

# ABRIENDO EL HORIZONTE: DESDE EL LIDERAZGO PÚBLICO HACIA EL LIDERAZGO SOCIAL

OPENING THE HORIZON: FROM PUBLIC LEADERSHIP TO SOCIAL LEADERSHIP

Carla Ceballos Sáez\*

## RESUMEN

El liderazgo público suele relacionarse con la concepción más tradicional del "gerente público". Sin embargo, y considerando como marco el "valor público", se requiere equilibrar la gestión entre eficacia y legitimidad, por lo que en este ensayo buscamos relevar la importancia de ampliar esta concepción hacia el liderazgo social, que se basa en la representación de valores comunitarios y se manifiesta a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Las OSC, como entidades autónomas y sin fines de lucro, desempeñan un papel fundamental en la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa, articulando demandas, movilizándolo recursos y promoviendo la participación ciudadana. En un contexto donde la interacción entre el Estado y la sociedad civil es esencial, se reconoce la necesidad de entender su interrelación para garantizar una gestión pública efectiva y un desarrollo sostenible. Se concluye que el liderazgo social representa una evolución necesaria del liderazgo público, donde la colaboración entre ambos sectores puede generar soluciones innovadoras y beneficiosas para toda la sociedad, promoviendo así un futuro más prometedor basado en el compromiso y la solidaridad.

## ABSTRACT

Public leadership is often associated with the more traditional conception of the "public manager." However, considering the framework of "public value," there is a need to balance management between effectiveness and legitimacy. Therefore, in this essay, we seek to highlight the importance of expanding this conception towards social leadership, which is based on the representation of community values and is manifested through Civil Society Organizations (CSOs). CSOs, as autonomous and non-profit entities, play a fundamental role in building a more inclusive and equitable society by articulating demands, mobilizing resources, and promoting citizen participation. In a context where the interaction between the state and civil society is essential, there is a recognition of the need to understand their interrelationship to ensure effective public management and sustainable development. It is concluded that social leadership represents a necessary evolution of public leadership, where collaboration between both sectors can generate innovative and beneficial solutions for society as a whole, thus promoting a more promising future based on commitment and solidarity.

**Palabras clave:** Interseccionalidad, mujeres mapuche, políticas públicas, COVID-19

**Keywords:** Intersectionality, Mapuche women, public policies, COVID-19

RECIBIDO 09 DE MAYO DE 2024 - ACEPTADO 30 DE JUNIO DE 2024

\*Administradora Pública, Magíster en Política y Gobierno. Investigadora independiente. Directora de Vinculación e Impacto Fundación Trascender. Correo: carla.ceballos.s@gmail.com. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0152-3324>

*El liderazgo social trasciende las fronteras del liderazgo público al situarse en un contexto más amplio y diverso, donde la legitimidad se construye sobre la base de la representación genuina de los intereses comunitarios y la participación activa de sus miembros (González, 2006).*

### **I. Introducción**

El liderazgo suele ser definido y caracterizado por distintas teorías y enfoques, desde las ciencias sociales hasta la administración. Sin perjuicio de ello, podemos decir que es una condición humana básica, puesto que, desde el inicio de la articulación de las personas en pequeñas sociedades, han existido líderes que han guiado a los demás para que "las cosas funcionen según lo esperado" (Aguirre, Serrano & Sotomayor, 2017:118).

En ese sentido, la estructura y organización de los grupos, tanto formales como informales, generan roles y expectativas que van definiendo la acción e identidad de sus miembros. Así, desde una mirada más dirigida a lo comunitario, surgen individuos e individuos que encarnan los ideales e intereses del colectivo, convirtiéndose en líderes o dirigentes, legitimados por el sistema y responsables de guiar y representar a la comunidad (González, 2006).

A medida que las personas y nuestras sociedades han ido evolucionando, el liderazgo también se ha ido transformando.

