

# Módulo de Formación Específica

## Administración Pública orientada al desarrollo local

# "Gobierno y Administración. Gestión de políticas públicas"

---

**Mgter. Rita Grandinetti**  
**Rosario, Argentina, 2007**

## **Módulo Administración Pública Gobierno y Administración. Gestión de Políticas Públicas**

### **Indice**

#### **1. Introducción**

#### **2. Eje: La discusión actual sobre gestión de organizaciones públicas**

- a. Elementos teóricos – metodológicos
- b. Claves de Lectura
- c. Ejercicios y herramientas para el proceso de enseñanza - aprendizaje
- d. Bibliografía clave
- e. Links y foros

#### **3. Eje: Elementos para la gestión de organizaciones públicas eficaces**

- a. Elementos teóricos – metodológicos
- b. Claves de Lectura
- c. Técnicas y herramientas para el proceso de enseñanza – aprendizaje
- d. Bibliografía clave
- e. Links y foros

#### **4. Eje: la vigencia y el cambio en las organizaciones**

- a. Elementos teóricos – metodológicos
- b. Claves de Lectura
- c. Técnicas y herramientas para el proceso de enseñanza – aprendizaje
- d. Bibliografía clave
- e. Links y foros

#### **5. Guía para la innovación tecnológica**

## Introducción

### Las políticas: de la verticalidad y la fragmentación a la horizontalidad y la integración

---

Estamos viviendo un tiempo de tembladeras... algunas certezas (pocas) y múltiples dudas, contradicciones e incertezas. Los procesos de transformación, reestructuración socioeconómica, incorporación de tecnologías de la información y de la comunicación impactaron fuertemente en las ciudades provocando cambios tanto en la manera de estudiarlas y de comprenderlas como en los intentos de incidir en su dinámica.

A partir de los '90 la combinación de reforma del Estado y globalización acentúa en América Latina una dinámica novedosa: gobiernos locales con mayores competencias y sin un aumento de sus recursos pero, a su vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad. "Lo municipal, que aparecía en la política argentina como algo marginal, como un peldaño para alcanzar un destino superior, comienza a revitalizarse y adquirir protagonismo" (García Delgado, 1997).

Esta situación, que se ha potenciado y profundizado desde entonces, atraviesa una pluralidad de instancias en el estado local configurando **un nuevo escenario** (Arocena J. 1995; Tecco C. 1997; Díaz de Landa, 97, Díaz C. 1999) caracterizado fundamentalmente por:

- Los impactos locales de la globalización
- La multiplicación de ámbitos problemáticos a abordar
- Las modificaciones sustanciales de las relaciones prevalecientes con los actores sociales
- La aparición de nuevos tipos de interacción con los ciudadanos
- Las transformaciones cualitativas y un importante incremento cuantitativo de las demandas a procesar
- La escasa capacidad de los estilos de gestión local tradicionales de dar cuenta de esta nueva realidad.

Comprender a las ciudades y territorios como una sociedad local implica reconocer que las cosas que en ella ocurran dependen del comportamiento/ decisiones de sus actores, de sus relaciones y dentro de un contexto nacional e internacional. Si esto es así la gestión de ciudades requiere cada vez más pensar en políticas integrales. Una política integral es aquella que asume la resolución estratégica de una problemática territorial. En ella el proyecto de ciudad o línea estratégica es el núcleo aglutinador de los diferentes planos de actuación.

Es importante señalar que, en el marco de este proceso de cambio, en los ámbitos locales se desarrollan cada vez más dos planos de actuación diferenciados, pero profundamente vinculados entre sí:

- 1 - el que brinda servicios públicos: función tradicional que ha caracterizado históricamente la existencia misma de las ciudades.
- 2 - el que promueve la mejora de las oportunidades, individuales y colectivas, que habilita el aumento de la competitividad de la ciudad y el desarrollo y superación de su gente.

La gestión, a su vez, se transforma hacia un estilo más relacional, con la integración horizontal entre las diferentes áreas, actores y jurisdicciones involucradas en la resolución de una problemática específica y la integración vertical con el planeamiento estratégico de la organización.

En este contexto, podemos considerar competente a aquél gobierno local que reconoce y articula la capacidad que existe fuera del sector estatal, en el privado, las ONG's y la comunidad en general. Construye proyectualidad en un entorno reticular, con capacidad de aprendizaje social, con la participación activa de la comunidad toma la iniciativa y responsabilidad de las acciones conducentes al desarrollo territorial (Grandinetti, 2004).

Construir estas nuevas capacidades de gestión es un proceso continuo y de largo plazo, que requiere la participación de los diferentes actores involucrados... un mecanismo de revisión de las prácticas, lectura de estrategias e identificación de posibles mejoras e innovaciones es el que habilita el juego al desarrollo de

### **<las políticas**

En este contexto la gestión de políticas públicas no puede menos que verse, también ella, interpelada. Las transformaciones de contexto provocan, movilizan, demandan, exigen... transformaciones al interior de los propios espacios de construcción y gestión de políticas de ciudad.

Según las Naciones Unidas (Comité de expertos en Administración Pública, 2005) alguna certeza compartida por estudiosos y gestores es la necesidad cada vez mayor de avanzar en la integralidad y horizontalidad en las políticas locales. Una política integral es aquella que asume la resolución estratégica de una problemática territorial. En ella el proyecto de ciudad o línea estratégica es el núcleo aglutinador de los diferentes planos de actuación. Esta línea estratégica es el vértice que define que el tipo y grado de valor público que se espera construir con la intervención de políticas.

Se trata de un enfoque de las políticas que considera cada vez sus multidimensiones, si bien con un eje común. Está centrado en la resolución de problemas de la ciudadanía o en la construcción de escenarios compartidos para un territorio concreto. Con una mirada común sobre sus diversas aristas y costados, en situaciones concretas, con ciudadanos concretos.

Como una nota generalmente asociada a la noción de políticas integrales aparece la noción de políticas cada vez más de abajo – arriba. Gestión que da la palabra a los propios ciudadanos y desarrolla mecanismos de evaluación permanente y mejora continua. Esta noción de integralidad irrumpe los últimos años promoviendo una nueva idea de gobierno local competente.

Algunos elementos son claves para construir de este nuevo modo las políticas: el grado de autonomía y seguridad para encarar compromisos a largo plazo, las relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, el trabajo regional desde la propia jurisdicción, las vinculaciones con el sector público no estatal y privado. Sólo desde estas "notas" podemos hablar de políticas integrales.

Esta noción de política pública se diferencia absolutamente de la tradicional noción de políticas sectoriales, centrada en los saberes del órgano de ejecución. Las tradicionales políticas de salud, educación, etc... que habilitaban múltiples ventanillas diferentes, como si el ciudadano y el territorio no fueran UNO.

## <la gestión

La gestión de políticas integrales y horizontales requiere una gestión compartida entre múltiples actores, en la cual el logro de los objetivos se da a través de la coordinación de una gran diversidad de agentes. Este estilo es diferente al vigente en la mayoría de nuestros municipios, mucho más vinculados a estilos de gestión burocráticos y el cambio no es fácil.

Este nuevo estilo de gestión ha sido llamado con diferentes nombres pero su clave es comprenderlo como **Municipio relacional**, articulador de una red de actores para el logro de objetivos comunes. Se centra en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. La gestión relacional se piensa desde la integración horizontal entre las diferentes áreas, actores y jurisdicciones involucradas en la resolución de una problemática específica y la integración vertical con el planeamiento estratégico de la organización.

Según M. Camprubi Y Vendrell podemos decir que la transversalidad es una nueva cultura administrativa, que a partir de una línea estratégica claramente definida tiene como finalidad actuar coordinada y consensuadamente entre todos los espacios municipales involucrados, los profesionales externos y el tejido asociativo local. La gestión se desenvuelve, entonces, atravesando transversalmente todos los espacios tabicados por el modelo de municipio tradicional. Se trata del estilo de gestión que se construye para una gestión integral, desde una lógica relacional, donde los límites entre la propia organización y el contexto pierden su razón de ser.

Este modelo de gestión requiere la puesta en juego de nuevas capacidades, entendiendo **capacidades como la disponibilidad de dispositivos y recursos para transformar problemas territoriales y estrategias en núcleos efectivos de acción para el desarrollo**. Asimismo y con una fuerza particular el desarrollo de los recursos humanos y el robustecimiento de los sistemas de gestión. (ONU Comité de Expertos en Administración Pública, 2006)

## <los aprendizajes necesarios

Para hacer realidad este nuevo estilo de gestión, una gestión compartida y relacional, es necesario actuar para que las cosas cambien en profundidad. Se trata de poner en marcha un proceso de aprendizaje por el que los actores se adapten a formas inéditas de relación y a nuevos modos de razonamiento, que expresen capacidades colectivas (Echabarría, 2001). Por ende, crear un "clima institucional favorable" para la gestión asociada es un trabajo que el estado local debe darse en todos los niveles de la organización y en todas las dependencias.

Por esto decimos que somos gestores de un tiempo que exige creatividad, emoción, ideas, errores, sí! errores y aprendizajes... Qué desafío! Se requiere construir un estilo relacional de gestión, que promueva el involucramiento de los actores internos y externos. Esto exige, asimismo, métodos eficientes, ágiles y flexibles, que permitan el desarrollo de las actividades y el logro de los objetivos. Logros pequeños pero significativos, que articulados, permitan alcanzar los complejos desafíos planteados en el largo plazo. La institucionalización del cambio depende de la persistencia en el tiempo y la construcción social del mismo, con acciones concretas consensuadas y claramente direccionadas.

El PNUD (ONU Comité de Expertos en Administración Pública, 2006) reconoce que construir estas nuevas capacidades de gestión es un proceso continuo y de largo plazo, que requiere la participación de los diferentes actores involucrados... un mecanismo de revisión de las prácticas, lectura de estrategias e identificación de posibles mejoras e innovaciones es el que habilita el juego al desarrollo de capacidades...

Seguiremos revisando y reconociendo estas capacidades necesarias y avanzando en algunas pistas para lograrlo... de eso se trata este trabajo.

Nos proponemos, en este trabajo, acercamos conceptual y metodológicamente a la problemática de la gestión pública en este contexto de profundas transformaciones necesarias. Indagaremos sobre diferentes abordajes, nos plantearemos algunos criterios claves para el análisis y la enseñanza de estos procesos. Propondremos, asimismo, algunas herramientas para el trabajo didáctico, bibliografía para ampliar cada uno de los temas desarrollados, links y foros de interés para la actualización constante de esta temática en construcción permanente.

## Eje: La discusión actual sobre gestión de organizaciones públicas

### a. Elementos teóricos – metodológicos

#### <La discusión actual sobre nuevos paradigmas de gestión<sup>1</sup>

Los gobiernos locales transitan en América Latina un proceso de transformación desde los años ochenta que ha puesto en cuestión no sólo sus modalidades de actuación sino su propia identidad. Como resultante de este proceso el municipio es cada vez más un actor político que gestiona en articulación con otros actores políticos locales, y cada vez menos un administrador de tareas definidas desde otras instancias jurisdiccionales.

Proponemos, en primer lugar, un recorrido por los principales abordajes teóricos en el ámbito iberoamericano sobre esta cuestión, desde su emergencia como problemática diferenciada alrededor de los años ochenta, hasta la actualidad. El objetivo es reconstruir los principales estructuradores de los estudios en la producción académica de la región y sus niveles de articulación con las transformaciones operadas en la práctica de los gobiernos locales.

En un primer momento proponemos un esquema de lectura de la producción académica en este período, donde señala tres núcleos principales en torno a los cuales puede articularse la producción académica. En un segundo momento se presenta cada núcleo según su aparición cronológica, resalta para cada uno sus principales representantes, los trabajos señeros y los aportes realizados a la temática en estudio. Por último se reconstruye la direccionalidad emergente de la producción académica en la región.

"En América Latina, las políticas locales han constituido uno de los fenómenos más innovadores de las últimas dos décadas. La pequeña y mediana ciudad, el barrio de las grandes ciudades, la micro-región semi-rural, se constituyeron en espacios con un creciente protagonismo en los procesos de desarrollo, económico, social y cultural. La emergencia de este nuevo actor fue una forma de responder a la crisis del modo tradicional de ajuste central-local que habían conocido los países latinoamericanos y que habitualmente se denomina "centralismo" (Arocena, 1999).

La producción sobre la cuestión local en Ibero América, como una dimensión diferenciada de gestión y políticas surge alrededor de los 80 y se construye acompañando los procesos de consolidación democrática.

Este creciente interés y diversificación en el tratamiento de lo local en Ibero América puede ser rastreado en los Congresos organizados anualmente desde 1995 por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que reúnen la principal producción iberoamericana sobre Gestión Pública. Desde el Primer Congreso, realizado en 1996 en Río de Janeiro, las mesas

---

<sup>1</sup> Basado en el artículo "De la Administración municipal a la gestión de políticas locales" de Rita Grandinetti, publicado en "LA NUEVA CIENCIA POLITICA: LA BUSQUEDA DE LO COMPLEJO", Thalia Fung y Juan de Dios Pineda, Coord., Universidad de La Habana, Cuba y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 2004

vinculadas a la cuestión local se han ido multiplicando en número y enriqueciendo en cuanto a las temáticas abordadas. En los dos primeros Congresos el eje de trabajo privilegiado es el de los procesos de descentralización y la gestión local. A partir del Tercer Congreso se incorporan las problemáticas de las políticas e innovaciones para el desarrollo local.

Estas temáticas: las transformaciones operadas en el ámbito local, el pasaje de la administración a la gestión local, la emergencia de un nuevo modelo de gestión local o de modelos alternativos de gestión y la capacidad del estado local son, asimismo, un campo en considerable desarrollo dentro de la producción académica argentina; prueba de esto es el surgimiento en 1998 de la RED de Centros Académicos dedicados al Estudio de los Gobiernos Locales, cuyos seminarios anuales, desde el 1º realizado en 1999 han visto acrecentada la participación y discusión de trabajos específicamente centrados en lo local.

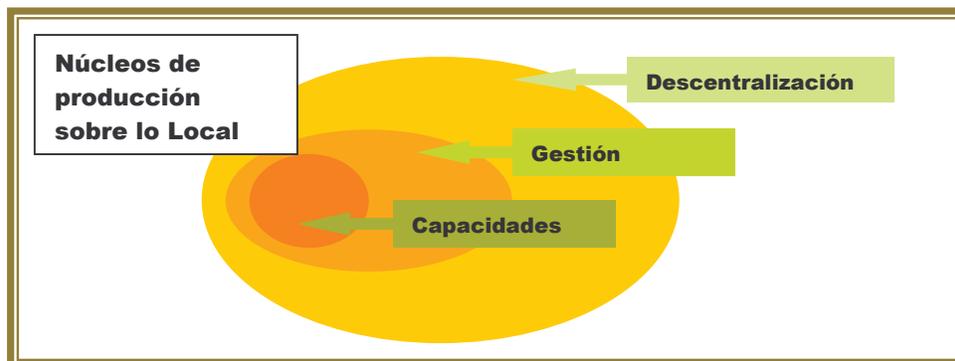
El trabajo propone una lectura de este proceso de producción intensa sobre lo local y lo asume como dinámico y complejo. Por ende reconoce el caos y la contradicción como aspectos centrales del mismo y reconstruye la direccionalidad anteriormente manifestada (el pasaje de la administración municipal a la gestión de políticas locales) como emergente del caos. En la dinámica de producción progresivamente se va poniendo en cuestión el tradicional abordaje de los municipios como administradores de tareas delegadas por jurisdicciones superiores y se va construyendo la noción de municipio como gestor de políticas locales. Sin embargo, ambas ideas de municipio emergen en sus componentes a lo largo de todo el período, se manifiestan permanentemente en tensión. Las nociones de municipio - administrador y municipio - gestor se manifiestan como inseparables, en una lógica compleja de articulación \_diferenciación.

Siguiendo a García Delgado (1997) señalamos dos momentos iniciales en la producción sobre lo local, el primero, centrado en las problemáticas de la descentralización y la participación de los actores locales (particularmente mencionaremos los aportes de Borja, Coraggio, Arocena, Boiser, etc.) y un segundo momento, que se consolida alrededor de los '90, con una mirada más volcada hacia la propia realidad local, en consonancia con el afianzamiento de los procesos democráticos y de descentralización. Estas temáticas son emergentes del mismo proceso por el cual el municipio va transformando su perfil tradicional, haciéndose cargo de una nueva agenda, y por lo tanto, e inexorablemente, viéndose en la obligación de poner en cuestión su propia capacidad. En este punto podríamos señalar la emergencia del tercer eje de trabajo, la preocupación por la propia capacidad para la asunción exitosa de políticas en un contexto complejo y cambiante (Tecco, 1997 a). En torno a estas temáticas podemos mencionar la producción significativa de Arocena, Goma y Brugué, Pascual Esteve, M, Stren, R, García Delgado, D, Díaz de Landa, M, Tecco, C y el Grupo Política y Gestión de Rosario.

De acuerdo a este recorrido podemos señalar, entonces, los tres ejes de trabajo consolidados sobre la cuestión local con sus respectivos momentos de aparición (sin pretender que toda la producción pueda quedar encuadrada en este esquema, se trata simplemente de las temáticas emergentes con mayor peso en cada momento), a partir del cual se han desarrollado y consolidado.

- Descentralización (los ochenta)
- Desarrollo y gestión local (los noventa)
- Las capacidades para la gestión de políticas locales ( el dos mil)

Este movimiento de temáticas que han aparecido como aglutinantes de la producción en torno a lo local posibilita describir su sucesión en término de olas o núcleos concéntricos.



Esta suerte de círculos concéntricos se han construido en un proceso de aproximaciones sucesivas, desde los aspectos más "externos" a lo local, que actuaron como disparadores del interés, hacia los nudos más internos; desde los aspectos más macro de la problemática a los más micro. No se trata, de ningún modo de una línea única con delimitaciones estrictas, sino más bien, de un proceso de construcción y consolidación de nuevos abordajes que acompañan el proceso de transformación de la gestión local y redefinición de vínculos global - local.

La característica de la producción académica en este período es el acompañamiento desde el análisis, la discusión y la puesta en palabras del proceso de transformación local con un acercamiento progresivo.

