Kelman, S. 2003. "The M in APPAM: Holding on to a Prescriptive Past as we Grope Towards a (multi-) Disciplinary Future." *International Public Management Review* 4(2). <<http://www.ipmr.net>>
- Kettl, D. 2000. *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kliksberg, B. 1996. "Hacia una gerencia social eficiente: Algunas cuestiones claves." En I Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Río de Janeiro. 7-9 de noviembre.
- Kooiman, J. y K. Eliassen (eds.). 1987. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, L. E. 1996. *Public Management as Art, Science and Profession*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Merriam, C. 1921. "The Present State of the Study of Politics." *American Political Science Review* 15:173-185.
- Metcalf, L. y S. Richards. 1990. *Improving Public Management*. London: European Institute of Public Administration/Sage.
- Mokate, K. 2004. "Definición de objetivos y prioridades". Notas de Clase. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Molina, C. G. 2002. "Modelo de formación de políticas y programas sociales". Notas de Clase. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.(INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Moore, M. H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- Pressman, J. L., y A. Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Rey de Marulanda, N. y C. G. Molina. 2004. *La gerencia social del INDES*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>

Repetto, F. 2004. *Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Documento de Trabajo I-52. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. (INDES) <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>

Sen, A. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

Simon, H. A. 1961. *The New Science of Management Decision*. New Jersey: Prentice Hall.

Sulbrandt, J. 2001. “Introducción a la gerencia social”. Notas de Clase. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>