### **II. Desarrollo**

#### *Liderazgo Público*

Si acotamos el conjunto del liderazgo al subconjunto "liderazgo público", debemos hacer algunas distinciones. Este fenómeno podemos entenderlo como un proceso que implica la capacidad de influir en grupos y comunidades dentro del ámbito gubernamental y social, buscando el bien común (Ayoub, 2010). Este tipo de liderazgo se caracteriza por su enfoque en la colaboración, la transparencia y la responsabilidad, así como por la habilidad de generar confianza y movilizar a los ciudadanos hacia objetivos colectivos. Además, se relaciona con el desempeño organizacional y la implementación efectiva de políticas públicas (Chinchay & Chavarry, 2021).

Este ideal podemos hacerlo carne en el concepto de dirección pública, que busca dirigir, bajo la orientación estratégica, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se entregan los servicios públicos (CLAD, 2003 citado en Carranza et al, 2016).

Según Brosnahan (2001, citado en Barra, 2022) se percibe a los líderes en la gestión pública como políticos más que como ejecutivos, concepción que debiese tender a lo segundo. Al enfrentarse a cambios, es de suma importancia contar con un conjunto de líderes que colaboren en un sistema tan grande como la administración pública. Señala, además, que el Estado debe contar con una masa crítica de líderes en sus principales entidades que puedan trabajar coordinadamente. Complementando lo anterior, la alta dirección pública es entendida como aquellas personas que pertenecen al personal no político más alto en la administración central del gobierno (Meneses & Guzmán, 2022 citado en Alfaro, 2015). En otras palabras, es la conexión entre los gabinetes políticos, por un lado, y la administración pública por otro. Así también, son responsables de la implementación adecuada de normas jurídicas y de políticas públicas. Además, deben dirigir la coherencia, eficiencia y adecuación de las acciones gubernamentales (OECD, 2008).

En esta concepción, es importante contextualizar en el término de "valor público" (Moore, 2006), el que hace referencia a atender eficaz y consistentemente las demandas de la ciudadanía, considerando necesidades y expectativas de beneficiarios directos y de las y los ciudadanos que no son usuarios de sus servicios, para los cuales los objetivos que persigue el Estado deben ser legítimos (Rogers & Guzmán, 2015).

Bajo esta perspectiva, el directivo público debe poseer tres tipos de competencias (Maillet, 2016):

1. Para la gestión estratégica, que busca alinear la misión de la organización con su entorno externo e interno.
2. Para la gestión operativa, enfocada en administración y logro de objetivos internos de la organización
3. Para la gestión política, en miras a la articulación con actores y administración externa de la organización.

En palabras del Servicio Civil (Rogers & Guzmán, 2015), el concepto de valor público busca un equilibrio virtuoso entre la eficacia y la legitimidad. Es decir, cuando se gestionan las demandas de la ciudadanía de la mano de una actuación del directivo público eficaz, eficiente, transparente, equitativa y, además como objetivo instrumental, fortalece las capacidades de la administración pública, entre otras posibles fuentes de legitimidad. El Servicio suma, además, que los directivos públicos de hoy se enfrentan a desafíos complejos que requieren habilidades de gestión adaptativas y una comprensión profunda de las necesidades y expectativas de la sociedad (Rogers & Guzmán, 2015).

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el liderazgo supone también, la capacidad de gestionar recursos humanos y financieros, guiar procesos de

planificación participativa, mantener canales de comunicación fluidos con la Sociedad Civil, tomar decisiones y demostrar que el fundamento de toda intervención se basa en criterios éticos (CEPAL, 2015).

En otras palabras, un liderazgo público requiere un rol preponderante como formulador, gestor y comunicador de políticas públicas, así como también una visión adaptativa y comprensiva de los fenómenos y expectativas sociales. En ese sentido, figuras de líderes públicos que dirigen, pero además escuchan y observan, emergen en el escenario sociopolítico actual (Pin, 2017).