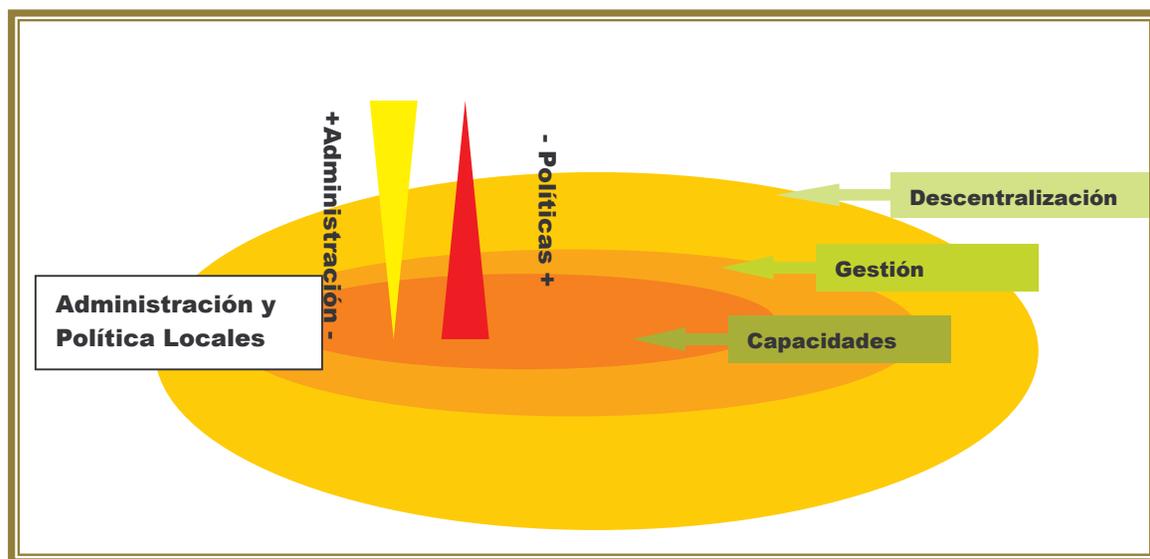
Podemos hacer una caracterización preliminar de los diferentes núcleos de producción identificados:

- **Descentralización:** centrado en las transformaciones institucionales contextuales y sus impactos sobre los ámbitos locales. Se trata de lecturas de los macroprocesos de descentralización en la región que promueven el pasaje desde estilo tradicional de administración municipal a la noción de gestión de políticas locales, todavía muy embrionaria, reconstruible más por sus componentes emergentes que por su nominación como tal (años ochenta).
- **Gestión y desarrollo:** articulado en torno a los estilos emergentes de gestión de políticas locales. Aquellas notas o componentes que estaban dando cuenta de la aparición de nuevos desafíos y realidades en los ámbitos locales son retomadas ya en su especificidad e indagadas en cuanto a sus características específicas, sus límites, potencialidades y rasgos comunes (años noventa).
- **Las capacidades:** vigente en la actualidad, reconoce y asume al ámbito local como un actor de políticas, con capacidad para identificar sentidos, articular actuaciones con diferentes actores, negociar y lograr objetivos definidos en el propio ámbito local. En este sentido los trabajos se centran principalmente en la potencialidad de construcción de capacidades de los espacios locales.

Se trata entonces de una dinámica que en aproximaciones sucesivas y dinámicas permite el pasaje desde lo local entendido como ámbito de aplicación de las normas, diferenciado de lo político que estaría "instalado" en otros ámbitos jurisdiccionales y que impactan directamente en su propio accionar (Descentralización). Pasando por la preocupación por la mejora de servicios, por la gestión local, donde ya se infieren ámbitos de decisión propios, ligados a la prestación de servicios

para los ciudadanos y la construcción de nuevos relacionamientos con éstos (Gestión local). Hasta llegar al momento actual de reconocimiento del municipio como un actor político específico con necesidad de desarrollar nuevas capacidades para el abordaje exitoso de este nuevo espacio en la arena de poder de la construcción de políticas locales (Capacidades).

Esto complejiza el cuadro presentado anteriormente al incluir la variable administración – gestión de políticas en la vida municipal y nos lleva al núcleo de nuestro trabajo: Reconocer en los principales tratamientos sobre lo local en el período el lugar cada vez mayor dado al municipio como productor y gestor de políticas y el tratamiento cada vez menor como mero administrador de políticas.



Podemos caracterizar estos procesos de municipalización de las políticas locales como de repolitización del ámbito local. Desde este abordaje el municipio se asume como actor - nodo de redes ciudadanas y construye un modelo de ciudad, inserta en una particular situación nacional y global.

#### <Primer Núcleo: La Descentralización.

Entre los trabajos señeros se destacan los aportes de Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", de 1987, "Manual de gestión municipal democrática" del mismo año. Estos trabajos están centrados en la necesidad de la construcción de la democracia local en América Latina, tradición, al decir de Borja, inexistente hasta el momento. El interés de Borja en la descentralización está en las potencialidades que presenta para la democratización popular (De Mattos, 89); es decir indagar en las potencialidades de la descentralización como dinamizador de democratización social desde las comunidades locales.

En la misma línea de trabajo, José Luis Coraggio, en su obra, "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina", de 1991, antepone al proyecto neoliberal de

descentralización, lo que llama un "proyecto democratizante" de descentralización. El "proyecto democratizante" está articulado por un eje político como coordinada estratégica que se antepone a los ejes económicos de la privatización y desregulación del neoliberalismo. Desde el eje político se redefinen el estado y la sociedad política. La descentralización territorial del estado, al multiplicar los ámbitos de gestión local permitirá la generación de espacios participativos y democratizantes (Haefner, 2000).

Otro autor sumamente significativo sobre la cuestión de la descentralización es Sergio Boisier, de su extensa producción sobre la temática podemos destacar "La construcción social de las regiones" (1989), "La descentralización, un tema confuso y difuso" (1991), "Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina" (94). En "La descentralización, un tema confuso y difuso" Sergio Boisier desarrolla ejes críticos significativos para el abordaje de lo local, el análisis de estos ejes permite situar la discusión sobre la descentralización. Estos ejes son: en primer lugar, la revolución científica - tecnológica con variados impactos sobre la estructuración económica, social, del territorio y del conocimiento a escala mundial, transformando significativamente los órdenes establecidos. En segundo lugar, las transformaciones en el estado y la administración pública, con importantes impulsos a la descentralización. En tercer lugar, la búsqueda de nuevos espacios de participación y de poder por parte de la sociedad civil. Un cuarto eje estructurante de los procesos descentralizadores es el de las privatizaciones en curso. Según el autor, el reconocimiento de estos ejes articuladores de los procesos de descentralización posibilitará el desarrollo de procesos descentralizadores, necesarios para avanzar en la construcción de desarrollo endógeno para las regiones.

Es de destacar la valiosa producción sistemática de José Arocena, como señaladora de rumbos en la producción iberoamericana sobre lo local. Desde 1986 Arocena va marcando en sus trabajos la emergencia de una problemática hasta entonces escasamente abordada desde lo local, la problemática del desarrollo. Esta actúa a modo bisagra entre el primer período que estamos señalando y el segundo. En este sentido desarrolla una importante producción sobre las potencialidades y las limitaciones para pensar el desarrollo desde lo local en un contexto cada vez más globalizado y las tensiones estructurantes de esta relación. De su amplia producción en la temática podemos destacar los textos "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria" de 1989 y "El estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay" de 1992 entre los vinculados a la problemática de la descentralización. En cuanto a la cuestión del desarrollo señalamos. "Memoire locale, formation et développement" de 1986, " Los paradigmas del desarrollo y lo local" de 1987, "Discutiendo lo local: las coordenadas del desarrollo" de 1988, "El desarrollo Local: un desafío contemporáneo" de 1995; "Políticas locales, innovación y desarrollo" de 1999, etc. En particular, para nuestro estudio, se revela como sumamente valioso el texto "El desarrollo Local: un desafío contemporáneo", donde, al indagar en los vínculos entre lo local y lo global, la lógica local de las identidades contrapuesta a la lógica global de las tecnologías, nos permite situar la cuestión en estudio en la tensión que de algún modo es la estructurante de cada proceso de incorporación de tecnologías en el ámbito local.

De estos postulados, sucintamente presentados, recuperamos particularmente :

- Las nociones de Borja (1987, 1989) y Coraggio (1991) de lo local ámbito emergente de democratización y participación ciudadana.
- Los postulados de Boisier (1989, 1991, 1994) y Arocena (1986, 19888, 1989, 1995, 1999) de lo local como un ámbito fuertemente atravesado por tendencias globales, dadas por las transformaciones en los patrones de producción económica y de desarrollos científico tecnológico, que se articulan en tensión con esta emergencia de espacios de participación y consolidación de identidades desde lo local.

De este modo consideramos las transformaciones operantes en lo local como un ámbito diferenciado de análisis, donde se manifiestan tendencias globales que se articulan conflictivamente con las identidades y las necesidades locales. Al decir de Arocena, reconocemos la tensión estructurante que se da en los ámbitos locales entre la lógica de las tecnologías "globales" y la lógica de las identidades "locales"; difícil articulación, de equilibrios inestables, de apertura a lo particular y análisis de la forma de inscripción de lo global en lo particular.

### **<Segundo Núcleo: La gestión Local**

En los 90 se multiplican los estudios sobre los ámbitos locales y las líneas de abordaje sobre lo local. A medida que avanzan los procesos de descentralización en América Latina comienzan a aparecer estudios más específicos sobre las particularidades del ámbito local. Se incorporan nuevas problemáticas, vinculadas a las políticas y la gestión local y las innovaciones para el desarrollo local.

Señalábamos inicialmente la emergencia de estas nuevas líneas de trabajo vinculadas a la consolidación de la democracia en la región y los procesos de descentralización, además, con Arocena (99) podemos señalar otras realidades que enmarcan la producción sobre lo local en este período: la emergencia de las políticas de iniciativa local en contextos de crisis y la entrada en escena de nuevos actores que convergen en la necesidad de crear riqueza local. "En tanto nivel estatal, las municipalidades son un campo de conflicto y negociación en el que se dirimen las cuestiones que se integrarán a la agenda local de problemas sociales vigentes... Esta ampliación de funciones demanda la realización de cambios tanto en las modalidades de vinculación del municipio, como así también en la propia organización municipal" (Tecco, 97 b.)

#### ***El abordaje de los vínculos global- local***

Esta preocupación por las políticas locales inició un complejo debate que aún hoy está abierto. ¿Cuáles son las posibilidades reales de construir desarrollo y estrategias desde lo local?, ¿existe una "autonomía" de lo local?, en suma: ¿cómo pensar los vínculos local – global?.

En torno a esta discusión ha circulado mucho agua bajo el puente. Desde las posturas más entusiastas del poder de transformación de lo pequeño, surgidas de países industrializados en crisis: como el ampliamente conocido "Small is beautiful" de Schumacher que tienen repercusión en la región al recuperar la mirada a lo pequeño, cercano, local como dinamizador adecuado en instancias de profundos cambios. Hasta posiciones que descreen de pensar lo local como un espacio de construcción de políticas de desarrollo e innovación, al considerar que "lejos de aquella figura teórica que veía a la ciudad como 'lugar de reproducción de la fuerza de trabajo' o como 'lugar de reproducción de las condiciones generales de la producción', la ciudad latinoamericana aparece cada vez más como 'locus parcial y sustituible' de realización de procesos económicos, demo-gráficos, sociales, culturales y políticos, cuyo determinismo es supralocal y cuyas fuerzas conscientes dominantes tienen ámbitos de cálculo y de acción también supralocales" (Coraggio, 1992).

En esta tensión aparecen las posturas que se plantean superar esta polaridad, como la de José Arocena (1991) "lo local nos plantea el desafío de mantener una apertura a lo particular y una capacidad de análisis de las formas de inscripción de universal en lo particular. Es posible estudiar un proceso de acumulación local en tanto realidad enteramente particular, pero inscribiendo en ella ciertas regularidades estructurales (Arocena,1995). Díaz, C (1999 b), en la misma línea, afirma que pensar la innovación y las capacidades en el ámbito local presupone un planteo argumental que parte de:

"a.- el reconocimiento de límites estructurales operantes al juego activo del estado local como promotor de transformaciones en el patrón de desarrollo

b.- la afirmación de que pese a ellos el estado municipal está en condiciones de incidir eficazmente sobre el grado y tipo del desarrollo local."

Podemos, por lo tanto, decir con Arocena (1999), "en esta concepción, cada experiencia innovadora existe en una realidad sistémica que la trasciende y al mismo tiempo desarrolla su propia potencialidad específica... El llamado paradigma de la complejidad está detrás de estas búsquedas y parte de la conciencia creciente de los planteos reduccionistas."

Con respecto a la producción en esta temática recuperamos particularmente:

- Las nociones de Tecco, de lo local como campo novedoso de conflicto y negociación, que no sólo modifica las relaciones entre los actores y los modos de vinculación, sino también las formas de organización y gestión de lo locales.
- Los planteos de C. Díaz (1997) en cuanto a la necesidad de mirar los procesos de transformación que se dan en las políticas y la gestión con una necesaria apertura a lo particular de estos procesos que no desconozca el impacto de las tendencias globales en lo local.
- El señalamiento de Arocena (1997, 1999), en la misma línea, de evitar los reduccionismos, teniendo presente la existencia de cada experiencia innovadora en una realidad que la trasciende pero, en la cual, desarrolla su propia particularidad.

Estos postulados enriquecen el objeto de investigación y a su vez le imprimen una fuerte impronta, se trata de estudiar las experiencias de transformación y cambio en las políticas y la gestión locales, como un ámbito problemático de redefinición de las relaciones entre los actores y de las formas de gestión.

### ***El abordaje de la gestión local***

Como dijimos en el punto anterior, se va perfilando una línea de trabajo centrada en el estudio de la gestión local que tendrá un sólido crecimiento en la década.

Según señala Richard Stren en su trabajo " Nuevos enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina", hasta los 70 era común referirse a los niveles más bajos de gobierno como "gobiernos locales", encargados de proveer servicios mínimos a los ciudadanos, la "administración urbana" ( el tradicional paradigma ABL)<sup>2</sup>. En los 80, en parte por las influencias de los enfoques de corte empresarial en la administración pública lo que fuera "administración urbana" pasó a llamarse "gestión urbana".

Si quisiéramos ser más precisos, citando a Bozeman (1998), podemos identificar dos enfoques en el pasaje de la concepción de administración pública a la de gestión pública: El enfoque "P" cuyo origen está referido al surgimiento de las Escuelas de políticas públicas en los Estados Unidos y a su necesidad de diferenciarse de lo tradicionalmente caracterizado como administración pública. Para este enfoque la gestión es complementaria del estudio de las políticas y tiene que ver con las decisiones y estrategias inherentes a la implementación de las políticas públicas. Una segunda corriente, la corriente "B", en cambio, tiene su surgimiento en las escuelas de negocios y se centra más específicamente en los preceptos de la administración de empresas, y su utilidad para el sector público, sin hacer demasiadas distinciones entre lo público y lo privado. Según el autor el surgimiento del concepto gestión pública fue más la respuesta a un problema que una idea

---

<sup>2</sup> Alumbrado, barrido y limpieza, haciendo referencia a la función del municipio como productor y conservador de la infraestructura urbana.

conceptualmente clara, siguió siendo un concepto nebuloso y ambas corrientes, si bien con grandes diferencias entre sí, lejos de ser dicotómicas dan lugar al enriquecimiento de las miradas sobre los mismos fenómenos.

Retomando a Stren (2000), podemos afirmar, que del mismo modo que el enfoque de gestión pública, el de gestión urbana nunca se definió claramente, y asimismo podemos rastrear en él influencias de ambas concepciones de la gestión pública. Sin embargo, esta amplitud, lejos de ser una limitación para el abordaje de trabajos sobre la gestión local proveyó una flexibilidad considerable y una gran riqueza para el desarrollo de investigaciones.

El libro compilado por Daniel García Delgado, publicado en 1997 "Hacia un nuevo modelo de gestión local" es un aporte notable para avanzar en el estado de la cuestión en Argentina. El texto reúne trabajos significativos centrados en tres grandes temáticas (que dan cuenta de las preocupaciones centrales de los ámbitos académicos del país en los 90 en torno a lo local): la gestión pública local, el desarrollo local y la política social local. Cuenta con los aportes reveladores de José Arocena, Marta Díaz de Landa, Claudio Tecco y el mismo García Delgado, entre otros.

Desde diferentes perspectivas (la investigación académica, la reflexión teórica y el rescate de experiencias) da cuenta de las transformaciones que se están dando en el ámbito local y de diferentes modos de abordaje. El texto propone como clave de lectura la emergencia de un nuevo modelo de gestión local que significa: en lo político institucional el pasaje del modelo administrativo al político gubernativo; en lo económico el pasaje del rol pasivo al desarrollo local; en lo social el pasaje del modelo residual a la gerencia social. En la misma línea interpretativa, la emergencia de un nuevo modelo de gestión local, se manifiesta Iturburu en su trabajo "Municipios argentinos, potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local".

Otros autores, en cambio, partiendo de semejantes diagnósticos originales avanzan en el planteo de la coexistencia de diversos estilos de gestión local emergentes. Estos trabajos tienen en común una lectura no determinista del proceso de transformación de lo local, y la incorporación en el campo de observación del sistema político, como núcleo de las decisiones o espacio donde se condensa la capacidad de los actores socio - políticos para asumir las tareas que suponen tales transformaciones, imprimiéndoles sentido y direccionalidad (Díaz, 1999). En este sentido podemos destacar los trabajos de Gomá y Brugué, Meneguzzo, Stren, Pascual Estévez, Díaz de Landa, C. Díaz, etc.

En esta línea, el trabajo de Brugué y Goma sobre las agendas complejas y el estilo relacional en las políticas locales (1998) analiza las principales dimensiones del impacto de los cambios de las dos últimas décadas sobre el gobierno local y las respuestas de las agendas públicas en lo que concierne a una oferta de políticas más compleja y a la adopción de nuevos roles estratégicos y la emergencia de nuevos estilos de gobierno, más relacionales, con confluencias intergubernamentales y ciudadanas.

La noción de public governance o gobernanza pública comienza a abrirse paso para tratar lo local en este período, inicialmente en Africa, este concepto ha ido avanzando en su incorporación en los trabajos sobre lo local, y una de las razones por las que el concepto de gobernanza o gobernanza urbana entró en el vocabulario fue que el contexto dentro del que opera el gobierno local se ha ido volviendo más amplio y más complejo (Stren, 00). "La gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos públicos a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (PNUD, 1997, citado por Stren, 2000).

