

# Las Herramientas de la Gerencia Social

## Notas de clase

*Isabel Licha*  
*Septiembre 1999*

- **Introducción**
- **Una “caja de herramientas” de la gerencia social**
- **El ámbito de aplicación de las herramientas**
- **Conclusiones**

### **Introducción**

La gerencia social abarca los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales impulsadas por el Estado para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, en forma integral y universal. Es un campo interdisciplinario e intersectorial de conocimientos y de prácticas, que apoyan los procesos de toma de decisiones estratégicas y la implementación de acciones públicas, orientadas al logro del bienestar social.

La gerencia social puede así ser entendida como la gerencia del cambio, que requiere de enfoques flexibles y experimentales, y de visiones holísticas y transformadoras de la realidad social.

Este enfoque amplio de gerencia social requiere de un conjunto de herramientas o instrumentos que apoyen el logro de objetivos y metas. Así, una “caja de herramientas” del gerente social contendría metodologías y técnicas de análisis multidimensional de los problemas, para lograr una visión y comprensión holística de la realidad. Además, incluiría instrumentos específicos para analizar y lidiar adecuadamente con los niveles de conflicto, complejidad, incertidumbre e innovación que caracterizan el manejo de las políticas, programas y proyectos sociales, principalmente generados por: i) la participación de diversos actores y organizaciones y la intervención de los distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; ii) la influencia de los múltiples factores del entorno donde se desarrollan las políticas; y iii) los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones de los sectores sociales.

Las herramientas de la gerencia social, además de buscar una respuesta satisfactoria a las exigencias antes expuestas (manejo de la complejidad, incertidumbre, conflicto e innovación), apuntan también a tres logros que forman parte del enfoque y fundamentos de la gerencia social: la participación intra e interorganizacional, el logro de los resultados y transformaciones esperados y la generación de conocimiento/aprendizaje organizacional. Por consiguiente, las

herramientas de la gerencia social incluyen aquel conjunto de metodologías e instrumentos para el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales, así como las técnicas para la resolución de conflictos, las metodologías de participación, y las de estructuración y coordinación de redes.

Estas herramientas se aplican de manera participativa, lo que contribuye a potenciar la creatividad y el aprendizaje de los participantes, fortalecer el trabajo en equipos y desarrollar una visión compartida de los problemas y soluciones. En su conjunto, las herramientas que componen la “caja”, apoyan la implementación flexible de las políticas, programas y proyectos sociales, para dejar lugar a las correcciones oportunas que la acción de seguimiento de los mismos ayuda a identificar.

En esta sesión, presentamos sucintamente una “caja de herramientas” de la gerencia social, que contiene los principales instrumentos de análisis, diseño y gestión de políticas, programas y proyectos sociales, desarrollados para ser aplicados en contextos complejos, conflictivos e inciertos.

Esta “caja de herramientas” responde a dos cualidades básicas de la gerencia social: su enfoque adaptativo y su carácter estratégico. A continuación, vamos a describir los componentes de la caja de herramientas que propone el INDES, para luego examinar la manera que facilitan la gerencia adaptativa y estratégica.

### **Una “caja de herramientas” de la Gerencia Social**

Las principales herramientas que proponemos para apoyar la gerencia social estratégica son las siguientes:

## *Caja de Herramientas de la Gerencia Social*

Tipo de Herramienta	Descripción
Análisis del entorno	Guía la caracterización del contexto donde se desarrollarán las políticas, programas y proyectos sociales, y facilita la evaluación de la incertidumbre frente a los cambios que se introducen mediante acciones innovadores. El gran desafío de los gerentes sociales consiste en evaluar la incertidumbre del entorno y proponer estrategias seguras en medio de tales condiciones.
Análisis de los involucrados	Permite analizar el comportamiento de los actores que tengan interés o papel o que sean afectados por las políticas y programas sociales para explorar la viabilidad socio-política de las mismas. Sirve de apoyo al diseño de estrategias factibles.
Construcción de escenarios	Es una herramienta de apoyo gerencial que permite elaborar imágenes del futuro de una situación o problema. Mediante este instrumento se analizan los principales problemas del entorno relevante y se construyen escenarios, posibles y deseables, que sirven de telones de fondo para el desarrollo de estrategias y planes. Los escenarios son conjuntos coherentes de hipótesis sobre la evolución previsible de las fuerzas del cambio, las variables del entorno y las estrategias de los actores.
Planificación estratégica	Es una herramienta gerencial que permite desarrollar una visión futura de la organización, para responder eficazmente a las necesidades de cambio y lograr su desarrollo y consolidación. Su aplicación es mediante un ejercicio dinámico y participativo, a través del cual los equipos de trabajo clarifican la dirección futura de la organización, en términos del análisis de la misión, visión, oportunidades, riesgos y capacidades de la misma.
Análisis de problemas	Es una técnica para examinar una problemática determinada y establecer las relaciones de causa y efecto que la definen. Sobre la base del diagnóstico anterior, se facilita la identificación de una solución a implementar, para lograr el tránsito a una situación deseable, donde el problema sobre el cual se interviene queda resuelto a satisfacción.
Instrumentos de preparación de programas y proyectos	Aunque existen diversas metodologías y guías de preparación o formulación de programas y proyectos sociales, muchos de los aspectos más relevantes para los gerentes sociales se sintetizan en la metodología del marco lógico, herramienta de conceptualización y gestión de programas y proyectos, que permite integrar el análisis de problemas al diseño de soluciones, creando las bases para la implementación y evaluación de los mismos.

Seguimiento y Evaluación	<p>Estas herramientas se aplican para establecer el cumplimiento cabal y oportuno de las actividades planeadas y detectar las fallas internas y las condiciones externas que podrían estar afectando el desarrollo de los mismos, con el fin de poder corregirlas oportunamente. También abarcan los instrumentos y mecanismos necesarios para examinar los resultados, procesos, efectos e impactos de las políticas, programas y proyectos sociales, alcanzados en el corto, mediano y largo plazo.</p> <p>El proceso de seguimiento y evaluación educa o informa la gerencia social guiando los procesos necesarios para entender y priorizar problemas sociales y proponen y gestionan procesos conducentes a solucionar dichos problemas.</p>
Técnicas de manejo de conflictos	Estas técnicas permiten un manejo efectivo de procesos que facilitan la creación de acuerdos negociados entre los grupos de actores que tengan objetivos e intereses interdependientes y conflictivos entre sí.
Metodologías para promover y facilitar la Participación	<p>Engloban las metodologías y técnicas de trabajo participativo, tanto a lo interno de las organizaciones (equipos, diferentes unidades) como a lo externo de ellas (grupos de actores e instituciones que participan en procesos de toma de decisiones, gestión, evaluación de las políticas).</p> <p>La planificación estratégica, el marco lógico, la construcción de escenarios son instrumentos básicos de la gerencia social participativa. En el trabajo con las comunidades en situación de pobreza y exclusión, la investigación-participativa es un instrumento de particular importancia para lograr la movilización, organización y empoderamiento de las comunidades más carenciadas.</p>
Diseño y coordinación de redes interorganizacionales	<p>El diseño de redes (que forma parte del diseño organizacional) constituye un instrumento de la gerencia social que apunta a crear patrones definidos de relacionamiento entre las distintas organizaciones que las conforman, con el fin de optimizar los resultados de las políticas.</p> <p>Muchas de las herramientas de la caja, antes descritas, se aplican para reforzar las funciones de coordinación y diseño de redes de políticas sociales. En general, estos instrumentos apoyan la implementación efectiva de las políticas sociales a través de la acción interconectada de las diferentes instituciones, niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil que participan en ellas.</p>
Diseño y gestión de la descentralización	<p>Los instrumentos de diseño, implementación y evaluación de programas sociales descentralizados son los instrumentos básicos ya descritos en este cuadro, con inclusión de las metodologías para la participación ciudadana en los programas y proyectos. Adicionalmente están los instrumentos de diseño organizacional y de elaboración de matrices de funciones. Se trata con ellos de apuntalar un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales mediante el desarrollo de las capacidades locales para gobernar y la movilización y participación ciudadana en las políticas públicas.</p>