#### *¿Liderazgo público o liderazgo social?*

La definición planteada es muy relevante, considerando además que cuenta con el respaldo del Servicio Civil. Sin embargo, es imperativo ampliar el concepto de liderazgo más allá de la esfera pública tradicional hacia el liderazgo social, que encuentra su raíz en la representación de los valores y la identidad del grupo, y se manifiesta a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

El liderazgo social trasciende las fronteras del liderazgo público al situarse en un contexto más amplio y diverso, donde la legitimidad se construye sobre la base de la representación genuina de los intereses comunitarios y la participación activa de sus miembros (González, 2006). Esta competencia encuentra su expresión más palpable en las OSC, entidades autónomas y sin fines de lucro que emergen como respuesta a las necesidades no abordadas por el Estado o el Mercado.

Conformadas por ciudadanos y ciudadanas comprometidas con la resolución de diversos problemas públicos, como el acceso a la educación, la salud o el trabajo, las OSC no solo constituyen un pilar fundamental de la participación ciudadana, sino que también desempeñan un papel crucial en la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa (Irrázaval & Streeter, 2020).

Conforme a lo planteado por el extinto Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad John Hopkins (Salomon, 1999) existen cinco grandes características de una OSC, que a su vez son requisitos para ser catalogada como tal:

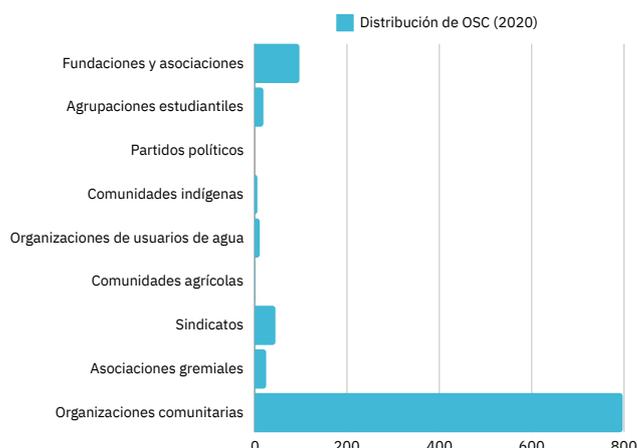
1. Ser una organización constituida y estructurada, permanente en el tiempo.
2. Ser privadas, existiendo institucionalmente separa del Estado.
3. No distribuir utilidades entre los miembros, ya sea gestores o titulares.
4. Ser autónomas, controlando sus propias actividades y gobernanza.
5. Ser voluntarias, ya que la pertenencia a ellas no está legalmente impuesta y atraen un cierto nivel de aportaciones voluntarias de tiempo o de dinero.

La vinculación que se hace en este ensayo no es azarosa, dado que el aparato estatal y el tercer sector están interrelacionados por un vínculo complejo y en constante cambio. En efecto, en el mundo actual, la interacción entre ambos actores es fundamental, reflejando un escenario político dinámico donde ambas partes influyen y se relacionan constantemente. Tal como menciona Ribeiro (2010), esta dinámica demuestra que la sociedad civil no puede ser comprendida como un ente aislado, sino como parte integral de la gestión del país. En las democracias actuales, todos los actores, incluida la sociedad civil organizada, contribuyen a su composición y funcionamiento, lo que subraya la importancia de entender su interrelación en el contexto nacional e internacional.

En el contexto chileno, las OSC han adquirido una relevancia significativa, congregando a cientos de miles de ciudadanos en torno a causas de interés público (y, si queremos poner en contexto, generando valor público), con un impacto tangible en diversos ámbitos sociales. Con más de trescientas mil organizaciones inscritas, las OSC representan una fuerza colectiva capaz de movilizar recursos humanos y económicos en pos del bienestar común. Su contribución al empleo (3.7% de la fuerza laboral del país) y al Producto Interno Bruto (2.1% PIB) del país es innegable, pero su verdadero valor radica en su capacidad para dar voz a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad (Fundación Lealtad, Comunidad de Organizaciones Solidarias y Fundación PwC, 2020).