La gobernanza incluye la gobernabilidad (capacidad del estado para gobernar y dirigir) incorporando las capacidades para coordinar entre políticas e intereses, se asocia con un concepto menos técnico de las condiciones de éxito de las políticas locales al introducir el factor político y colocar "la interdependencia del estado y la sociedad civil en el centro del debate ( Coelho y Diniz, 1997, citado por Stren, 2000)".

En el mismo sentido, Díaz de Landa y Barbará señalan: "La actual tendencia a la horizontalización de las relaciones estatales corre a través de varios ejes... todos ellos convergen, también en los ámbitos locales, multiplicando los actores involucrados en la decisión e implementación de políticas, tanto más cuando se trata de políticas orientadas al desarrollo, y tornando exigible un especial esfuerzo de coordinación negociada frente a la tradicional coordinación jerárquica y burocrática".

En la misma línea el trabajo de Pascual Estévez, "De la Planificación a la gestión estratégica de ciudades" plantea la coexistencia de diferentes perspectivas de gestión local, una clásica centrada en las tareas de planificar, diseñar y liderar, y una perspectiva de redes, centrada en la selección de actores y recursos, la influencia en la red de actores y el manejo de la complejidad estratégica de lo local. De donde "el resultado de las políticas públicas depende de la intensidad, la calidad, y la estabilidad de las interacciones que se produzcan entre los actores" (Pascual Estévez, 2001).

Este recorrido merece señalar algunos hitos significativos para el trabajo a abordar:

- Señalar la imposibilidad de sostener el viejo modelo de administración local cuando todas las variables que lo configuraban y daban sustento se han modificado (con García Delgado, 1997)
- Marcar la necesidad de pensar los nuevos desafíos de la gestión local desde una perspectiva relacional, más cercana a los postulados de la gobernanza que a los de la gobernabilidad ( Díaz de Landa, 1997, Stren, 2000)
- Reconocer la posibilidad de analizar las transformaciones de la gestión local desde una lectura monista, como la emergencia de un nuevo modelo, (García Delgado, 1997, Iturburu 2000) y la pluralista, como emergencia de diferentes estilos de gestión (Stren 2000, Pascual Estévez, 2001).

Estos postulados señalan marcadores decisivos para nuestro trabajo, por un lado reconocemos la caducidad del viejo modelo de administración local para abordar la problemática crecientemente compleja y diversificada. Asimismo reconocemos la pertinencia de la perspectiva relacional como la que revela mayores potencialidades para la construcción de una gestión local capaz de asumir los desafíos en los que se encuentra involucrada.

### **Tercer Núcleo: Las Capacidades Locales**

Las transformaciones operadas en la gestión local corren el eje de discusión (como vimos en el punto anterior) del cumplimiento de normativas a la posibilidad de lograr objetivos en un contexto crecientemente complejo y de recursos escasos, es decir, sitúan el nudo de la discusión en la capacidad del estado local ( Tecco C., 1997, Díaz de Landa, 1997, Díaz C., et. all, 1999).

Ya en 1993, el CLAD, en su Revista - Reforma y Democracia No. 1, de Noviembre 1993 – publicaba el trabajo de BARENSTEIN "Comparative governance at the local level: new trends and old challenges", que proponía reflexionar con detenimiento sobre la capacidad de los gobiernos locales, en lo relativos a la confiabilidad de su producción institucional, la respuesta responsable ante los administrados, la competitividad comparativa y el fomento de la competencia al interior de

las administraciones, las adecuadas regulaciones y metodologías para la solución de problemas y la armonización de la gobernabilidad con el "buen gobierno".

En este sentido, los trabajos de investigación realizados por el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario<sup>3</sup>, particularmente los resultados presentados en el libro "Innovación y espacio local", de 1999 y los avances del Proyecto de Investigación "Innovación y capacidad en el Estado Local, hacia una matriz de análisis" aportan elementos para comprender la importancia de la noción de capacidad a la hora de reflexionar sobre el nuevo papel del estado local. Para nuestro estudio es particularmente significativo el trabajo "Innovación y capacidad en el Estado Local: Un abordaje teórico – metodológico", presentado en el 2º Seminario de la Red de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión de los Gobiernos Locales, Quilmes, 2000. En este trabajo, partiendo del relevamiento de la producción existente en torno a las capacidades estatales, se proponen líneas de interpretación para considerar las capacidades situadas en el ámbito local. Los autores proponemos una revisión crítica de la perspectiva tradicional sobre las capacidades estatales que reconocía como tales las habilidades profesionales y técnicas de los funcionarios, los equipos, materiales e infraestructuras para sus tareas y los sistemas de organización, planificación y ejecución; a partir de algunas premisas:

- el desarrollo sostenible de la capacidad de gestión local es posible sólo cuando hay un intercambio efectivo de parte del gobierno local y de la comunidad.
- para aumentar las capacidades a nivel local, las intervenciones deben ir más allá que la asistencia técnica y operar indirectamente mediante el liderazgo innovador y responsable y la participación ciudadana.

A partir de esta reflexión crítica se propone la construcción de un aparato teórico en el que la capacidad se categoriza como factor facilitador (que posibilita) que permite a los gobiernos locales desempeñarse con éxito; señalando específicamente que la capacidad no tiene que residir necesariamente en el sector público: el gobierno local competente debe saber aprovechar la capacidad que existe fuera del sector público, en el privado, las ONGs y la comunidad en general. No existe sustituto viable a un enfoque en el que el gobierno local, con la participación activa de la comunidad toma la iniciativa y responsabilidad de las acciones conducentes a su desarrollo institucional. En todos los casos el desempeño ha de considerarse en relación con los recursos económicos del municipio. Es decir que el interés está en determinar si el municipio está haciendo lo mejor que puede, teniendo en cuenta los fondos a su disposición y las condiciones locales de producción.

De este modo los elementos superadores del enfoque tradicional estarían dados por la incorporación de variables ligadas a lo que se define como "el desafío de engranarlo todo", a saber:

- grado de autonomía y seguridad para encarar compromisos a largo plazo
- relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales
- trabajo regional desde la propia jurisdicción
- vinculaciones con el sector público no estatal y privado
- características culturales, valorativas e históricas de los ámbitos de gestión
- competencias , know how, conocimiento de la propia organización

---

<sup>3</sup> Trabajos firmados por Cristina Díaz, Lilia Maxera, Mónica Bifarello, Patricia Nari, María Julia Reyna, Adela Campostrini y Rita Grandinetti

Así el análisis se torna más complejo al incorporar variables más políticas a las dimensiones consideradas tradicionalmente (tecnologías, recursos y trabajo) nuevas dimensiones que contemplan estas variables tradicionalmente no abordadas en el análisis de capacidades. De este modo, tomando como base el marco de referencia propuesto por Mary E. Hilderbrand y Merilee S. Grindle (1994), enriquecido por los aportes específicos seleccionados más arriba, se proponen cinco dimensiones que interactúan en la construcción de capacidades en el ámbito local:

**El contexto o ambiente.** Hace referencia al medio económico, social y político en el cual el estado local lleva adelante sus actividades, y las condiciones que este contexto favorece o restringe. Políticamente, el desarrollo de las actividades es afectado por factores tales como el grado de liderazgo, el grado de movilización de la sociedad civil, la legitimidad del gobierno o el desarrollo de las instituciones políticas. Asimismo merecen consideración los factores sociales tales como el desarrollo global de los recursos humanos, el desarrollo de organizaciones sociales y el grado de participación de la sociedad civil.

**El contexto institucional del sector público,** que incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad gubernamental. Abarca también el soporte presupuestario y cultural.

**Las articulaciones o redes.** Es decir, la coordinación de actividades que se requiere para el desarrollo de determinadas tareas. La capacidad de interacción de la organización con otras organizaciones que facilita o impide el logro de los objetivos. Tanto la coordinación entre diferentes niveles o áreas de gobierno, como las articulaciones público- privadas, desde el simple intercambio hasta las modalidades de gestión mixta.

**La organización.** Esta dimensión focaliza en la estructura organizacional, procesos, recursos y estilos de gestión. Es una dimensión importante dado que la organización establece metas, define trabajos, genera relaciones de autoridad, provee incentivos y desincentivos que influyen en el comportamiento de los que trabajan en su interior. La organización provee los recursos físicos y las condiciones que permiten que las personas desarrollen sus funciones y articula canales formales e informales de comunicación.

**El personal.** Esta dimensión refiere a la capacitación, reclutamiento, y retención del capital humano de la organización, el personal administrativo, profesional y técnico. Se pone atención en cómo se gestiona el personal dentro de la organización, por ejemplo, la relación entre capacitación y cargo o posición y los modos en que los profesionales son promovidos para desarrollar sus carreras dentro de la organización.

Luego de este recorrido la noción de capacidad cobra un nuevo dinamismo y complejidad, en este sentido podemos afirmar con Lánzara (1993), que entendemos la capacidad como "capacidad de acción,... de transferir modos habituales de acción, de hacer las cosas a través de dominios diversos de experiencia, entre los cuales se habrá... intuido cierta semejanza... de establecer una inmediata conexión o asociación entre contextos diversos para ejecutar un conjunto de rutinas", de usar tales conexiones para generar acciones y significados..., (Gherardi; 1995) ... "de crear una limitada, efímera y sin embargo reasegurante zona de certeza y orden en un ambiente brutal y dramáticamente desestructurado...no como mera respuesta adaptativa al ambiente sino como resultado de actos creativos de proyectación organizativa, verdaderos actos de invención, basados sobre una específica capacidad de los actores para formar modelos alternativos de la realidad y de activar tales modelos en situaciones de acción específicas... Así el actor construye un conjunto del todo nuevo de relaciones que atraviesan los confines entre la esfera pública y privada, entre intervención formal e informal, entre interés individual y colectivo... el actor " inventa un ambiente..."

El planteo de las capacidades de gestión local y las dimensiones que se encuentran en juego en su construcción significa un considerable aporte para la tarea a emprender, ya que sitúa la incorporación de tecnologías, como componente en un juego más complejo a la hora de construir nuevos estilos de gestión, señalando por lo tanto, sus potencialidades, pero a la vez, sus limitaciones en este sentido.

#### **Los nuevos paradigmas y la gestión de organizaciones públicas<sup>4</sup>**

Es verdad que gestionar municipios en un contexto complejo exige un gobierno local cercano a los ciudadanos, dialogal. Pero sólo un contexto que empuje al cambio no garantiza que el cambio se produzca. Si no... por qué tantas experiencias novedosas iniciadas con entusiasmo por parte de la sociedad civil y de los gobiernos locales fracasan? Por qué son escasas las que logran sostenerse en el tiempo y alcanzar metas conjuntas? Por qué muchas acciones se derrumban estrepitosamente al tiempo de los inicios en medio de la sensación de inoperancia, fragmentación y desgaste...? Por qué, en definitiva son más los entusiasmos que los logros en el campo de construcción de nuevos estilos de gestión?.

Trabajaremos en la identificación de algunas líneas de actuación para la implementación de espacios de gestión integral, aprendiendo de las experiencias vividas y de los estudios sobre el tema. Reconoceremos algunos componentes valiosos a tener en cuenta para hacer sustentable un proceso de transformación.

La gestión es el gran desafío de la puesta en marcha de políticas integrales. En este sentido, muchos excelentes proyectos han sido abandonados al verse arrastrados por inercia de funcionamiento de la organización, contraria a la integralidad y la participación. Hay acuerdo en identificar diferentes tipos de participación ciudadana: Información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación y gestión. Sin embargo podemos decir que la gestión es la más alta, y más difícil, expresión de la participación. Requiere construir un estilo relacional de gestión, diferente al vigente en la mayoría de nuestras administraciones, mucho más vinculadas a estilos de gestión burocráticos y esto no es tarea fácil. Quebrar una inercia de trabajo en clave burocrática requiere trabajar las condiciones para el cambio, construir el "clima institucional favorable", que exprese una clara voluntad de trabajo en clave asociada.

Para hacer realidad un estilo de gestión relacional es necesario actuar para que las cosas cambien en profundidad. Se trata de poner en marcha un proceso de aprendizaje por el que los actores se adapten a formas inéditas de relación y a nuevos modos de razonamiento, que expresen capacidades colectivas (Echabarría, 2004). Por ende, crear un "clima institucional favorable" para la gestión asociada es un trabajo que el estado local debe darse en todos los niveles de la organización y en todas las dependencias; se trata de construir un estilo de gestión que promueva el involucramiento de los actores internos y externos. Esto exige, asimismo, métodos eficientes, ágiles y flexibles, que permitan el desarrollo de las actividades y el logro de los objetivos. Logros pequeños pero significativos, que articulados, permitan alcanzar los complejos desafíos planteados en el largo plazo. La institucionalización del cambio depende de la persistencia en el tiempo y la construcción social del mismo, con acciones concretas consensuadas y claramente direccionadas.

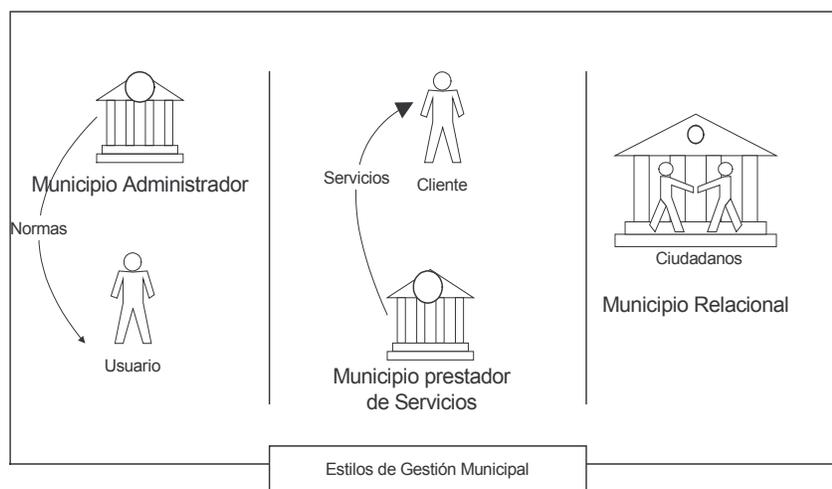
---

<sup>4</sup> Basado en "Herramientas para la Gestión local" del Curso de alta gerencia municipal "Participación ciudadana y construcción de consensos", Díaz, Grandinetti y Nari, 2004.

### <De la verticalidad y la fragmentación a la horizontalidad y la integración.

Trabajemos ahora componentes que nos permitirán reconstruir algunos vínculos entre los diversos estilos gestión y los espacios de prácticas concretas. Podemos preguntarnos.... cuales son los estilos de gestión prevalecientes en nuestros Municipios y Administraciones Provinciales? Como se piensa la relación con los ciudadanos en cada uno? Cuáles son los espacios de participación?

Veamos el siguiente cuadro:



Según el mismo, podemos identificar tres estilos de gestión diferenciados: el municipio administrador, el municipio prestador de servicios y el municipio relacional... si bien sabemos que la realidad es mucho más rica y seguramente ningún modelo se corresponde exactamente con los municipios que conocemos, creemos que es una guía valiosa que nos permitirá identificar algunas características diferenciales. El interés por identificar estas características diferenciales reside en reconocer elementos que nos posibiliten iniciar y sostener situadamente procesos de gestión relacional. Veamos:

**Municipio Administrador:** Un municipio donde la gestión es entendida como ejecución de las normativas y la administración de recursos eficientes en el territorio. En este sentido se reconoce su misión desde el principio de autoridad, mediante el cual la autoridad local "dicta" lo que tienen que hacer sus subditos (ciudadanos) en una relación de clara subordinación (Camprubi i Vendrell, 2002). Este estilo de gestión es, quizás, el prevalenciente en América Latina, ya que el desarrollo organizacional de los Municipios fue acompañando el crecimiento de las ciudades de la región. Por agregación, los municipios incorporaron áreas para hacerse cargo de la diferenciación y complejización, estructuradas, por lo general, de acuerdo al modelo de la burocracia mecánica (Mintzberg, 1991).

Se caracteriza por una estructura con una clara división de tareas, una gran centralización de tipo vertical, un núcleo operativo muy desarrollado y poco calificado. Como mecanismos de coordinación aparecen la proliferación de normas, la rutinización de las tareas operativas, y la formalización de las comunicaciones.

Este municipio administrador requiere, para ser efectivo (para poder cumplir con los objetivos que se propone) de un ambiente simple y estable, es decir de demandas poco diferenciadas y

sostenidas en el tiempo, es la organización óptima para producción en serie. A medida que el ambiente se vuelve más complejo (con mayor número de demandas) y/o dinámico (con demandas cambiantes) va perdiendo capacidad de respuesta. La excesiva especialización por funciones y formalización de los procedimientos hace que pierda capacidad para el abordaje integrado y dinámico de los nuevos problemas que se presentan. Esto genera una organización que, en la práctica, oscila entre la demanda y el acontecimiento, incapaz de sostener una direccionalidad coherente en su accionar, centrado en el cumplimiento "formal" de la normativa vigente.

En cuanto a la relación con el ciudadano las notas que la caracterizan son su consideración como administrado, sujeto al accionar municipal, y las excesivas tramitaciones centradas en el cumplimiento de formalidades. Los vínculos se estructuran desde el cumplimiento normativo: llenado de formularios, recorrida de oficinas, acatamiento de plazos y espacios definidos de modo "soberano" por el municipio, etc., no aparecen espacios de participación formalizados. Los únicos que tienen, en este esquema algún tipo de llegada desde la sociedad civil, son los movimientos asociativos (ej. Juntas vecinales, cooperadoras) en forma de presión para la toma de decisiones o la definición de algunas prioridades en la agenda, participación no formalizada, sino construida desde espacios de presión o negociaciones más vinculadas a los espacios "políticos" de la gestión.

**Municipio prestador de servicios:** centrado en la satisfacción de las necesidades de los vecinos, entendidos como clientes con una noción clara de sus necesidades y demandas, capaces de interpellar. Esta noción define al municipio como gerenciador de servicios para la ciudadanía, con una división clara entre los espacios más políticos (dedicados a la decisión pública y el relacionamiento político con el vecino) y los espacios de gestión, dedicados a gerenciar. El énfasis está puesto en la mejora de la gestión, en construir el "nuevo estilo": formación de nuevos "gerentes" para los cargos directivos, infraestructuras renovadas, tecnologías de la información y la comunicación, implementación de técnicas del management privado, etc. Todo esto para la mejora de la eficacia y la eficiencia en la producción de servicios municipales.