## El ámbito de aplicación de las herramientas

El principal desafío de la gerencia social radica en el diseño y la implementación eficaz de las políticas sociales, que se caracterizan por ser complejas, experimentales e inmersas en ámbitos conflictivos. La capacidad gerencial para implementar las políticas y resolver los problemas que surgen durante la

ejecución de los programas y proyectos depende de los enfoques y herramientas gerenciales que se manejen. Los instrumentos gerenciales tradicionales resultan limitados para atender las dificultades inherentes a la implementación de las políticas sociales en entornos de gran incertidumbre y complejidad.

Las herramientas de la gerencia social constituyen “tecnologías blandas” de diseño y gestión de políticas, programas y proyectos, que facilitan el trabajo cooperativo que realizan los equipos técnicos de las distintas instituciones de gobierno conjuntamente con las demás organizaciones estatales y no-estatales involucradas en la gestión de las políticas sociales. El conjunto de instrumentos que conforman la “caja de herramientas” atiende dos necesidades principales de la gerencia social, a saber:

- permite la adopción de un enfoque flexible y adaptativo del manejo de los programas y proyectos, que se diferencia significativamente del enfoque tradicional de implementación mecánica y rígida de los mismos;
- provee instrumentos que fortalecen el carácter estratégico de la gerencia social, en tanto en cuanto facilitan la construcción de visiones de largo plazo y definición de los aspectos globales y significativos de la acción en el corto y mediano plazo.

Estos dos elementos del enfoque, adaptabilidad y visión estratégica, convierten a la gerencia social en un instrumento fundamental para el logro de políticas públicas eficientes, eficaces, equitativas, sostenibles y democráticas.

### ***La “caja de herramientas” y la flexibilidad de la implementación***

Las políticas sociales enfrentan hoy enormes desafíos, relacionados tanto con los contenidos y criterios que las definen como con las complejidades de sus entornos y la pluralidad de actores involucrados en ellas. Al estar guiadas por criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad, los diseños de las políticas sociales son complejos y la implementación está sometida a la presión de lograr resultados específicos inmediatos e impactos significativos en la equidad social y en la sostenibilidad de los programas y proyectos. Además, la complejidad del entorno actual se atribuye a los cambios profundos que están ocurriendo en el modelo económico y en el Estado, que generan un nuevo enfoque de la acción estatal e imprimen nuevas características a las políticas públicas. Integrar las visiones y articular las acciones de la pluralidad de actores, organizaciones e instituciones intervinientes en la implementación de las mismas aumenta la complejidad de la tarea gerencial, ya en sí misma intrincada. La implementación de políticas, programas y proyectos sociales en contextos descentralizados, con la participación activa de la ciudadanía, y la intervención de distintos niveles de gobierno, instituciones y organizaciones, exige un manejo adecuado de las diferentes perspectivas, intereses, valores y actitudes de los involucrados, de modo que se aseguren los acuerdos indispensables para la acción coordinada entre las instituciones de los sectores sociales, a través de la conformación de redes.

La “caja de herramientas” de la gerencia social apunta a fortalecer las capacidades de análisis conceptual y empírico de la realidad social y a construir hipótesis sobre las relaciones causales y los factores críticos que determinan la existencia y evolución de los problemas. Sobre la base de tales análisis se diseñan estrategias de acción que conducen a la resolución eficaz de los problemas y a generar los procesos de cambio deseados.

Hay dos elementos fundamentales del proceso de diseño e implementación de las políticas que imprimen la flexibilidad necesaria para el manejo de la incertidumbre:

- En primer lugar, estos procesos de análisis e interpretación de la realidad se desarrollan con la participación de los involucrados.
- En segundo lugar, los resultados del análisis (estrategias, programas, proyectos) se asumen como hipótesis a ser validadas en la práctica.