Respecto a las tipologías más frecuentes, las organizaciones comunitarias representan aproximadamente el 80% del total. Por otro lado, la segunda mayoría contempla a fundaciones y asociaciones con un 9,4%, posiblemente influido por la simplificación de trámites para su constitución según la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Distribución de OSC por estatus jurídico



Fuente: Elaboración propia basada en Irrázaval & Streeter (2020).

En otro orden, sobre las causas sociales representadas, vemos que las categorías con mayor número de organizaciones activas son “deporte y recreación,” así también “vivienda, barrio y ciudad”, debido a la concentración de organizaciones comunitarias funcionales y territoriales en estas áreas. También resalta la importancia de la categoría “trabajo e ingresos”, que representa un 16,3% del total e incluye sindicatos, agrupaciones gremiales y profesionales, así como organizaciones de apoyo al emprendimiento y empleabilidad (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Organizaciones de la sociedad civil activas según actividad (2020)



Fuente: Elaboración propia basada en Irrázaval & Streeter (2020).

En virtud de lo anterior, los líderes y lideresas sociales, ya sean profesionales comprometidos con una causa específica o representantes de comunidades organizadas, desempeñan un papel elemental como intermediarios entre el Estado, el Mercado y la sociedad civil. Su capacidad para articular demandas, movilizar recursos y promover la participación ciudadana les convierte en actores clave en la formulación e implementación de políticas públicas inclusivas y efectivas. Los liderazgos comunitarios, debido a su representatividad, garantizan que la intervención estatal responda verdaderamente a las demandas de la población, evitando así la imposición de soluciones ajenas a la realidad local (Moreno, 2008 citado en Rojas, 2013).

#### *Complementariedad entre liderazgo público y social*

Tal como revisamos, el liderazgo público y el liderazgo social, aunque distintos en sus ámbitos de acción y fuentes de autoridad, pueden complementarse de manera sinérgica para abordar los complejos desafíos sociales que enfrenta Chile. Mientras el liderazgo público se enfoca en dirigir instituciones y políticas gubernamentales, el liderazgo social se centra en movilizar a la comunidad y la sociedad civil. Esta diferencia en sus enfoques permite una acción más integral y efectiva cuando ambos tipos de liderazgo trabajan en conjunto.

La autoridad del liderazgo público, basada en el poder formal otorgado por el cargo, puede complementarse con la influencia y credibilidad del liderazgo social dentro de las comunidades. Los líderes públicos pueden aprovechar la capacidad de movilización de los líderes sociales, mientras que estos últimos pueden utilizar la autoridad institucional de los líderes públicos para impulsar cambios estructurales. Además, los objetivos de ambos tipos de liderazgo pueden generar un vínculo virtuoso. El liderazgo público se orienta hacia el cumplimiento de objetivos institucionales y el servicio al interés público, mientras que el liderazgo social se enfoca en el empoderamiento comunitario y el logro de cambios sociales deseados. Esta complementariedad de objetivos puede generar sinergias poderosas para abordar problemas complejos que requieren tanto de la acción gubernamental como de la movilización comunitaria.

Esta interacción se visualiza en la dimensión territorial de los liderazgos públicos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021), que da lugar a la tipología de Hambleton (2014, citado en Morales et al, 2020) que analiza contextos específicos, con historias y experiencias particulares. A saber:

1. Liderazgos políticos: Personas escogidas para posiciones de liderazgo por la ciudadanía. En otras palabras, cargos de elección popular dentro del sistema político tradicional, tales como alcaldes, concejales, parlamentarios.
2. Liderazgos profesionales/gerenciales: Funcionarios públicos designados por autoridades para planificar y gestionar servicios públicos. Aquí podemos situar a la Alta Dirección Pública, por ejemplo.
3. Liderazgos comunitarios: Personas con responsabilidad cívica que dedican tiempo y energías a actividades de liderazgo social. En esta dimensión se encuentran representantes de algunas organizaciones sociales, activistas, emprendedores sociales, voluntariado, entre otros.
4. Liderazgos empresariales: Líderes empresariales locales con interés en el desarrollo de la comunidad que habitan.  
Liderazgos sindicales: Dirigencias sindicales que buscan mejorar las condiciones laborales, tanto en organizaciones públicas, privadas y de voluntariado.