Este estilo de gestión define la relación con el ciudadano en términos de Productor de Servicios (el municipio) – cliente (el ciudadano), aparece aquí una preocupación muy fuerte por brindar información más calificada al cliente, satisfacer sus necesidades con calidad, se lo consulta en este sentido, etc. Sin embargo no se reconoce al ciudadano como corresponsable de las políticas públicas, ni aparecen instancias participativas de gestión, sí comienza a tener un lugar como fiscalizador, controlador de los servicios.

**Municipio relacional,** nodo articulador de una red de actores para el logro de direccionalidades acordadas, para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, definida desde la participación de todos. No se trata en este caso de que los ciudadanos asuman nada como propio sino de la elaboración y ejecución cogestionada. La gestión relacional corresponde, entonces, a un enfoque menos modelizable y más inductivo (Goma y Brugué 1998), centrado en el desarrollo de capacidades para el aprendizaje, que permitan el logro de objetivos complejos (Echabarría, 2004).

La gestión se piensa desde la integración horizontal entre las diferentes áreas, actores y jurisdicciones involucradas en la resolución de una problemática específica y la integración vertical con el planeamiento estratégico de la organización (Grandinetti, 2002). En este estilo de gestión la participación "es el modelo", participación interna en la propia estructura municipal, atravesando transversalmente todos los espacios tabicados por el modelo de municipio administrador, articulados desde la lógica de la resolución de problemas comunes. Y participación en red de actores de la sociedad civil, empresas, otras jurisdicciones del estado y otros estados. En definitiva, un estilo de gestión que se construye desde la transversalidad para una gestión integral, desde una lógica relacional, donde los límites entre la propia organización y el contexto pierden su razón de ser.

La gestión de la información es central, reconocida como fuente de poder y base para el aprendizaje. Se entiende como poseída fragmentariamente por diversos actores; por lo tanto hay un particular énfasis en el desarrollo de tecnologías de las comunicaciones que permitan disponer de la información relevante para la toma de decisiones en los momentos estratégicos. Plantea el logro de objetivos como resultado de la interacción (cooperación – conflicto) entre diferentes actores.

Siguiendo nuevamente a Camprubi y Vendrell y Toni Puig podemos reconocer diferentes planos en la gestión transversal, que no interpretaremos como aislados, sino como profundamente vinculados entre sí por una línea estratégica de la ciudad:

Línea Estratégica	<b>&lt;Primer plano: las áreas municipales</b>
	<b>&lt;Segundo plano: organizaciones de la Sociedad Civil</b>
	<b>&lt;Tercer Plano: empresas</b>
	<b>&lt;Tercer plano: ciudadanía</b>

El proyecto político de ciudad o línea estratégica funciona como el atractor que permite aglutinar los diferentes planos de actuación y define la construcción de valor público esperado en las intervenciones de políticas. La idea central es que la interrelación es simultánea y que el proyecto político de ciudad o línea estratégica funciona como el atractor que permite aglutinar los diferentes planos.

El atractor es la clave: la estrategia definida como construcción de valor público. El mayor valor posible para los ciudadanos como resultante de las acciones ciudadanas. Es decir, cada plano por sí solo es muy importante pero no suficiente, la riqueza se da en el trabajo conjunto en proyectos compartidos.

## b. Claves de Lectura

- Asumimos una mirada de lo local y sus transformaciones como un ámbito diferenciado de análisis, donde se manifiestan tendencias globales que se articulan conflictivamente con las identidades y las necesidades locales.
- Reconocemos los importantes señalamientos en orden a la caducidad del viejo modelo de administración local para abordar la problemática crecientemente compleja, diversificada y las potencialidades de los estudios sobre los nuevos estilos de gestión emergentes, como también la pertinencia de poner en el centro del diálogo la cuestión de las capacidades de los ámbitos de gestión locales.
- Consideramos que el desafío actual es estudiar en profundidad las experiencias de transformación y cambio en las políticas y la gestión local, como un ámbito problemático de redefinición de las relaciones entre los actores y de las formas de gestión.
- Reconocemos la relevancia la perspectiva relacional (de redes o de la gobernanza) para el estudio de estas nuevas situaciones que enfrentan los gobiernos locales, inéditas en la tradición hispana.



## **2. Reconocer los estilos de gestión predominantes en las organizaciones de las que se forma parte**

*Vistos los tres estilos prevalecientes de gestión municipal y recordando que no hay modelos puros.... En nuestras diversas experiencias de gestión podremos encontrar elementos correspondientes a los estilos presentados...*

### **Consigna**

*Reflexionemos sobre estos ítems y produzcamos una primera descripción de la situación:*

- 1. ¿Cuáles son las lógicas de gestión que prevalecen? Más cercanas al Municipio administrador? Al proveedor de servicios? Al relacional?*
- 2. ¿Qué significa esto en términos de construcción de espacios de participación en la gestión?*
- 3. ¿Podemos identificar palancas para la construcción de un estilo de gestión más relacional, potencialidades al interior de la propia organización municipal que funcionen como movilizadoras del cambio?*

*Por ejemplo:*

*Podemos identificar señales de agobio o insatisfacción por la imposibilidad de identificar y/o responder a las demandas ciudadanas por parte de nuestros colaboradores?*

*Se valora positivamente la implementación de instancias que permitan el abordaje integrado de los problemas?*

*Se comparte la necesidad contar con un accionar direccionado, con metas y planificación de las tareas?*

*Hay decisión política de iniciar un proceso difícil y sostenerlo para incorporar a los ciudadanos a la gestión?*

- 4. Esta lectura de situación, ¿qué desafíos nos plantea?*

### **d. Lecturas para ampliar y profundizar**

AMORÓS PERICH, Moisés: "Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local". En <http://www.desarrollolocal.org/documentos/participacion1.htm> (sitio del CLAEH)

AROCENA, José, "El desarrollo local: un desafío contemporáneo" Centro Editor de Economía Humana, Editorial Nueva Sociedad, Montevideo, 1994

AROCENA, José, "Políticas Locales, Innovación y Desarrollo" Consejo Latinoamericano de administración para el desarrollo. CLAD, 1999

- BARENSTEIN, Jorge, "Comparative governance at the local level: new trends and old challenges",  
Revista Reforma y Democracia No. 1, de Noviembre 1993
- BARZELAY, Michael, "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos  
latinoamericanos (y otros)", en Revista Reforma y Democracia N°19, Ed. CLAD, Caracas,  
febrero de 2001
- BIFARELLO, CAMPOSTRINI, DÍAZ et al, "Innovación Política y espacio local: la gestión municipal  
actual de la ciudad de Rosario", III Congreso de Ciencia Política , SAAP, Mar del Plata, 1997
- BIFARELLO, DÍAZ, GRANDINETTI Y NARI: "Innovación y capacidad en el estado local: un  
abordaje teórico - metodológico". Memoria del Segundo Seminario de Centros Académicos  
dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Ed. Universidad Nac. de Quilmes e  
Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 2000
- BORJA, J. y CASTELLS, M. "Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información".  
Editorial Taurus, España. 1997
- BORJA, Jordi, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado"  
En Borja, J(comp.) Descentralización del Estado. ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile,  
1987
- BORJA, J. Y CASTELLS, M., "La ciudad Multicultural", Innovarium Research Reports, 1999
- BOZZEMAN, Barry ( coord.), "La gestión pública, su situación actual". Ed. Fondo de Cultura  
Económica, Méjico, 1998
- BRUGUÉ, Quim y GOMÁ, Ricard, "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles  
estratégicos y estilo relacional" en Gobiernos Locales y Políticas Públicas: bienestar social,  
promoción económica y territorio. Brugué y Goma coord. Barcelona: Editorial Ariel, Ciencia  
Política, 1998
- CAMPRUBÍ I VENDRELL Margarida, "Después de Newton o como hacer realidad la transformación  
de la Administración Pública", Barcelona Ed. Del Serbal 2002
- COMITÉ DE EXPERTOS EN ADMINISTRACION PUBLICA, "Conceptos y terminologías de  
gobernanza y administración pública". Enero de 2006. Documento publicado en:  
[unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN022334.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN022334.pdf)
- COMITÉ DE EXPERTOS EN ADMINISTRACION PUBLICA, "Innovaciones en la gobernanza y la  
administración pública para el logro de los objetivos acordados internacionalmente; incluidos los  
objetivos de desarrollo del milenio". Dic. 2005. Documento publicado en:  
[unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022233.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022233.pdf)
- CORAGGIO, J. L, "Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90" En Ciudades y  
Políticas Urbanas en América Latina. Fernando Carrión (coord.) Quito: Red Ciudades, CODEL.  
1992
- CORAGGIO, J. L, "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina". Cuadernos de  
CLAEH, N° 56, 2ª serie, año 16, N° 1, Uruguay, 1991
- CROZIER, Michael, "El Cambio en las Organizaciones Públicas", en "Gestión y Política Pública",  
Volumen I, N°1, Julio – diciembre, CIDE, México
- CROZIER, Michael, "La transición del Paradigma Burocrático a una cultura del la Gestión Pública"  
en, Reforma y Democracia N° 7, Ed. CLAD, enero 1997

- DE MATTOS, Carlos A. Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?- 2002 [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)
- DE MATTOS, Carlos, "La descentralización, ¿ una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", Cuadernos del CLAEH, N° 51, Montevideo, 1989
- DIAZ DE LANDA, M. Y BÁRBARA, C., "La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo" en García Delgado comp. "Hacia un nuevo modelo de gestión local" Ed. Of. De Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires, Bs. As. 1997
- DIAZ, Cristina, "Ciudadanía y gobierno local", Universidad Nacional de Rosario, 1997
- DIAZ, Cristina, "Innovación, capacidades y aprendizajes", en MAXERA, L.(comp.), Innovación y espacio local: La gestión Municipal actual de la ciudad de Rosario, Ed. P&G , Rosario, 1999 (a)
- DÍAZ, Cristina, "Para leer la innovación, notas de teoría y método", en MAXERA, L.(comp.), Innovación y espacio local: La gestión Municipal actual de la ciudad de Rosario, Ed. P&G , Rosario, 1999 (c)
- DIAZ, Cristina, "Pensar lo local", en MAXERA, L.(comp.), Innovación y espacio local: La gestión Municipal actual de la ciudad de Rosario, Ed. P&G , Rosario, 1999 (b)
- ECHABARRIA, Koldo , "Estrategias de cambio y contratos de gestión", paper presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001
- ECHABARRIA, Koldo, "Nuevas fronteras del estado y la administración pública": Visiones europeas. CEFIR, Dto. N° 16, Montevideo, 1997
- Fleury, Sonia: "El desafío de la gestión de las redes de políticas". Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org/revista/12/re09.pdf](http://www.iigov.org/revista/12/re09.pdf) , Diciembre 17 de 2002
- GARCIA DELGADO, D (comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local", Ed. FLACSO - UBA, Buenos Aires, 1997
- GHERARDI,S. "Conoscere ed intervenire nella pubblica amministrazione secondo l'approccio simbolico" , en Scienza dell'amministrazione, No.1, 1995, F.Angeli, Milano, 1995
- GOMÁ, Ricard, "La nueva política: del Estado a las Redes" en Revista Venezolana de Gerencia. Maracaibo, Año 6 N° 13. enero – marzo, 2001
- GRANDINETTI Rita y PINEDA Juan, Comp. "Los desafíos de la gestión pública en gobiernos locales". Ed. Universidad de Puebla. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de México, Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario y Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico. Méjico D.F.
- GRANDINETTI, Rita, "Gestión local e incorporación tecnológica. Una construcción con finales abiertos", en Pineda Gamarra, Juan de Dios, coord.. "Estudios sobre federalismo y gobiernos locales". Ed. Colegio Ciencias Políticas y Administrativas, México, D.F. 2002
- GRANDINETTI, Rita, "Gestión Pública y Nuevas Tecnologías: ¿un único camino posible?", en Díaz, Grandinetti, Nari, "Tecnologías y Gestión Local en Argentina: experiencias y perspectivas", Ed. Homo Sapiens y Pyg. Rosario, 2001
- GRANDINETTI, Rita, "La incorporación de Tecnologías a la gestión local:¿capacidad para la gestión relacional?, en Revista de Ciencias Sociales (RCS) De la Universidad del Zulia, Vol. IX N° 2, Maracaibo, mayo – agosto 2003

- GRANDINETTI, Rita, "Nuevas Tecnologías de la Información y Gestión de Recursos Humanos en el Ambito Público Local: El caso de la municipalidad de Rosario", en Revista Venezolana de Gerencia, Año 5 N° 11, Maracaibo, mayo – agosto 2000
- HAEFNER, Carlos "La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas Notas sobre su Discusión". Revista electrónica Mad .No.3 Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Septiembre 2000
- HILDERBRAND, M y GRINDLE, M, "Building sustainable capacity: challenges for the public sector", Harvard University, documento electrónico, November 1994
- IGC (Instituto de Gestión de ciudades. "Guía para la elaboración de la situación de base en Planificación Estratégica de Ciudades"- Rosario, 2005-
- ITURBURU, Mónica, "Municipios argentinos", ED. INAP, Buenos Aires, 2000
- LANZARA, G. F., "Designing Systems In Action: Between Transient Constructs and Permanent Structures" Documento electrónico ,1999
- LANZARA, G.F., "Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni", Il Mulino- Ricerca, Bologna, 1993
- LONGO MARTINEZ Francisco, "Modernizar la gestión pública de las personas. Los desafíos de la flexibilidad", Revista Reforma y Democracia N° 19, CLAD, Caracas 2000.
- NOGUEIRA, Marco "La sociedad civil como campo de lucha, como recurso gerencial y como espacio ético" - Revista Reforma y Democracia nro.25- Caracas- Febrero 2003
- MAXERA, L.(comp.), "Innovación y espacio local: La gestión Municipal actual de la ciudad de Rosario", Ed. P&G , Rosario, 1999
- MORIN, Edgar, "Sociologie", Fayard, París, 1984
- PASCUAL ESTEVE, Joseph Maria, "De la Planificación a la gestión estratégica de las ciudades", Oficina de la Xarxa Barcelona, Barcelona, 2001
- PIREZ, PEDRO: Actores sociales y gestión de ciudad, Revista ciudades Nro. 28, octubre/diciembre 1995, México
- PRATCHETT, Lawrence, "New technologies and the modernization of local government: an análisis of biases and constraints" en Public Administration, London Vol 77 N°4: Basil Blackwell, 1999
- PUIG, TONI: "La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos". Ed. Paidós. Buenos Aires, 2003
- RIVERO SANTIAGO,"La gestión de los intangibles" en "Gestión Estratégica de ciudades" Modulo 8- Fundación ASMOZ/ formación on line – Bilbao Metròpoli -30 - 2005
- STREN, RICHARD, "Nuevos enfoques en la gobernancia urbana en America Latina". Documento digital. CLAEH. IDRC. Montevideo, 2000
- TAPIA, GRACIELA. "Análisis de actores involucrados en procesos participativos". Fundación Cambio Democrático – 2004- [www.cambiodemocratico.org](http://www.cambiodemocratico.org)
- TECCO, C., "El papel de los municipios como gestores del desarrollo local regional", Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997. (b)

TECCO, Claudio, "El Gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", en García Delgado comp. "Hacia un nuevo modelo de gestión local" Ed. Of. De Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires, Bs. As. 1997(a)

UVALLE RICARDO "La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea" en **La gestión Pública en Gobiernos Locales** Grandinetti y Pineda comp. – México 2004

#### e. Links y foros de interés.

<http://www.clad.org.ve/reforma.html>

Reforma y democracia es una publicación cuatrimestral del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado–Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la administración pública.

<http://www.iigov.org>

El Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIGC) es un centro público de investigación y formación, integrado por un consorcio entre la Generalitat de Catalunya, la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), para la producción de recursos de conocimiento en el campo de la Gobernabilidad y el Desarrollo Humano, que basa su labor en la utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación para la generación y gestión de redes y comunidades virtuales. Instituciones y Desarrollo es una de sus múltiples publicaciones electrónicas, ligada a los temas de este Curso.

<http://www.eclac.cl/ilpes/>

Sitio del Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social, organismo de la CEPAL, de la que es organismo de capacitación, provee importante información técnica en materia de planificación y programación con visión estratégica, la evaluación de la gestión pública en materia macroeconómica y fiscal, la programación de inversiones, la descentralización y la competitividad territorial.

## Eje: Elementos para la gestión de organizaciones públicas eficaces

### a. Elementos teóricos – metodológicos

#### <La Gestión pública: de los problemas a las decisiones estratégicas

¿Cómo construir decisiones, en los diferentes momentos del diseño y la implementación de políticas que permitan operacionalizar y materializar valores?. Dicho de otra manera, ¿Cómo hacer para que las decisiones, en cada uno de los espacios de responsabilidad, sumen, encadenadamente a los objetivos asumidos?...

De hecho no se trata de una tarea sencilla, es más, se trata de una discusión que ha habilitado importantes ríos de tinta entre los académicos, los técnicos y los gestores..... ¿Cuál es el espacio de la decisión? ¿Cuáles son los parámetros para tomarlas? Más aún... ¿quién toma las decisiones y quién las ejecuta?

En este sentido creemos que debemos retomar, siguiendo a Harmon y Mayer<sup>5</sup>, una cuestión central: la decisión es el componente central del ejercicio de cualquier cargo público, es el eje en torno al cual giran todos los demás actos.

Se trata de una definición fuerte, que puede hacernos pensar, quizás, exageradamente en las decisiones como algo muy importante, ajeno y sumamente complejo. Por el contrario, la propuesta es trabajar las decisiones como constitutivas del accionar cotidiano con impacto en los resultados de los proyectos a gestionar, y, por ende, en la vida de los ciudadanos.

En este sentido nos apartamos de quienes diferencian claramente las decisiones como ámbito de los políticos y las acciones como ámbito de la administración, y proponemos una mirada que considera la gestión pública como un espacio construido por una red de sucesivas decisiones, que son las que dan forma final al producto público. Por ejemplo, es claro que el nivel de decisión de las instancias que formulan Planes para un territorio es diferente del de la Ventanilla que asigna subsidios a proyectos de microemprendedores... sin embargo, quién puede negar que para el productor que se acerca a la ventanilla el trato que reciba, la información que le brinden y como se recepcionen sus solicitudes tienen un alto impacto?.