Esos dos elementos hacen posible que, en su implementación, las políticas sociales adquieran un carácter “experimental” y conducen a los equipos gestores a mantener un seguimiento sistemático de la ejecución de las políticas, programas y proyectos para intervenir a tiempo frente a los problemas que ocurran. Para actuar flexiblemente frente a los imprevistos, es preciso contar también con estructuras flexibles, de modo que toda la organización cuyo sistema se “adapte”, contribuya a los ajustes y modificaciones que se requieran. En la práctica esta flexibilidad es factible gracias a la amplia participación de los involucrados en los procesos de toma de decisiones, desde el inicio mismo del ciclo.

En resumen, el enfoque adaptativo de la gerencia social se contrasta con el enfoque burocrático tradicional, que respondía a una implementación mecánica de las acciones programadas, tareas estandarizadas, y procesos de toma de decisión centralizados, en organizaciones rígidas. La gerencia social se flexibiliza para resolver los imprevistos que surgen durante la etapa de implementación, mediante la adopción de un enfoque adaptativo, que le permite introducir los ajustes necesarios, en tiempos oportunos, a los programas y proyectos para asegurar los resultados esperados. El enfoque adaptativo de la gerencia social está así también orientado al aprendizaje y cambio organizacional, generado mediante la “experimentación” en el terreno de los sistemas de hipótesis sobre los cuales se han diseñado las políticas. De este modo, la “caja de herramientas” apoya adecuadamente la flexibilidad como un rasgo distintivo de la gerencia social, entendiéndola como un requisito para el manejo de la incertidumbre.

### ***La “caja de herramientas” y el enfoque estratégico***

La gerencia social es también una gerencia estratégica, porque le corresponde la tarea de elaborar las visiones de largo plazo, impulsando ideas transformadoras,

que tienen gran alcance y significación para las instituciones y organizaciones del sector.

En el marco antes expuesto, las herramientas de la gerencia social apoyan la construcción de escenarios, esto es, la elaboración de visiones de largo plazo que ayudan a comprender el origen, evolución y tendencias de un determinado fenómeno o situación, y a generar ideas innovadoras, creativas e imaginativas, que están a la base de los escenarios alternativos como propuestas transformadoras de la realidad que combinan lo posible con lo deseable. Son esas visiones las que impulsan a las organizaciones a transformarse a sí mismas para realizar su misión.

Asimismo, la gerencia social estratégica busca adaptar la organización a los cambios del entorno. A la vez, busca generar cambios contextuales. Para ello, se apoya en un proceso de análisis y comprensión de la realidad donde ella actúa, que le permite identificar las necesidades de cambios internos para el cumplimiento cabal de sus objetivos y el desarrollo amplio de sus capacidades.

El carácter estratégico de la gerencia social está asociado, entonces, con el estímulo de nuevas ideas y la creación de un pensamiento de avanzada sobre acciones específicas orientadas al logro del desarrollo y bienestar social, a través de un proceso participativo interno y con los distintos involucrados activos que funda las bases comunes de la acción. Esta dimensión participativa de la gerencia social estratégica contribuye al aprendizaje organizacional, imprimiendo un sesgo “experimental” a las decisiones que se adoptan e implementan. Desde este enfoque estratégico, los errores son vistos como oportunidades para aprender y comprender, y las restricciones son tomadas como estímulos para desplegar la creatividad, asumiéndose la premisa de que no existe una receta y manera única de hacer las cosas.

La gerencia social es estratégica porque le corresponde facilitar un proceso participativo para dilucidar y decidir qué cambios promover, cómo y cuándo. De este modo, el gerente social es un auténtico estratega en tanto en cuanto a través de su acción crea condiciones dentro de la organización para desarrollar una cultura abierta al cambio y al compromiso con el cambio, esto es, al fortalecimiento del sentido de propósito de los miembros de la organización, el desarrollo de una visión comprensiva en ellos, y el despliegue del conocimiento y la creatividad necesarios para la acción transformadora.