### **III. Conclusión**

Es importante tener en cuenta que el liderazgo público también está experimentando transformaciones significativas en el contexto actual. Conforme a lo revisado en este ensayo, se evidencia una creciente demanda por parte de la ciudadanía de líderes más transparentes, éticos y orientados al servicio público.

En este sentido, el liderazgo público puede y debe aprender del liderazgo social generando un modelo mucho más amplio de vinculación, especialmente en lo que respecta a la participación ciudadana y la representación de los intereses comunitarios. La colaboración entre el sector público y las OSC puede ser una estrategia efectiva para abordar problemas sociales complejos y promover el desarrollo sostenible. Al trabajar de manera conjunta, los líderes públicos y sociales pueden aprovechar al máximo los recursos disponibles, generando soluciones sinérgicas e innovadoras que benefician a toda la sociedad.

En esa línea, es fundamental fortalecer la formación tanto de líderes públicos como de líderes sociales. Programas como el "Diplomado en Liderazgo para el Sector Público" de la Universidad Andrés Bello y las iniciativas del "Centro de Liderazgo Público" de la Universidad de los Andes son pasos importantes en esta dirección. Además, es crucial promover espacios de diálogo y colaboración entre líderes públicos y sociales, como los "Encuentros Externos" organizados por el Sistema de Liderazgo Público en Chile.

La integración de las teorías de liderazgo colectivo en las políticas públicas chilenas también es un paso importante.

Esto implica reconocer y valorar el papel de las organizaciones comunitarias y la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, así como promover una visión del liderazgo como un proceso colectivo y transformador de la realidad social.

Finalmente, la articulación entre el liderazgo público y social en el diseño e implementación de políticas públicas puede llevar a soluciones más inclusivas y efectivas. Al fomentar la colaboración entre instituciones gubernamentales y organizaciones sociales, Chile puede fortalecer su capacidad para abordar desafíos complejos y promover un desarrollo más sostenible e inclusivo. Al abrir el horizonte del liderazgo hacia lo social, nos abrimos a nuevas posibilidades de transformación y progreso, donde el compromiso y la solidaridad son los pilares de un futuro más prometedor para todos.