En el eje anterior reconocimos las características de los problemas actuales de la gestión local y vimos diferentes estilos de gestión para abordarlos, valorando las diferentes potencialidades y límites que presentan. En este momento nos proponemos avanzar en este sentido reconociendo la asunción de un problema como una decisión clave en el proceso de gestión, ya que enfoca el campo de actuación gubernamental.

Desde la noción de racionalidad limitada asumimos, siguiendo a Perrow<sup>6</sup>, que las decisiones se toman a partir de la construcción de un modelo simplificado de la realidad, es decir el

---

<sup>5</sup> HARMON M. Y MAYER, R: "Teoría de la Organización para la Administración Pública", Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1999.-

<sup>6</sup> PERROW, C: *complex Organitations*, Ed. Foresman, N.Y, 1972, citado por FORESTER, John, en "La Racionalidad Limitada", en Aguilar Villanueva, Luis " La Hechura de las Políticas". Ed. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992

posicionamiento del problema que se asume. Esta definición del problema se hace a partir de la experiencia pasada, la atención selectiva de elementos presentes y una noción de direccionalidad más o menos explícita.

Los decisores, en la práctica se encuentran con problemas ambiguos y/o perversos, información incompleta acerca de los fundamentos y consecuencias del problema y las posibles alternativas de resolución. Del mismo modo los valores, preferencias e intereses no siempre son suficientemente explícitos (como veremos más adelante) ni estables. Por último, peor no por eso menos importante, el decisor debe trabajar con tiempos, recursos y competencias limitados.

La definición del problema primigenio que dará origen a una acción pública es la definición estratégica (decisión fundamental). El primer acuerdo que permite avanzar dinámicamente, reconociendo las particularidades locales, las modificaciones que se vayan produciendo y las nuevas necesidades y acciones de los actores involucrados sin perder el rumbo.

Por ejemplo: La definición estratégica de un problema social como: necesidad de asistencia o combate a la pobreza o necesidad de aportes a microproductores exitosos o instrumento de desarrollo incluyente, etc. Es una primera decisión (no siempre explícita), imprescindible para delimitar y orientar el campo de actuación, es decir las múltiples decisiones encadenadas que suponen la materialización de un Programa.

A partir de las decisiones fundamentales cada Plan o Programa es una sucesión de decisiones de distinto nivel, a las que llamaremos decisiones incrementales. Estas decisiones posibilitan ejecutar, modificar y evaluar acciones y asignaciones.

En tanto y cuanto exista una línea estratégica es mucho más sencillo tomar esas decisiones y aún más, modificar los aspectos circunstanciales que sea necesario, sumando siempre al logro de una meta común: Por ejemplo: la construcción de un desarrollo incluyente. Esta es gestión estratégica, pasar del seguimiento estricto de la norma a la dinámica de atender nuevos desafíos y plantear nuevas opciones con un camino común, acordado, evaluable y recreable.

Avancemos en un punto que planteamos aquí, las condiciones de la toma de decisiones, la racionalidad limitada. Ya que sólo mediante el señalamiento específico de las restricciones reales que se presentan en cada opción para la solución de problemas podremos avanzar en estrategias que mejoren los procesos de acción y toma de decisiones<sup>7</sup>.

### **Vectores de la toma de decisiones**

Trabajaremos desde el enfoque de la racionalidad limitada de Forester, que nos permitirá, a partir del reconocimiento de los componentes de las situaciones de decisión, identificar estrategias para la toma de estas decisiones. Si bien reconocemos los valiosos aportes de otros enfoques en torno a la toma de decisiones, fundamentalmente el enfoque racionalista y el incrementalista.

El racionalista (el más difundido) parte de la consideración del decisor como actor racional, conciente de un problema, que define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge el mejor<sup>8</sup>. Este enfoque, de un importante caudal teórico, se aleja en sus premisas de las

---

<sup>7</sup> FORESTER, John, *op.cit.*

<sup>8</sup> ETZIONI, Amitai: "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en en Aguilar Villanueva, Luis "La Hechura de las Políticas". Ed. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992

situaciones concretas de decisión, formula condiciones perfectas, de laboratorio, inexistentes en la práctica.

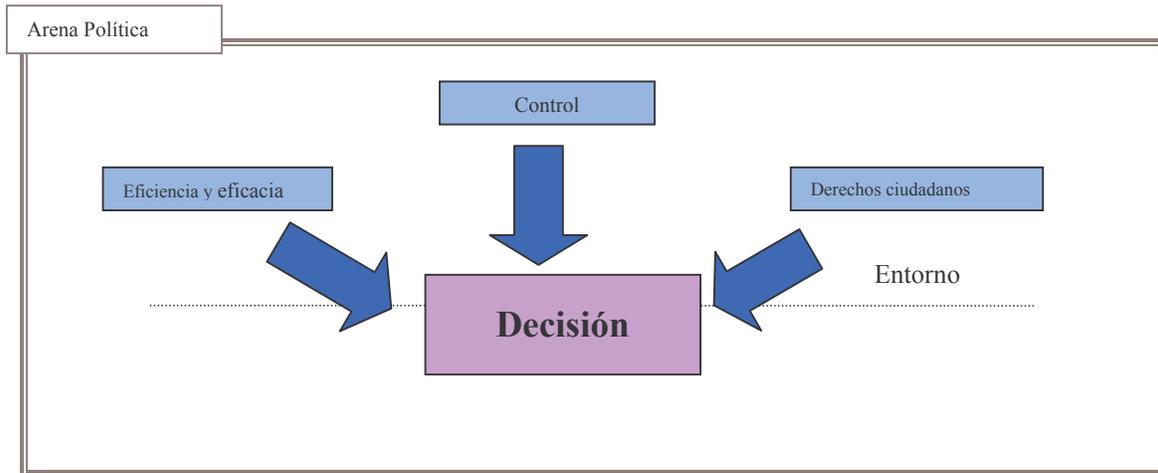
Por otra parte, el enfoque incrementalista de Lindlom, plantea que los decisores centran su atención sólo sobre un segmento muy limitado de opciones y evalúan un número restringido de medios alternativos. El problema es constantemente redefinido y por lo tanto se trabaja en base a acciones incrementales, orientadas a la mejoría más que al desarrollo de nuevas metas sociales.

El enfoque de la racionalidad limitada se diferencia del racionalismo en su noción del decisor inserto en situaciones que restringen su racionalidad (ya no podemos hablar de racionalidad absoluta), con información asimétrica e imperfecta. Asimismo por su preocupación por evitar el procesamiento extenso y costoso de múltiple información irrelevante. Por otra parte se diferencia del incrementalismo ya que asume que los decisores definen estrategias, no sólo mejoras incrementales, aún cuando los problemas no estén correctamente formulados o sean ambiguos. Esta línea de trabajo nos permite reflexionar sobre las condiciones y los criterios en torno a los cuales se toman las decisiones, y fundamentalmente, sobre las características que debe tener la información que produce la evaluación del programa para que sea útil en cada momento de la cadena de decisiones, de modo de fortalecerla.

Si tenemos presentes estas condiciones, al involucrase el decisor en la búsqueda de soluciones de este problema, por un lado ya se encuentra limitado por la definición hecha del mismo, que permitirá poner el foco en algunos aspectos y no otros y por otra parte seguramente no podrá examinar la multitud de alternativas posibles, seleccionará aquella que en primer lugar aparezca como satisfactoria. Es más, los mismos estándares para definir una solución satisfactoria estarán dados por el modo en que se defina el problema y su grado de dificultad y novedad. Mientras se trate de problemas más rutinarios y simples se elevarán los estándares, ya es posible reconocer un menú más amplio de alternativas. Por el contrario, mientras más complejos y novedosos sean los problemas los estándares bajarán, ya que es más difícil seleccionar cursos de acción alternativos y, por lo tanto, las primeras opciones que cuadren con la definición del problema es probable que sean asumidas como valiosas.

Sin embargo es necesario explorar un poco más para conocer el proceso de decisión, explorar las condiciones en las que se toman estas decisiones, si no estaríamos trabajando en el plano teórico, de las elucubraciones académicas y aquí, por el contrario se trata de construir competencias valiosas para el desempeño de nuestra labor como evaluadores de políticas; bucear un poco más en las condiciones situadas en las cuales los decisores públicos (de cualquier nivel) construyen sus decisiones, de modo tal que nuestras evaluaciones sean valiosas para esos procesos de toma de decisión.

Consideraremos los vectores que operan, conflictivamente, en la toma de decisiones. En matemáticas un vector es una cantidad (Ej. la velocidad) que tiene dirección y magnitud. Esta imagen resulta útil ya que en la toma de decisiones hay valoraciones sociales (vectores) más o menos explícitas: eficacia y eficiencia, control y derechos ciudadanos operando. Estos vectores tensionan con signos contrarios los espacios de decisión. Son dinámicos y adquieren su magnitud específica según las condiciones políticas, culturales y económicas en una situación histórica particular, que, como veíamos en la Unidad 1 está constituida por actores con intereses en pugna (arena política).



Cuadro "Vectores de la toma de decisión"

*Elaboración Propia*

**Fuente: Harmon, M. Y Mayer R.: Teoría de la organización para la Administración Pública, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, DF. 1999, pag. 64-77**

Entender estos vectores y las tensiones entre ellos y de ellos para con el proceso de decisión es un componente necesario a la hora de comprender como se dan las decisiones en situaciones concretas. Ellos no determinan directamente ninguna decisión, sin embargo son fuerzas que operan en tensión presionando en un sentido u otro las decisiones. Se constituyen en los parámetros con los cuales la ciudadanía juzga las acciones, y por ende, las decisiones públicas. Es decir, las decisiones públicas son entendidas, aceptadas, discutidas y/o censuradas desde las nociones social e históricamente construidas por la ciudadanía sobre estos conjuntos de valores. Esta tensión se resuelve, provisionalmente, en cada decisión, con un sentido particular. Siguiendo a Garnier<sup>9</sup> podemos afirmar que "esta aparente contradicción sólo se resuelve desde una perspectiva dinámica y con una visión de conjunto, que permita entender y articular las relaciones sinérgicas que existen entre estas tres aspiraciones legítimas en tanto se constituyen como proceso de construcción social".

Si consideramos el vector vinculado a los valores de eficiencia y eficacia, por ejemplo, es fácil reconocer la mirada de la sociedad sobre los agentes públicos y sus actos como responsables por el mal uso de los fondos públicos. Son representativos de la preocupación por estos valores los mecanismos e instituciones sociales y estatales vinculadas a garantizar eficiencia y eficacia de la gestión. Mecanismos e instituciones que en muchos casos, más allá de sus buenas intenciones terminan constituyéndose en obstáculos de aquello mismo que pretenden garantizar. Por ejemplo, la prominente normativa vinculada a las adquisiciones de bienes públicos, licitaciones públicas, etc.

Sin embargo, si consideramos las definiciones trabajadas en el primer eje referidos a los diferentes planos de actuación local: 1 - servicios públicos y 2 - mejora de oportunidades veremos que estos valores cobran particular relevancia al trabajar con el plano 1. Sin embargo, al enfrentarse con plano 2- los problemas tienden a perder la posibilidad de su medida estricta a través de parámetros

<sup>9</sup> GARNIER, Leonardo: "Función de coordinación de planes y políticas". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social, ILPES, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, 2000

de eficiencia y efectividad. Este tipo de medida se vuelve insuficiente, necesaria, sin dudas pero insuficiente. Debe, necesariamente, ponerse en juego con los otros vectores, por ej., llevar agua a una población mínima absolutamente aislada en el desierto puede ser absolutamente ineficiente, y en algunos casos, hasta ineficaz, pero: ¿quien duda que se trata de un derecho insoslayable de estos habitantes?.

El vector de los derechos ciudadanos nos pone de lleno en un ámbito donde los agentes públicos dirimen cuestiones diariamente. De qué modo las acciones cotidianas garantizan o atropellan los derechos ciudadanos. Por ej., En la evaluación de diversos Programas de Ayuda a microemprendedores se reconoce una falta de congruencia entre la línea estratégica definida: Acceso de los productores de bajos ingresos a los apoyos. Con respecto a la operatoria diseñada para los reembolsos, que por su complejidad limita en la práctica el acceso de los productores a los fondos. Asimismo la deficiencia de los canales de comunicación con los productores puede significar, en la práctica, un cercenamiento a sus derechos, generando desigualdades en el acceso. Es decir, no basta con reconocer derechos, es necesario que estos derechos no sean violados en el proceso de prestar los servicios. Podríamos decir que los valores democráticos se materializan en la administración<sup>10</sup> (Harmon y Meyer).

Por último el vector del control ciudadano hace foco en la capacidad de control de discrecionalidad que tiene la ciudadanía del accionar de sus funcionarios. La noción de control involucra la definición de responsabilidad del funcionario, y su contraparte, de discrecionalidad, los mecanismos de rendición de cuentas y las instituciones efectivas de control directo ciudadano. Seguramente la calidad de las decisiones no es la misma en ámbitos donde no existen mecanismos de control ciudadano directo o por el contrario son meras formalidades. Por ejemplo, el Programa para microemprendedores ¿qué instancias de control externo habilita para garantizar que los decisores actúen en línea con las definiciones explícitas del programa? ¿Cómo construye capacidad en estos actores para que efectivamente controlen?.

En este campo de opuestos y tensiones, muchas veces conflictivas, los agentes públicos, en los diferentes espacios de la gestión construyen sus decisiones. Decisiones que condensan presunciones básicas, valores, estrategias explícitas y vectores en pugna en un juego de actores complejo. Cualquiera sea la situación podemos decir, siguiendo a Rittel y Webber<sup>11</sup>, que un decisor es un elemento inmerso en un juego político, la decisión es un componente clave de la política.

### **Valores y normas en la toma de decisiones**

Decidir, como sabemos, es seleccionar entre alternativas reales o imaginarias, escoger entre una cosa u otra, una persona u otra, una acción u otra. Tomamos decisiones de modo conciente e inconsciente, y estas decisiones, al menos las concientes, suponen un juicio en torno a un modelo o una norma, estas pueden ser fines explicitados, normativa legal, pautas culturales, etc.

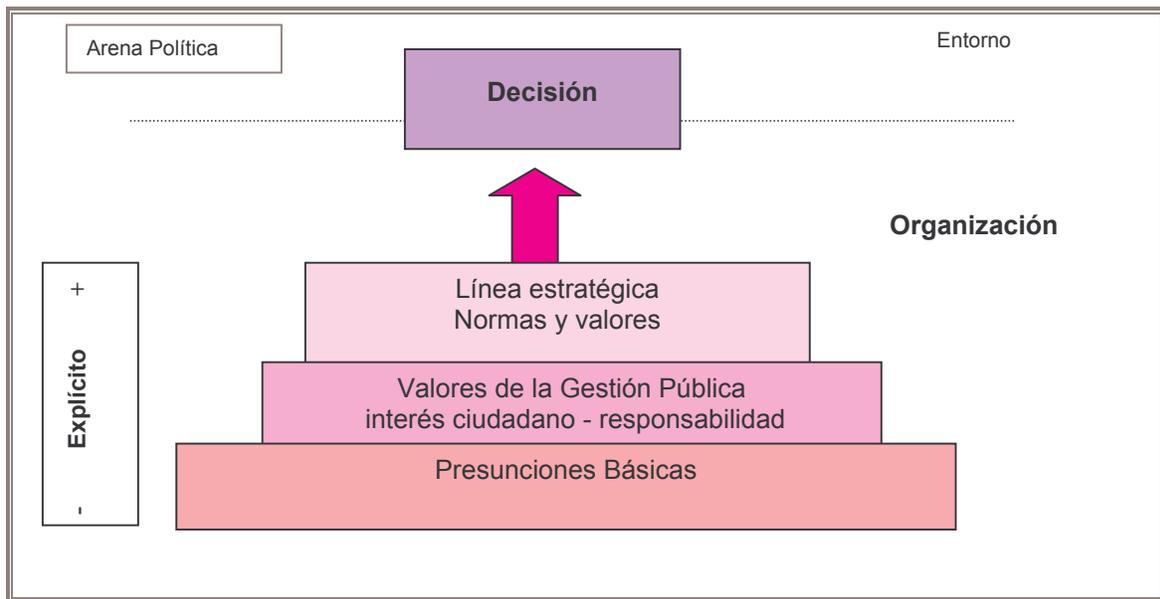
Para avanzar en la comprensión de estos procesos de toma de decisión proponemos complejizar el esquema que presentamos en el punto anterior. Visualizaremos ahora los componentes organizacionales que operan en la toma de decisión, desde los más implícitos a los más explícitos.

---

<sup>10</sup> HARMON, M. Y MEYER, R. *Op. cit.*

<sup>11</sup> RITTEL, H y WEBBER, M: " Dilemas de una teoría genera de planeación", en Aguilar Villanueva, Luis, "Problemas Públicos y Agenda de gobierno", Miguel Angel Porrúa Ed., México, DF, 1993

Estos son las presunciones básicas, los valores de la Gestión Pública y la estrategia y normas (cuadro N° 2).



Cuadro N°2 "Valores en la toma de decisión"

Elaboración Propia

Fuente: Harmon, M. Y Mayer R.: *Teoría de la organización para la Administración Pública*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, DF. 1999, pag. 78-90 y Schein Edgar: "La cultura empresarial y el liderazgo" Plaza and Janes ed., Barcelona1988, pag. 30-36

En primer lugar, es necesario considerar que muchas decisiones habituales de los agentes públicos se basan en los supuestos implícitos de prudencia, practicidad y "deseabilidad"<sup>12</sup>. Por ejemplo, en la evaluación del Programa de Microemprendedores sobre sus principales procesos operativos se reconoce como debilidad el análisis técnico de las solicitudes y proyectos. Ya que en la práctica funciona como mecanismo de selección entre posibles beneficiarios el criterio de "primero en tiempo, primero en derecho" siempre y cuando cumpla los requisitos administrativos y existan recursos. ¿Cómo leer eso que sucede? ¿Incapacidad? ¿Falta de Criterios?....