La manera tradicional de entender la gerencia estratégica está muy asociada con la elaboración de estrategias, que son planes globales para la acción, deliberadamente formulados por las cúpulas de las organizaciones para garantizar la misión. Desde la perspectiva de gerencia social, las estrategias pueden ser promovidas desde los niveles directivos, pero involucran a todos los miembros de la organización y a los grupos de interesados activos, suponiendo un proceso abierto y estimulante para generar y descubrir elementos novedosos que alimenten paradigmas y visiones alternativos. El papel del gerente social en dicho proceso

es eminentemente el de aprendiz, facilitador del proceso de aprendizaje y cambio organizacional, hábil detector y reconocer de los nuevos modelos que pudieran emerger, como producto del desarrollo de estos procesos de búsqueda común en las organizaciones. El gerente social, es por lo tanto, un descubridor de nuevas estrategias ó un facilitador de la producción de ellas. En todo caso, su principal papel es catalizar el cambio en sistemas abiertos.

La “caja de herramientas” contiene los instrumentos necesarios que apoyan el carácter estratégico de la gerencia social. Ellos se usan de manera continua y recurrente para identificar problemas, actualizar análisis y pronósticos, ajustar planes y detectar nuevas necesidades. De esta forma la gerencia social busca responder a las condiciones externas en permanente cambio a la vez que apunta a propiciar procesos de cambio organizacional y social.

### ***Conclusiones***

En este trabajo, hemos presentado muy resumidamente los principales instrumentos de análisis, diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos sociales, contenidos en una “caja de herramientas” de la gerencia social.

En un segundo momento hemos considerado la relación estrecha existente entre los instrumentos y el enfoque adaptativo y estratégico de la gerencia social, para concluir que la gerencia social es esencialmente la gerencia del cambio. Como tal, la gerencia social es eminentemente participativa y está significativamente orientada al aprendizaje organizacional y a la creación de visiones comprensivas y respuestas innovadoras a los problemas y desafíos inherentes al diseño e implementación de políticas sociales eficientes, equitativas y democráticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fisher, Roger, William Ury y Bruce Patton. 1993. *Sí...de acuerdo! ¿Cómo negociar sin ceder?* Bogotá: Grupo Editorial Norma, segunda edición.
- Henderson, Bruce. 1991. "The Origin of Strategy", en Cynthia Montgomery y Michael Porter, editores. *Strategy. Seeking and Securing Competitive Advantage*. The Harvard Business Review Book: 3-9.
- Kliksberg, Bernardo. 1995. "Las perspectivas de la gerencia en los años 90" en Kliksberg (comp.) *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente*. Buenos Aires: CLAD/Tesis Norma/PNUD, pp. 43-68.
- Koteen, Jack. 1997. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations. Managing Public Concerns in an Era of Limits*. Westport: Praeger, second edition.
- Koteen, Jack. 1989. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger.
- Mintzberg, Henry. 1991. "Crafting Strategy", en Cynthia Montgomery y Michael Porter, editores. *Strategy. Seeking and Securing Competitive Advantage*. Harvard Business Review Book: 403-420.
- Reich, Michael. 1993. *Political Mapping on Health Policy*. (Draft Guidelines). Boston: Harvard School of Public Health (31 pgs.).
- Rondinelli, Dennis, John Middleton y Adriaan Verspoor. 1990. *La planeación de reformas en la educación para los países en desarrollo: El modelo de contingencia*. Durham: Duke University Press. Cap. 4: "Evaluación de la incertidumbre ambiental, la innovación y los valores".
- Sulbrandt, José. Sf. *La gerencia de políticas y programas sociales*. Mimeo (23 pgs.).
- Wagar, Warren. 1991. *The Next Three Futures. Paradigms of Things to Come*. New York: Praeger.