#### IV. Bibliografía

- Aguirre León, G., Serrano Orellana, B., & Sotomayor Pereira, G. (2017). *El liderazgo de los gerentes de las Pymes de Machala*. Universidad y Sociedad [seriada en línea], 9 (1), pp. 187-195. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/>
- Alfaro, A. (2015). *La modernización del Estado en Chile basada en la NGP en los gobiernos de la Concertación. Estudio de caso del Sistema de Alta Dirección Pública (2003-2014)* (Doctoral dissertation, Universidad Academia de Humanismo Cristiano). Recuperado de <https://bibliotecadigital.academia.cl/server/api/core/bitstreams/2a46f71d-f5e7-42e4-93ed-6cc450de1e92/content>
- Ayoub, J.L. (2010). *Estilos de liderazgo y sus efectos en el desempeño de la administración pública mexicana*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado de [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/662373/ayoub\\_perez\\_jose\\_luis.pdf](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/662373/ayoub_perez_jose_luis.pdf)
- Barra, R. (2022). *El liderazgo en el sector público, la variable crítica para reformar la administración pública*. VOX JURIS, Lima (Perú) 41 (1): 153-161. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8654365>
- Carranza, A.; Corrales, A. & Mesías, C. (2016). *Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano*. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR Lima, Perú. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/FED03359A131812005258025004F97D3/\\$FILE/Modelo\\_de\\_Gestion\\_Directivos\\_Publicos\\_Ago16.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED03359A131812005258025004F97D3/$FILE/Modelo_de_Gestion_Directivos_Publicos_Ago16.pdf)
- Chinchay Díaz, W., y Chávarry Ysla, P. (2021). *Liderazgo en el sector público*. Revista Venezolana de Gerencia, 26 (Número Especial 5). 659-662. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/353896873\\_Liderazgo\\_en\\_el\\_sector\\_publico](https://www.researchgate.net/publication/353896873_Liderazgo_en_el_sector_publico)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Liderazgo público para un desarrollo con igualdad (CEPAL/AECID)*. Entrada en sitio web <https://www.cepal.org/es/cursos/liderazgo-publico-para-un-desarrollo-con-igualdad>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Desarrollo territorial, liderazgos públicos y colaboración. Nota de Planificación para el Desarrollo N°10. Entrada de sitio web <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/desarrollo-territorial-liderazgos-publicos-y-colaboracion>

- Fundación Lealtad, Comunidad de Organizaciones Solidarias & Fundación PwC. (2020). *Efectos del COVID19 en organizaciones de la sociedad civil*. Recuperado de <https://prod.comunidad-org.cl/wp-content/uploads/2020/08/Estudio-Efectos-del-COVID19-en-organizaciones-de-la-sociedad-civil.pdf>
- González, R. (2006). *El liderazgo Social*. Revista Galego-portuguesa De Psicología Educación N°S 11-12 (Vol. 13) Año 10°-2006 ISSN: 1138-1663.
- Irrázaval, I.; Streeter, P. (2020). *Mapa de Organizaciones Sociales*. Sociedad en Acción, Centro de Políticas Públicas UC. Recuperado de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/mapa-organizaciones-sociedad-civil-2020/>
- Maillet, A. (2016). *Los programas de postgrados de gestión y políticas públicas en Chile: logros, desafíos y propuestas para la formación de directivos públicos*. Documento dirigido por el Sistema de Liderazgo Público en el Estado, Servicio Civil. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/5.-Maillet-postgrados-gestion-y-politicas.pdf>
- Moore, M. (2006). *Creando valor público a través de asociaciones público-privadas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia (34), 1-22. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666001.pdf>
- Morales, C.; Pérez, R.; Rifo, L. & Williner, A. (2020). *Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/59e0c82b-1619-493b-b91e-761dd4da6dbc/content>
- OECD. (2008). *The Senior Management in the Public Service of Central Governments. The State of the Public Service*. OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264047990-8-en>
- Pin, J.R. (2017). *El trébol de cuatro hojas: La nueva gobernanza pública ¿Cómo debe ser el líder público de hoy?* Revista de Antiguos Alumnos IESE (146) 26-29. Recuperado de <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/ART-3025.pdf>

Ribeiro, R. (2010). El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC. *Revista IIDH*, (51), 249-271.

Recuperado de <https://acesse.dev/O1fTz>

Rogers & Guzmán. (2015). *El Directivo Público Hoy*. Servicio Civil de Chile. Recuperado de

<https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/03/2.-El-Directivo-P%C3%BAblico-Hoy.pdf>

Rojas, R. (2013). El liderazgo comunitario y su importancia en la intervención comunitaria. *Psicología para América Latina*,

25), 57-76. Recuperado de [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2013000200005&lng=pt&tlng=es)

[350X2013000200005&lng=pt&tlng=es](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2013000200005&lng=pt&tlng=es).

Salomon, L. (1999). *La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Johns Hopkins Center for Civil

Society Studies. Fundación BBVA. Recuperado de <https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/lasociedadcivilglobal.pdf>