<sup>12</sup> HARMON M. Y MAYER, R: *Op. Cit.*

Podríamos decir que la respuesta es más compleja. Este comportamiento es el resultante de pautas culturales de la organización en la que está inserto el decisor, no explícitas. Éstas operan como producto del aprendizaje que han construido los propios actores del modo de resolución de problemas que efectivamente "funciona" en la organización de la que forman parte<sup>13</sup>. Son presunciones básicas, es decir, dadas por sentadas, invisibles, aún más: preconcientes. Por lo tanto si bien no son fácilmente abordables desde el afuera, impregnan fuertemente la toma de decisiones. Por ejemplo, esto nos permite explicar algunas de las inercias que se materializan en la operación de diversos programas: la inercia fragmentaria: "cada uno toma sus decisiones individualmente". Esto no tiene que ver con normas explícitas de los Programas ni, seguramente, con normas estrictas de cada organización parte. Sin embargo, los actores que las forman han "aprendido", a partir de sus experiencias preexistentes, que deben tomar las decisiones por sí solos y según sus criterios y esto ha sido tradicionalmente bien valorado en las organizaciones de las que forman parte. Es decir, sus decisiones se fundan en un juicio de valor, pero sobre supuestos (presunciones básicas) no explicitables, quizás ni por los propios actores.... Y la reversión de esta tendencia requiere actuaciones en este mismo registro, que permitan generar nuevos aprendizajes, con una lógica diferente.

**En un segundo nivel podemos decir que hay valores más concientes en pugna en un proceso de toma de decisiones, el interés público y la responsabilidad administrativa.** Sin embargo, en este caso el grado de abstracción es sumamente amplio. ¿Qué es el interés público en esta situación concreta, frente a esta acción concreta?. Cada actor define su interés en torno a un problema y de hecho, las acciones públicas son la toma de posición en torno a un problema. Sin embargo es necesario tener presente que los valores operan muchas veces en lo discursivo de una organización. Es claro que nadie pondría en duda que un espacio público busca el interés público, y esto, definitivamente es un valor. Conocerlo nos permite predecir qué dirán respecto a sus valores los actores que forman parte del problema, pero no qué harán. En la resultante "qué harán", es decir, en la toma de decisiones concretas, intervienen conflictivamente el resto de las dimensiones en análisis y los vectores que hemos desarrollado en el punto anterior.

**En el nivel más explícito aparece el interés público explicitado como la definición estratégica del Programa u organización de la que el decisor forma parte y la normativa formal asociada.** A lo largo del proceso de decisión los propósitos más genéricos de naturaleza política y normativa se vuelven criterios y objetivos más específicos y precisos<sup>14</sup>. Asimismo se manifiestan en normas y reglas explícitas que informan el comportamiento de los decisores. Es importante considerar que el desarrollo de la normativa específica para el sector público se dio en América Latina a partir de la agregación y diferenciación, consolidándose una profusa legislación para las múltiples problemáticas. Este estilo institucional altamente especializado y formalizado favorece la toma de decisiones en un ambiente simple y relativamente estable, es decir de demandas poco diferenciadas y sostenidas en el tiempo (contempladas explícitamente en la norma), por lo tanto demostró sus capacidades en tanto y cuanto las características del entorno de gestión de políticas fue lo suficientemente simple y estable. La acelerada dinámica que cobra el entorno a partir de los 70, signada por la creciente inestabilidad y complejidad comenzó a develar las serias incapacidades de este esquema institucional para gestionar políticas en el nuevo contexto.<sup>15</sup>

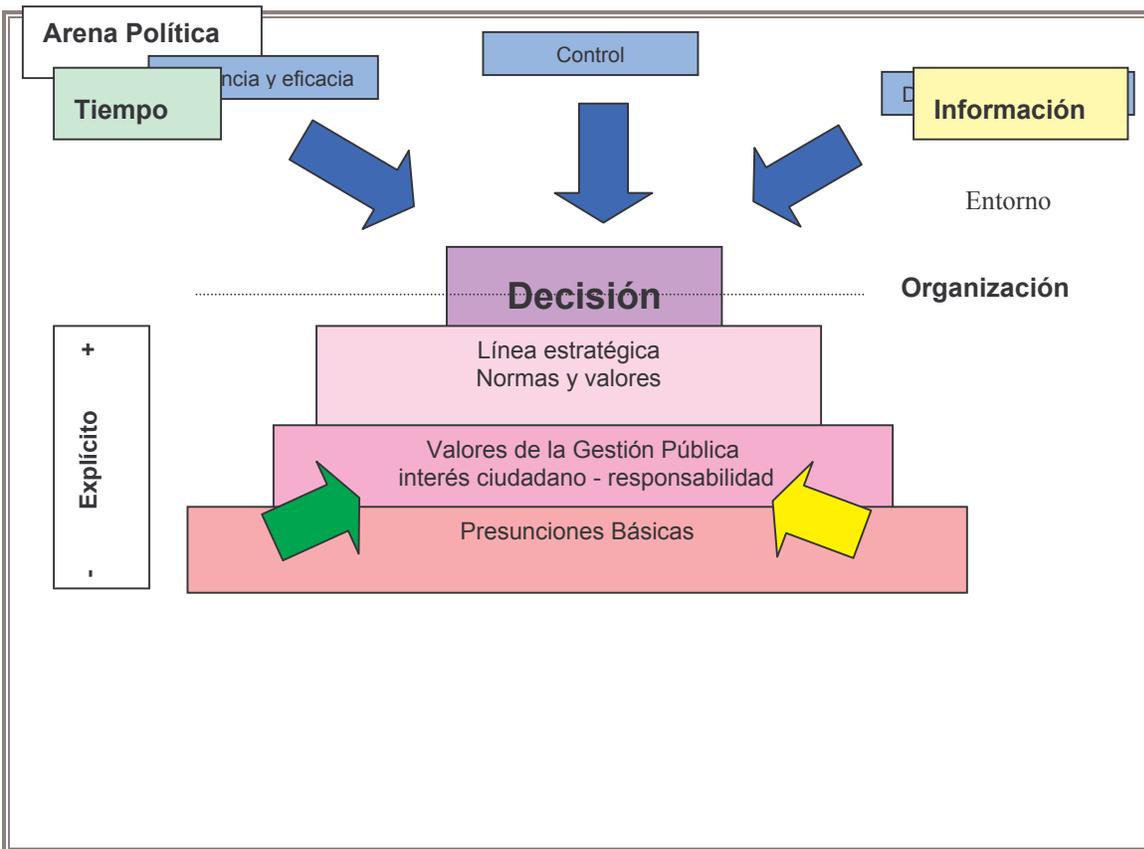
---

<sup>13</sup> SCHEIN, Edgar: "La Cultura empresarial y el liderazgo", Plaza & Janes Ed. Barcelona, 1985

<sup>14</sup> ETZIONI, Amicair: Op. cit.

<sup>15</sup> Ver DÍAZ, GRANDINETTI, NARI: "La construcción de nuevas capacidades: un nudo crítico en la construcción de políticas rurales en América Latina", Ed. Cuadernos FODEPAL de Desarrollo Rural. GCP/RLA/138/SPA. Publicación Virtual. <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal>

Por último, dos variables que hasta ahora no hemos considerado cobran particular relevancia en la toma de decisiones, la disponibilidad de información y tiempo. Ya que las organizaciones no son sólo valores y metas explícitas, se mueven con desafíos temporales y procesan y aportan a la toma de decisiones información para llevarla adelante. Se trata de variables que completan el cuadro de situación del proceso real de toma de decisiones, ya que a mayor tiempo para la toma de decisiones, mayor posibilidad de trabajar en base a criterios racionales como asimismo el mayor acceso a la información posibilita un análisis exhaustivo y racional de las alternativas. Por otra parte la mayor disponibilidad de información significa costos muchos más altos y mayores tiempos para el procesamiento de la misma.



Cuadro N°3 "Situación de la toma de decisiones"

Elaboración propia

Fuentes: HARMON, M. Y MAYER, R.: Teoría de la organización para la Administración Pública, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, DF. 1999, pag. 78-90. SCHEIN, Edgar: "La cultura empresarial y el liderazgo" Plaza and Janes ed., Barcelona 1988, pag. 30-36. FORESTER, John, La racionalidad limitada, en "La hechura de las Políticas" de Luis Aguilar Villanueva, Porrúa Grupo Editor, (México, 1993) , p. 324-340

De esta manera el cuadro de situación de la toma de decisiones se despliega en toda su complejidad, articulando dimensiones contextuales (la arena política donde está inserto, los vectores sociales) y organizacionales, sus presunciones básicas, valores y estrategias, como asimismo los tiempos y el acceso a la información (Cuadro 3). Los decisores, en esta situación se mueven necesariamente con racionalidad limitada, en mayor o menor medida según el comportamiento específico de estas variables. Por ende, tenemos múltiples situaciones de toma de decisión diferentes, según las particularidades y combinaciones de las variables intervinientes en cada una.

### **Crterios para la calidad en la toma de decisiones.**

Estuvimos viendo todas las fuerzas que operan en la toma de decisión. Ahora bien, ¿cómo tomar decisiones de calidad? Cuando decimos de calidad decimos situadas, es decir, ajustadas a: la particular configuración de la arena política, el contexto, la información y la cultura y los valores organizacionales.

En este sentido recuperaremos una propuesta de Forester<sup>16</sup> en orden a la identificación de diferentes estrategias para la toma de decisión según las características de la situación y por lo tanto, el grado de restricción de la racionalidad del decisor. El supuesto es que no siempre podemos tomar decisiones de la misma manera, o lo que es más grave aún, no siempre tomar decisiones de la misma manera es adecuado, práctico o viable económicamente. Por lo tanto la comprensión de la situación específica es clave para decidir inteligentemente en esa situación.

Para caracterizar las diferentes situaciones posibles partimos de grado más abstracto, simple e ideal de racionalidad absoluta y a medida que comienzan a modificarse los componentes de la situación iremos avanzando en la identificación de situaciones más complejas para la toma de decisiones donde la racionalidad es cada vez más limitada.

Esto configura una posible lectura en este sentido. Distintas situaciones imponen diferentes estrategias para la toma de decisiones, el cuadro N° 4 nos muestra algunas posiciones posibles del juego de variables identificadas y posibles estrategias.

Las diferentes situaciones de decisiones reales de los agentes públicos quizás no se correspondan exactamente con ninguna. Sin embargo, la comprensión de este abanico de estrategias de decisiones permitirá una toma de decisiones más ajustada a la propia situación. Se trata de tomar decisiones de mayor calidad.

---

<sup>16</sup> FORESTER, John: *Op. cit.*

Situación	Restricción de la racionalidad	Racionalidad	Estrategia para la toma de decisiones
		Ilimitada	Selección de la solución óptima
Actor falible, espacio abierto al contexto, problemas perversos, información imperfecta, tiempo limitado	Limitada 1	Identificación de la solución satisfactoria	
Varios actores en juego, diferentes abordajes de los problemas, diferencias en la calidad, localización y disponibilidad de acceso a la información, tiempos diferentes para cada actor.	Limitada 2 Socialmente diferenciada	Sistematización, investigación conjunta, acuerdos	
Actores competitivos entre sí, organizaciones con accesos diferenciados, definiciones en pugna de los problemas, información oculta, retenida, manipulada. Uso del tiempo como poder	Limitada 3 Pluralista	Negociación, ajustes y revisión	
Actores en estructuras de desigualdad político – económica. Espacios de poder en pugna (recursos, habilidades, competencias). Definiciones ideológicas opuestas del Problema, estructuralmente sesgado. Desinformación. El tiempo como herramienta de las elites para garantizar su permanencia en el poder.	Limitada 4 Estructuralmente distorsionada	Anticipar, actuar alternativamente, organizar, democratizar	

**Cuadro N° 4. "Estrategias para la toma de decisiones situadas"**

Elaboración propia

Fuente: Forester John, *La racionalidad limitada*, en "*La hechura de las Políticas*" de Luis Aguilar Villanueva, Porrúa Grupo Editor, (México, 1993), p. 324-340

### **La construcción de información desde la evaluación y su aporte a la calidad de las decisiones**

La información para la toma de decisiones es, como vimos, en el mejor de los casos fragmentaria y costosa, alejada de los presupuestos del modelo racionalistas. Sin embargo su calidad y disponibilidad es imprescindible para la toma de decisiones. Ahora ¿cómo movernos en esta tensión? ¿Cuáles son los aportes que podemos hacer los evaluadores en la construcción de la información para la toma de decisiones?. La clave sería: información selectiva (de gran nivel de detalle sobre factores críticos) correctamente contextualizada: el universo de exploración cubierto de modo general, sin gran detalle, pero que permita identificar focos de atención, posibles factores críticos.

Siguiendo los criterios trabajados anteriormente y retomando a Etzioni<sup>17</sup> pensemos en una situación en la que debemos construir información: la integración de las cadenas agroalimentarias en una determinada región, por ejemplo. Según el enfoque racional sería necesario hacer una investigación exhaustiva de todas las condiciones de producción, los mercados, las cadenas internas y externas de agregación de valor, los clusters, etc. En un grado de detalle absolutamente importante y con una frecuencia considerable. El resultado sería un caudal prácticamente inmanejable de detalles sin posibilidades reales de análisis por parte de los decisores.

Por el contrario, **desde un esquema de racionalidad limitada se trabajará en la recolección de información selectiva según la situación particular de cada organización y sus desafíos**

<sup>17</sup> ETZIONI, Amitai: Op. cit.,

**estratégicos.** Por ejemplo, en un contexto donde se construyen acciones consensuadas entre diferentes jurisdicciones gubernamentales se acordará qué información relevante sobre factores críticos (según los criterios definidos) aportará cada una de las organizaciones para la evaluación y seguimiento. Esta información selectiva se recolecta en detalle, en el marco de la información general, que tienen un menor grado de detalle. De este modo se evitan la multiplicación de costos y esfuerzos innecesarios, es decir, múltiples actores recopilando, sistematizando y analizando la misma información.

La medida relativa de la información selectiva en relación con la información de tipo general estará definida por el costo de la ignorancia de determinado factor (externalidades que puede provocar al no haber sido tenido en cuenta) en relación con el costo de producir esta información. Esta medida relativa de cada tipo de información puede variar no sólo por los recursos disponibles sino por la misma dinámica de actuación. En diferentes momentos puede ser necesario focalizar en diferentes factores o revisar más o menos frecuentemente los peligros y riesgos, aún los más obvios. Asimismo es necesario revisar los componentes de cada tipo de información ante situaciones de cambio abrupto del contexto. Ya que éstos cambios pueden requerir reconsiderar lo previsto y es necesario evaluarlo rápidamente, sin esperar las evaluaciones previstas.

De este modo, si bien la evaluación exhaustiva y detallada es imposible e inviable, la revisión selectiva es un valor para la construcción de acciones en torno a una direccionalidad estratégica definida y dinámica. Se trata de construir información selectiva, no numerosa, para implementar mecanismos de decisión eficaces.

### ***Herramientas para la priorización de componentes de un programa para la evaluación.***

**La priorización y sistematización de componentes para la evaluación posibilita concentrar los recursos y esfuerzos en éstos.** A la par que moviliza en torno a la estrategia definida. Tiene, por tanto un objetivo explícito y otro, quizás más importante, implícito, poner en juego el "querer" de los actores, movilizar el deseo al identificar los componentes críticos para el desarrollo de la estrategia.

La definición de estos componentes es un paso muy importante, ya que en ellos se sintetiza de alguna manera la posibilidad de plasmar la política y/o estrategia del desarrollo de un Plan o Programa, o por el contrario, se pueden convertir en serios obstaculizadores del mismo. Ahora bien, para sistematizar y explicitar es necesario priorizar y para esto, comparar. La priorización puede ser entendida como un proceso de análisis y discusión, a través del cual se logra un consenso sobre aquellos componentes críticos, absolutamente necesarios y relevantes para la toma de decisiones.

En este sentido, metodológicamente la priorización de los componentes a evaluar es un proceso que requiere acuerdos y construcción de consensos, a fin que sea asumido como línea de trabajo por los propios actores involucrados.

Es valioso trabajar en dos registros, recurrir a información de base provista por informantes calificados y documentación existente, pero asimismo a un proceso de participación de los diferentes actores involucrados.

### **<Los gestores públicos y la materialización de las decisiones**

Borja y Castells (1997) construyeron un decálogo, que ya es un clásico, para gestores de ciudades:

< Las ciudades tienen calles, no carreteras.  
< La ciudad es un espacio público.  
< Hacer ciudad es construir lugares para la gente, para andar y encontrarse.  
< Las obras se empiezan y se acaban bien.  
< El desarrollo urbano se materializa en un programa de obras, pero sólo construye la ciudad futura si responde a un proyecto global.  
< Las operaciones de desarrollo urbano son actuaciones integradas y estratégicas.  
< En la ciudad el camino más corto entre dos puntos es el más hermoso. La estética urbana hace la ciudad vivible.  
< Una ciudad democrática es una ciudad visible, con referencias físicas y simbólicas que ubiquen a su gente.  
< Construir la ciudad futura es una tarea de todos.  
< El progreso de la ciudad se mide por el progreso en cantidad y calidad de sus espacios públicos.  
< No hay desarrollo urbano positivo sin capacidad de invención y de previsión.  
< La ciudad del mañana se construye reinventando la ciudad del pasado y diseñando ciudad en las fronteras de la ciudad actual.  
< La calidad del desarrollo urbano depende de la socialización de la cultura arquitectónica y estética de los espacios públicos, pero también de la penetración de la cultura cívica en los diversos actores de la ciudad

En síntesis: **"Ideas y gestión para ciudadanos espléndidos"** (Puig, T. 2004). Hasta ahora hemos transitado el campo de las nuevas ideas, percepciones y perspectivas de gestión. De los nuevos desafíos a atender, de las nuevas realidades a comprender. Nos detendremos, en el próximo punto a reflexionar sobre las gestiones y los gestores...

Estas nuevas formas de gestión que nos proponen Borja y Castells en su decálogo de gestores de desarrollo nos interpelan. Asimismo nos obligan a repensar algunas cuestiones más en profundidad. Como anticipábamos, nos detendremos ahora en algunas que aparecen como muy relevantes. Reflexionaremos particularmente sobre las implicancias que tienen estas nuevas nociones de gestión para quienes deben llevarlas a cabo.

De las ideas de gestión a nuestras organizaciones en las que gestionamos hay algunas distancias ¿Cómo salvarlas? ¿Cuáles son los caminos? ¿Quiénes los andarán? ¿Cómo movilizarán a otros para hacerlo juntos? ¿Cómo andarán juntos hacia nuevos horizontes de ciudad? Estos son algunos interrogantes que trabajaremos en este núcleo de la Unidad.

Para comenzar, ¿Quiénes son los constructores de los nuevos horizontes de ciudad? ¿Quiénes llevarán adelante los proyectos de los que nos hablan Borja y Castells? Retomando lo planteado en la introducción afirmamos que la gestión, la construcción de una ciudad incluyente es cosa de cuatro...



**Los constructores de ciudad**

<**Ciudadanos:** plurales, diversos, contrapuestos, no siempre asociados. El centro del accionar.

< **Tercer Sector:** de desarrollo profundamente desigual en cuanto a sus recursos, sus capacidades y poder, sin embargo crítico para la puesta en marcha de nueva ciudad. Moviliza y legitima los procesos de planificación.

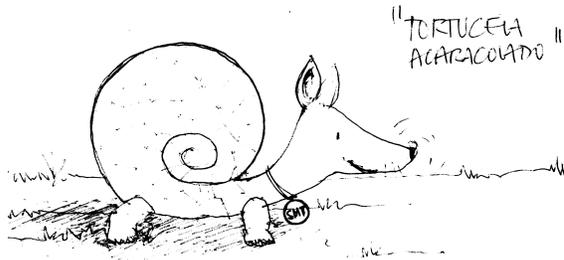
Sin la participación de todos y cada uno la posibilidad de construir nuevos sentidos, de descubrir horizontes y generar magias se torna bastante dificultosa... ya que no debemos olvidar que estos actores están siempre, desde sus espacios construyendo la ciudad real que habitamos, el desafío en construirla juntos en un sentido compartido.

Habiendo despejado este primer punto, *la ciudad como cosa de cuatro: ciudadanos, tercer sector, empresas y gestores de un municipio líder*, nos detendremos en el rol de los gestores de ciudad. Si ellos son los que deben movilizar, articular, implicar a la red de actores ciudadanos. **¿Cuál es el perfil de gestor que necesitamos en nuestras ciudades?** Si miramos las experiencias más exitosas en esto de andar nuevos rumbos los gestores que necesitamos son los que *proponen, innovan, crean, implican, dialogan, enredan, consensuan....* En decir de Puig, los que trazan estrategias cómplices....

Esto hace que debamos reflexionar sobre los estilos con los que gestionamos: ¿Son los más propicios para llevar adelante los proyectos de una nueva ciudad? Nos vamos a apoyar una vez más en Tony Puig para, con humor, reflexionar sobre diferentes estilos de gestores que son reconocibles en la "fauna que compartimos" la de la gestión local... ¿Nos reconocemos en alguno? O, ¿pasó a gestores de un Municipio de Argentina con los que estuvimos trabajando, ¿reconocer en nosotros una mezcla de rasgos....

<b>Tortuga</b> 	administran	"todo es tan difícil"
<b>Gacela</b> 	gestión por crisis	"adelante"
<b>Conejo</b> 	gestión por objetivos	"lo veo"
<b>Canguro</b> 	gestión por innovación	"nadie lo ha hecho"

Ellos se identificaron como una "tortucela acaracolada"... y se dibujaron así:



**Básicamente tortugas, empeñadas en demostrar lo difícil de sus gestiones...**  
**Con un componente de gacelas que les permite salvar los obstáculos que pueden aparecer en el camino ....**  
**Y una alta cuota de caracoles, proclives a esconderse en el caparazón ante cualquier cambio o modificación externa...**

Y nosotros ¿quiénes somos en la fauna de la gestión? ¿por qué no nos detenemos un minuto a identificar nuestro "perfil de gestor"? Este es un punto importante, reconocer quiénes somos para poder construir aquello que deseamos ser.

Seguramente habremos identificado aspectos de nuestro perfil que no son tan innovadores como quisiéramos, que nos remiten más a las tortucelas que a los canguros... que con un dinamismo asombroso, a los saltos, con definición y fuerza llevan dentro suya nueva vida, nuevas ideas, nuevas ciudades. No se trata de bajar los brazos... ni de pensar que con sólo identificar esta necesidad de cambio ella se materializa.

Está claro que modificar prácticas basadas en la simplificación, en la tradición o la norma, es imposible moviéndonos sólo en el plano de los "saberes". Se trata de transformar los procesos de decisiones. Se hace necesario en estos casos "desaprender" para volver a aprender.

**Se hace imprescindible la innovación en la gestión, entendiendo innovación en la gestión como "transformación en los principios y procesos de la gestión que, en definitiva, cambian la práctica de lo que hacen los gestores y cómo lo hacen"** (Hammel, 2006). La innovación en los estilos de gestión es un proceso muchas veces complejo, seguramente largo y necesariamente exigente. Ya que la innovación no es una ley, un hecho, un éxito seguro, un momento, mera voluntad. La innovación es una opción política, un proceso, un aprendizaje, un esfuerzo sostenido, condiciones, herramientas y métodos.

Somos los gestores innovadores que las ciudades necesitan en la medida en que nos decidimos a hacer pasajes, a ser la avanzada del cambio....

Desde

- < "administrar expedientes" a diseñar, programar y ejecutar proyectos
- < "resuelvo en la soledad de mi escritorio" al diálogo con colaboradores y pares
- < "mi saber" a reconocer y buscar con avidez "saberes" en diferentes ámbitos
- < "trabajo en lo que me llegó hoy" a plantear y plantearse metas
- < "mi competencia y mis recursos" a diseños, recursos y ejecuciones compartidas
- < "me conozco todos los trucos" a aprendo con entusiasmo, desarrollo inteligencia organizacional

**Estamos hablando de la innovación entendida como aprendizaje.** Esta idea de innovación se basa en la búsqueda de soluciones inéditas a problemas como un proceso permanente. De alguna

manera significa superar la noción de cambio como ruptura y asumir la noción del cambio como proceso de vivificación organizacional permanente.

Esto es importante, no se trata de tirar por la borda todo lo que hicimos hasta aquí, reconocemos las competencias y valores existentes en el sector público. Algunos de ellos, como el conocimiento de las normativas, la noción de servicio público, las experiencias y saberes específicos de las diferentes posiciones de trabajo, son relevantes para construir el nuevo estilo de gestión. Como tales su permanencia y potenciación es no sólo necesaria, sino imprescindible (Olsen, 2005).

Hacemos esta marcación, que creemos necesaria, ya que significa un enfoque radicalmente diferente a aquél que plantea la necesidad de una reinención total del sector público. La propuesta es construir desde la recuperación de las riquezas existentes. Por lo tanto nos inscribimos en una línea de trabajo que no reniega del cambio como irrupción absolutamente novedosa. Sin embargo, hace más énfasis en los procesos de cambio incrementales, graduales, orientados a transformaciones menos vertiginosas y abruptas pero más respetuosas del entramado sociocultural de las organizaciones.

Ahora bien, ¿cómo promover este aprendizaje innovativo? **Siguiendo a Hammel podemos decir que la clave está en la generación de espacios de interacción a partir de preguntas creativas, que promuevan la interacción con otras disciplinas y otras experiencias. Una gestión que deja de lado las soledades, los tabiques y los aislamientos y construye en equipos: cooperativos, dinámicos, visionarios y proactivos.** Una gestión relacional, que reconoce diversos centros de poder con intereses contrapuestos entre sí, articulados en equilibrios inestables, para el logro de objetivos comunes.

**En este marco, la organización estatal se piensa como un espacio que forma parte de un entramado reticular, en el cual el estado local juega un papel fundamental. Que desarrolla a su interior espacios transversales, cooperativos e innovativos.**

Su eje es la construcción de aprendizajes significativos para la innovación ya que debe auto-transformarse y recrearse para el logro de los objetivos que se propone. Construye espacios de Gestión mixta, mecanismos que permiten el trabajo coordinado. Integra al plano interno del municipio, otras jurisdicciones estatales, los ciudadanos organizados y los vecinos. De este modo promueve una gestión innovadora y consensuada, que da respuesta a problemas, muchas veces inéditos.

### ***De lo estratégico a las tareas cotidianas***

**Los planes operativos son los que permiten materializar objetivos que por su propia naturaleza son de largo plazo e involucran multiplicidad de acciones con orientación estratégica.** Son de corto plazo (no más de uno o dos años) e identifican con claridad metas y dispositivos de gestión.

**Plan operativo**

**=**

**Metas + Programación+ Recursos+Mecanismos de seguimiento**

**+**

**Dispositivos horizontales de gestión para llevarlos adelante**

Desarrollando esta fórmula de Plan Operativo podemos decir:

▪ **Meta es el resultado que se pretende alcanzar en un plazo determinado para el cumplimiento de un objetivo.** Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y, si es posible, calidad. Se redacta como Verbo+cantidad+unidad de medida+tiempo. Ej: Poner en marcha dos proyectos urbanos en el primer año. Consolidar un 70% de los participantes trabajando en las unidades de gestión.

▪ **La Programación de un plan operativo señala con alto de especificidad** y calidad de información según veíamos al inicio de este punto as siguientes cuestiones constitutivas del trabajo a desarrollar:

< Con quiénes: áreas y actores involucrados / roles /esquema de equipo

< Cómo: principales actividades

< Cuándo: cronograma de tareas

< Para qué: resultado esperado

▪ **Recursos económicos:** de equipamiento y tecnológicos necesarios. Disponibilidad, fuentes y accesibilidad a los mismos. Posibles alianzas estratégicas con otros actores que los dispongan.

▪ **Dispositivo de seguimiento:** cuándo y de qué manera evaluaremos el grado de avance del plan

▪ **Dispositivos horizontales de gestión.** Recapitulamos y sistematizamos los que hemos señalado hasta aquí y que tienen características y finalidades diferentes:

- **Gestión de Procesos**

Para el logro de los productos permanentes y relativamente estandarizables de la gestión

- **Gestión de Proyectos**

Para la ejecución de proyectos específicos en un tiempo y con unos recursos determinados

- **Gestión Transversal**

Para la implementación de programas complejos y/o intangibles que requieren acciones diferenciadas por parte de diferentes áreas, jurisdicciones y/o actores

- **Gestión Relacional o reticular**

Asociación de actores con aportes de recursos diferentes para el logro de objetivos comunes.

Ahora bien, es necesario trabajar sobre ideas para la construcción de un esquema de gestión integrada y transversal: en su estrategia, sus Procesos y Proyectos y sus espacios de articulación y redes<sup>18</sup>. Nos basaremos en la propuesta metodológica para llevar adelante un

---

<sup>18</sup> Recordemos lo que decíamos en la Unidad anterior sobre la transversalidad: es una nueva cultura de trabajo, que a partir de una línea estratégica tiene como finalidad actuar coordinada y consensuadamente entre todos los distintos actores involucrados.

proceso de construcción de gestión transversal desarrollada por el IGC – Instituto de Gestión de Ciudades de la Ciudad de Rosario, Argentina, el método “R&C” – Redes y Capacidades<sup>19</sup>–.

Se trata de unir las diferentes dimensiones y actores involucrados en un mismo problema de gestión para avanzar juntos hacia los escenarios deseados. La gestión se piensa desde la integración horizontal, red, entre las diferentes áreas, actores y jurisdicciones involucradas en la resolución de una problemática específica y la integración vertical con el planeamiento estratégico de la organización.

Según Klijn et al. (1995), los logros en la gestión relacional suponen las siguientes condiciones: activar selectivamente los actores y recursos; limitar los costos de la interacción; buscar el compromiso de los participantes; prestar oportuna atención a los aspectos políticos y administrativos; velar por la calidad y apertura de la interacción. Si estas son las condiciones, ¿Cómo articularlas con mecanismos efectivos de gestión?

La propuesta es la implementación de mecanismos de gestión transversal, a modo de red que vincula a los diferentes actores en espacios concretos de trabajo compartido. Estos integran las diferentes acciones necesarias para llevar adelante las estrategias definidas. Podemos decir que gestionar transversalmente supone articular todas las acciones necesarias para logro de un objetivo estratégico en un plazo previsto, con la intervención de diferentes actores.

Ahora bien, la gestión transversal no sustituye a la estructura vigente en el municipio, generalmente organizada en torno a áreas de competencias o funciones. Por el contrario, se “cruza” con ella para aportar una dinámica particular que permite gestionar problemas complejos, que requieren la participación de muchas competencias diferentes para su resolución. No se trata tampoco de una estructura permanente, es sencillamente un mecanismo de gestión para problemáticas específicas. Lo específico de la transversalidad es introducir líneas de trabajo no asignables verticalmente (Serra, 2004).

---

<sup>19</sup> Esta metodología es la resultante del trabajo de los Equipos del IGC en diversos municipios de la región en la implementación de mecanismos de gestión estratégicos con la participación de los actores locales. Recoge valiosos aportes metodológicos, como la Familia de Metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada), elaborada y experimentada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Gestión Asociada del Oeste, y otras redes. Asume como criterio básico de trabajo que la implementación de un estilo de gestión más relacional requiere de profundos aprendizajes en los actores, por lo tanto de tiempos y esfuerzos sostenidos. En este sentido el método no reemplaza, sino fortalece el involucramiento de los actores en la movilización y enraizamiento del proceso en las organizaciones.

*Pondremos un ejemplo que nos permita ilustrar la aseveración anterior: Un municipio dispone de un servicio de planificación familiar en el que se atiende ginecológicamente a toda persona que pida hora, y que pertenezca al Instituto Catalán de Salud (ICS). El equipo de profesionales consta de dos médicos y dos enfermeras.*

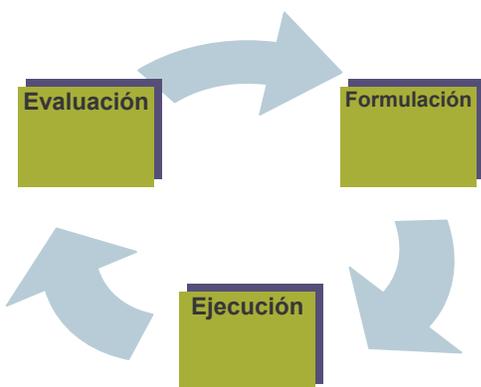
*Por otra parte, el ayuntamiento considera que el servicio de atención a adolescentes debe estar más próximo. Crea un servicio de planificación, únicamente dirigido a jóvenes y lo dota de un médico o una enfermera y un psicólogo. El ICS crea el programa de atención a la mujer en el post parto y contrata un psicólogo para atender los problemas psicológicos. Tenemos un total de siete profesionales entre las dos administraciones.*

*En cambio, si se llega a un acuerdo institucional en el que el ICS hace el servicio de planificación incluyendo el dirigido a jóvenes y el ayuntamiento se ocupa del asesoramiento psicológico aportando un profesional, el servicio gana en coherencia, en mucho más profesional y se produce un mayor ahorro....*

*Margarida Camprubí I Vendrell en "Después de Newton... o cómo hacer realidad la transformación de la Administración Pública"*

Se trata de atar lo fragmentado, unir lo disperso, capitalizar lo existente y eficientizar las acciones. Los **Proyectos** son la unidad más pequeña de planificación y aportan para que se puedan alcanzar las metas. Tienen objetivos específicos, asignación de recursos y cronograma acotado. Al poseer inicio y fin, tienen un ciclo de vida determinado.

Es un ciclo permanente que podemos representar de la siguiente manera:



### **Etapas**

1. **Formulación:** define las características del proyecto, avanzando desde la idea – proyecto hasta su completa definición. Incluye la definición de la fundamentación, población objetivo, objetivos, actividades, insumos necesarios, presupuesto y recursos. Asimismo identifica los resultados esperados, el sistema de indicadores para el monitoreo de las acciones y las hipótesis de riesgo del Proyecto.

2. **Ejecución:** La ejecución del Proyecto es la materialización del mismo. Requiere no sólo contemplar los cambios físicos que puede producir sino hacer un seguimiento adecuado de los

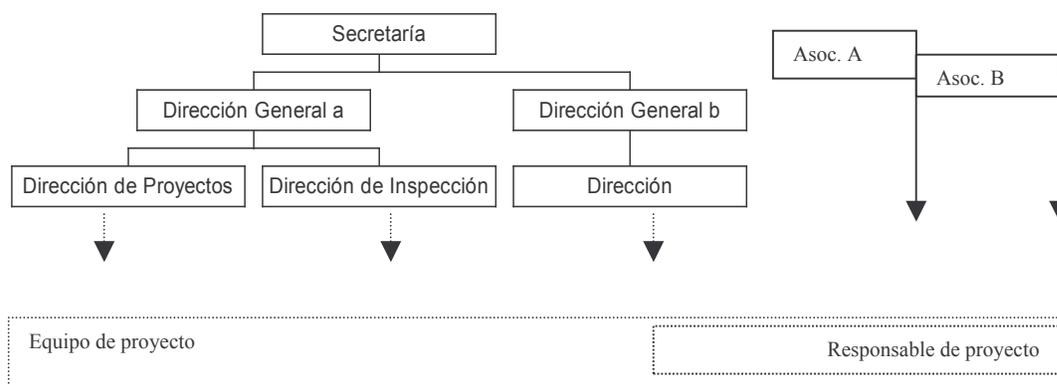
cambios del entorno para incorporar modificaciones si son necesarias o redefinir la participación de actores. Implica el monitoreo permanente del desenvolvimiento de los indicadores como dispositivo de control.

3. **Evaluación:** Es la instancia para el aprendizaje y el control. Para esto debe basarse tanto en los Productos como en el proceso del Proyecto. Se construye desde la participación de los diferentes actores involucrados, conjugándolo con el análisis de las mediciones de impactos del Proyecto. La evaluación permite a la organización aprendizajes a la hora del diseño, formulación y ejecución de nuevos Proyectos.

Para que los proyectos alcancen sus metas es necesario: Formularlos atendiendo a su complejidad, gestionarlos de un modo flexible y transversal, hacer el seguimiento por medio del monitoreo de indicadores, evaluarlos para producir aprendizajes. Gestionar proyectos significa, entonces, hacer un seguimiento integrado del mismo desde el surgimiento de la idea hasta su evaluación final.

Requiere, por lo tanto, construir un equipo ad hoc que se reconozca como el equipo del Proyecto. De otro modo, la gestión de tipo administrativista y fragmentada de la burocracia impide el correcto seguimiento y coordinación de acciones, generando dilapidación de recursos y logros insatisfactorios, es decir, bajísimos niveles de eficiencia y eficacia. Estos equipos están formados por miembros de cada una de las área involucradas en el proyecto. Permiten integrar las diferentes capacidades y especialidades de la organización en todo el proceso. De este modo articulan y dinamizan el accionar. Este equipo definirá los modos más óptimos de trabajo para el logro de los objetivos propuestos.

Son equipos transversales que inician y finalizan sus funciones con el proyecto. Sus miembros siguen perteneciendo a sus unidades de origen mientras tanto, pero integran el equipo de proyecto y como tales se constituyen en nexos entre ambos espacios organizacionales. Veamos su representación



El Equipo está a cargo de un Director del Proyecto, que garantiza su gestión. Se trata de un miembro del equipo de proyecto que actúa como líder y es el responsable de la coordinación del Proyecto, el seguimiento de calendarios y cumplimiento de metas. Posee conocimiento, experiencia e influencia en la organización. El Director del proyecto no es una nueva autoridad jerárquica, no tiene personal a cargo, inicia sus funciones y las finaliza con el proyecto. El perfil de los líderes de proyectos es el de personal involucrado con la escucha y colaboración para la

satisfacción de las demandas ciudadanas. Posee potencial de desarrollo, capacidad de gestión y capacidades técnicas en sus áreas de incumbencia.

Algunas de las responsabilidades de los líderes de Proyectos son: generar espacios para la participación de todos los involucrados en la gestión del Proyecto (actores estatales y no estatales). Comunicar a todas las áreas y actores involucrados las características del proyecto y sus particularidades. Articular las actividades de las diferentes áreas y actores involucrados y coordinar el avance de las tareas. Informar el estado de avance, el logro de resultados y las dificultades encontradas.

Ahora bien, más allá de los mecanismos de gestión transversal es necesario promover un entorno propicio para la innovación. Podemos mencionar algunos elementos que favorecen este entorno innovador: la dirección estratégica de las acciones y la participación de la sociedad civil. Se trata de promover mayor creatividad a través de una creciente participación. Para esto es necesario diseñar las políticas, los mecanismos y los procesos y promover el desarrollo de capacidades de coordinación e innovación. Se trata de un proceso permanente de aprendizaje que debe ser sostenido en la organización promoviendo la documentación de las acciones, la generación de espacios para compartir experiencias, la identificación de respuestas novedosas y la transferibilidad de experiencias a otros espacios de gestión como capitalización común de los aprendizajes.

En síntesis, el desafío de conjugar opuestos que en principio pueden parecer irreconciliables: mayor integración, en la dirección estratégica y en la participación de los diferentes actores involucrados. Y asimismo mayor descentralización: promovida por la ampliación de los espacios y niveles de participación. De manera que se puedan capitalizar los aprendizajes y avanzar en la consolidación de la cultura de responsabilidades y logro de metas. Se trata de construir capitales:

**<Político**

Planteamiento de metas sostenibles, revisables y sustentables

**<Institucional**

Cultura orientada a la responsabilidad en el logro de metas compartidas

**<Humano**

Nuevos liderazgos

Competencias para trabajo en equipo

Aprendizaje permanente

**<Organizacional**

Estructura articulada

Gerenciamiento eficaz y eficiente

Fluida comunicación interna y con los ciudadanos

Uso inteligente de las tecnologías de la información

**<Redes**

Eslabonamientos interjurisdiccionales y con la sociedad civil

En definitiva, impone un pasaje desde:

## **b. Claves de lectura**

- El enfoque de la racionalidad limitada, nos permite, a partir del ordenamiento de la complejidad de componentes de las situaciones de decisión, identificar estrategias de resolución ajustadas a la situación.
- Las decisiones se toman a partir de la construcción de un modelo simplificado de la realidad, es decir el posicionamiento del problema que se asume.
- En toda situación de toma de decisiones es posible reconocer, en una arena política, vectores del contexto que, como valoraciones sociales explícitas: eficacia y eficiencia, control y derechos ciudadanos, están en juego sobre la misma, tensionando con signos contrarios estos procesos.
- Asimismo componentes organizacionales operan con diferentes niveles de explicitación, desde los más implícitos a los más explícitos, las presunciones básicas, los valores de la Gestión Pública y la Estrategia y normas del programa o Proyecto.
- Por último, dos variables cobran particular relevancia, la disponibilidad de información y tiempo, ya que las organizaciones no son sólo valores y metas explícitas, se mueven con desafíos temporales y procesan y aportan a la toma de decisiones información para llevarla adelante.
- Cómo tomar decisiones de calidad? Cuando decimos de calidad decimos situadas, es decir, ajustadas a: la particular configuración de la arena política, el contexto, la información y la cultura y los valores organizacionales. En este sentido recuperaremos una propuesta de Forester en orden a la identificación de diferentes estrategias para la toma de decisión según las características de la situación y por lo tanto, el grado de restricción de la racionalidad del decisor.
- La clave para la construcción de información para la toma de decisiones desde la evaluación: información selectiva (de gran nivel de detalle sobre factores críticos) correctamente contextualizada (el universo de exploración cubierto de modo general, sin gran detalle, que permita identificar focos de atención, posibles factores críticos). De modo de hacerla valiosa y dinámica, en definitiva, estratégica.
- La sistematización de componentes priorizados para la evaluación posibilita concentrar recursos y esfuerzos en estos, a la par que moviliza en torno a la estrategia definida. Tiene, por tanto un objetivo explícito y otro, quizás más importante, implícito, poner en juego el "querer" de los actores, movilizar el deseo al identificar los componentes críticos para el desarrollo de la estrategia.
- Es necesario repensar los estilos de gestión de las ciudades para la inclusión de los diversos actores que "construyen ciudad". En este marco el rol de los gestores de ciudad es crítico: son los que proponen, innovan, crean, implican, dialogan, enredan, consensuan.
- Se hace imprescindible la innovación en la gestión, la "transformación en los principios y procesos de la gestión" que, en definitiva, cambian la práctica de lo que hacen los gestores y cómo lo hacen. La innovación es una opción política, un proceso, un aprendizaje, un esfuerzo sostenido, condiciones, herramientas y métodos.

- Gestionar transversalmente suponer articular todas las acciones necesarias para logro de un objetivo determinado en un plazo previsto, con la intervención de diferentes actores. En este marco, La organización municipal es un espacio que forma parte de un entramado reticular. Integra al plano interno del municipio, otras jurisdicciones estatales, los ciudadanos organizados y los vecinos. Construye un esquema de gestión integrada y transversal a través de programas de gestión.
- Los planes operativos manifiestan claramente el compromiso de la gestión de trabajar para conseguir las metas definidas socialmente. Están formados, a su vez, por Proyectos.
- Los Proyectos son la unidad más pequeña de planificación y aportan valor, para que pueda alcanzar sus metas.

## 1. Ejercicios y herramientas para el proceso de enseñanza – aprendizaje

### **La Organización deseada**

*Consignas:*

*Individualmente:*

*Seleccionar una foto que exprese la imagen de estilo de gestión deseado (en forma individual).*

*Escribir en una tarjeta o seleccionar de las revistas y diarios un título para esta imagen.*

*En plenario*

*Colgar la foto en el mural con su título*

*Presentar la imagen. Argumentar la selección*

### **La planificación operativa**

*Consignas*

1. *Identificar los objetivos estratégicos del área en la que están involucrados en la gestión.*

*Redactarlos y señalarlos.*

2. *Señalar una meta para los próximos dos años a partir de la siguiente definición:*

*“Resultado que se pretende alcanzar en un plazo determinado para el cumplimiento de un objetivo.*

*Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y, si es posible, calidad.*

*Se compone de Verbo+cantidad+unidad de medida+tiempo.”*

*Ej: Poner en marcha el dos proyectos urbanos en el primer año*

*Consolidar un 70% de los participantes trabajando en las unidades de gestión*

3. *Programar la ejecución de un proyecto elegido para alcanzar la meta señalando:*

*< Con quiénes: áreas y actores involucrados / roles /esquema de equipo*

*< Cómo: principales actividades*

*< Cuándo: cronograma de tareas*

*< Con qué: los recursos económicos, de equipamiento y tecnológicos necesarios*

*< Para qué: resultado esperado*

*< Dispositivo de seguimiento*

## 2. Lecturas para ampliar y profundizar

AGUILAR VILLANUEVA, Luis: “La hechura de las Políticas”: Miguel Angel Porrúa Editores, México D. F., 1992.

- BALBO, JORDAN, SIMIONI (comp) La ciudad Inclusiva Cepal., 2003
- BIFARELLO M y NARI P Políticas locales para la construcción de ciudadanía- Congreso SAAP- Buenos Aires 1999
- BORJA, JORDI; CASTELLS, MANUEL. Lo local y lo global. La gestión de las ciudades en la era de la información. TAURUS. Madrid. 1997.
- CAMPRUBÍ I VENDRELL MARGARIDA, Después de Newton o como hacer realidad la transformación de la Administración Pública, Barcelona Ed. Del Serbal, 2002
- DÍAZ C; GRANDINETTI R; NARI P: "Las normas, criterios y valores en la toma de decisiones". Documento. Unidad 2. Módulo: Proceso de Decisión y Evaluación de Programas. Programa Alianza Contigo, Rosario 2004.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR, "Consumidores y ciudadanos", Grijalbo, México, 1995.
- HARMON M. Y MAYER, R: "Teoría de la Organización para la Administración Pública", Ed. Fondo MONTEVERDE y Et Al, "Priorización de Objetivos"; Instituto de Gestión de Ciudades: Rosario, Año 2000.
- OLSEN, Johan "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia", en Revista Reforma y Democracia N° 31, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, febrero 2005
- OSMONT ANNIK Ciudad y Economía en Balbo, Jordan, Simioni (comp) La ciudad Inclusiva Cepal., 2003
- PUIG, TONI, "Se acabó la diversión", Ed. Paidós, Argentina, 2004
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ JAHIR Ciudad educadora: Una perspectiva política desde la complejidad. Organización de Estado Americanos- s/f [www.campus-oei/pensariberoamerica/olaboraciones02html](http://www.campus-oei/pensariberoamerica/olaboraciones02html)
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ JAHIR Ciudad educadora: Una perspectiva política desde la complejidad. Organización de Estado Americanos- s/f [www.campus-oei/pensariberoamerica/olaboraciones02html](http://www.campus-oei/pensariberoamerica/olaboraciones02html)
- SERRA, ALBERT: "La gestión transversal" en Revista Reforma y Democracia N° 33, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, octubre 2005

## 4. Eje: la vigencia y el cambio en las organizaciones

Entre muchos procesos de transformación, cambio, "modernización", "desarrollo", innovación, etc... de la gestión de ciudades, sólo algunos pocos avanzan, se consolidan y transforman las estructuras y dinámicas preexistentes. Entonces, no podemos más que poner el foco en una pregunta **¿Qué es lo que hace que un proceso innovativo avance en transformaciones efectivas en las organizaciones públicas?** Es más, desde la perspectiva del camino ya recorrido en procesos de transformación de las organizaciones públicas. Desde la posibilidad que esto habilita de análisis de diferentes realidades, procesos y situaciones nos podemos preguntar **¿Es posible identificar algunas claves para la consolidación de procesos de transformación a partir del conocimiento acumulado?**<sup>20</sup>

Tenemos ya caminos recorridos en estos últimos veinte años en procesos de transformación de las organizaciones públicas que nos permitirían contar con la suficiente "masa" de información necesaria para avanzar en algunas reflexiones. Tomando distancia del paradigma "tecnologicista": la innovación por "saltos tecnológicos" y capitalizando a su vez el aprendizaje de las experiencias y conocimientos desarrollados. Alejándonos asimismo de una postura absolutamente situacionista. Aquella que sólo ve los componentes únicos e intransferibles de cada situación sin reconocer algunos componentes más "estructurales" de las organizaciones públicas. Cuyo abordaje y señalización ya es posible a partir del aprendizaje acumulado.

Es necesario plantearnos, y poner en discusión en qué medida los procesos y las historias de transformación de las organizaciones públicas en las que somos actores nos permiten reconocer algunas claves para la transformación. A partir de la identificación de algunas regularidades o notas en común de estos procesos, sin desconocer las particularidades de cada organización y cada situación. Considero que estamos en un momento donde no sólo es posible sino es necesario proponernos como comunidad este tipo de discusión, que nos permita recuperar nuestra historia, nuestras historias, en clave de lectura crítica y aprendizajes para acciones futuras.

Diez años atrás quizás estas lecturas eran mucho más difíciles y el estado más inicial de los procesos de transformación de las organizaciones locales en nuestro país hacían que las discusiones estuvieran o ¿debieran estar? mucho más centradas en el conocimiento, comprensión y valoración de las "nuevas" líneas para el abordaje de la gestión pública. Es más, casi desde una posición dicotómica estábamos entre el nuevo estado y el viejo estado, la nueva gestión pública y la vetusta administración pública.... El ABL frente a los nuevos roles del municipio.

Y de esta manera reconocíamos líneas teóricas, se identificaban nuevas herramientas para la gestión, se proponían cambios más o menos radicales, pero siempre rotundos, con un fuerte acento puesto en la "novedad". En un período de pocos años se multiplicaron las instancias de discusión sobre la gestión pública y sus transformaciones en nuestra región. Recuerdo en este sentido claramente los primeros congresos del CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en Iberoamérica, de REDMUNI (Red de Centros de Estudios Dedicados a la Gestión Local) en Argentina, el surgimiento de la AAEP (Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública), que en sí mismos dan cuenta de la efervescencia de la cuestión.

---

<sup>20</sup> Basado en la ponencia presentada en el IV Seminario de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP) "Mapas" para la transformación organizacional.

Ya sobre fines de los noventa, con algunos nuevos abordajes teóricos y alguna experiencia acumulada se fueron identificando matices, señalando diferentes alternativas, reconociendo avances y retrocesos. El panorama de la transformación de la gestión pública reconoció una complejidad creciente y consecuentemente, los ámbitos de discusión se hicieron cargo de incorporar nuevos elementos no considerados inicialmente y abriéndose y abriendo nuevas perspectivas para el análisis y la discusión. De a poco se fue superando el eje de discusión hegemónico inicial lo nuevo – lo viejo y se fue pensando en posibles caminos divergentes.

Se inició una exploración más sistemática sobre la inserción compleja de lo tradicional en lo novedoso, la articulación siempre contradictoria pero insoslayable entre intereses contradictorios. Cobraron nueva relevancia en el análisis la idea de tensiones en juego en los procesos de transformación, siempre presentes, imposibles de resolver de una vez y por un simple diseño: no sólo entre lo nuevo y lo viejo, sino entre la permanencia y el cambio, la incrementalidad y la ruptura, los abordajes internos y externos, la participación amplia y el desarrollo exclusivamente técnico, etc. En definitiva, se fue configurando un corpus de abordaje mucho más complejo y dinámico, ya no unidireccional y casi mero objeto de voluntad.

Todo esto hace que hoy podamos hablar de procesos de transformación organizacional, multidimensionales y diversos. Esto seguramente enriquece nuestros abordajes, pero sin embargo hace que tengamos el riesgo de caer en tratamientos demasiado oscuros que impidan la necesaria claridad para una mayor comprensión de lo abordado.

Explicitaremos ahora algunos supuestos en base a los cuales estamos planteando esta discusión:

< Es un abordaje en el cual como actores percibimos, valoramos y explicamos una realidad en la que estamos involucrados. Supone por lo tanto, atención a lo emergente, en una línea de trabajo incremental no centrada exclusivamente en los aspectos conceptuales o procedimentales.

< Reconoce la complejidad. La vigencia de las organizaciones públicas es un fenómeno complejo donde se articulan conflictivamente componentes diversos en una unidad provisional. Este trabajo de construcción, por lo tanto, es un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo la unidad en la diversidad.

Las tecnologías son situadas, entonces, en el entramado organizacional, y se reconoce que las potencialidades de las que son portadoras no son inocuas ni válidas universalmente. Su despliegue está sujeto a su articulación con el resto de los componentes que integran la capacidad de gestión. Esta recuperación de las tecnologías como dimensión valiosa pero no excluyente de la capacidad de gestión impone algunos desafíos. Particularmente significativo es el desafío de desarrollar competencias para liderar procesos de innovación tecnológica situados.

### **Las organizaciones públicas locales**

Decíamos al comienzo del trabajo que las ciudades hoy enfrentan crecientes desafíos en orden a posicionarse como actores capaces de promover y sostener el desarrollo territorial. En esto hay acuerdos entre los académicos y gestores, las ciudades definitivamente no juegan el mismo rol de administradores que jugaban veinte años atrás. Deben llevar adelante políticas y actuar eficazmente en sus territorios. Para esto deben desarrollar capacidades distintivas, en muchos casos no desarrolladas hasta la actualidad, que les permitan:

< conocer técnica y políticamente la realidad en la que se encuentran insertas.

< la visión integral y una actuación integrada en la resolución de las problemáticas locales

< el aprendizaje permanente

En definitiva, que les posibiliten ser y actuar estratégicamente. Este ser y actuar estratégico de las ciudades tensiona a las organizaciones públicas locales. Son ellas, quienes se ven impelidas a ser inclusivas, solventes técnicamente, eficientes, inteligentes.

**Son las organizaciones públicas las que deben materializar las acciones, desarrollar las líneas de actuación, hacer efectivo lo identificado como meta. Es decir "deben" actuar estratégicamente.** De modo tal que les sea factible transformar estrategias y problemas en núcleos de gestión. Movilizar eficazmente dispositivos y recursos, hacer que las cosas pasen, lograr sus objetivos.

Hasta aquí el deber ser.... Sin embargo, qué características tienen los municipios reales, más allá del deber ser o lo deseable?. El Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo (ICGD) arroja algunos elementos de interés para reconocer los niveles de capacidad de nuestros municipios. El ICGD es un instrumento de diagnóstico cuanti-cualitativo cuya finalidad es evaluar la capacidad de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo en el Territorio. Fue desarrollado por el Grupo Política y Gestión en el marco del Proyecto PICTO: "Desarrollo local: agenda y capacidades para la región Rosario". Su medición piloto fue realizada en mayo – noviembre 2006 en la Región Rosario, Argentina. 21

Su finalidad es contar con un diagnóstico fácilmente actualizable. Releva las capacidades de la Región y de cada municipio en particular, para llevar adelante políticas de desarrollo. Identifica fortalezas y debilidades y permite focalizar núcleos de políticas para el fortalecimiento de las capacidades regionales y/o locales. Por último, es una herramienta útil para estudios comparados entre otras regiones y/o municipios.

**EL INDICE DE CAPACIDAD DE GESTION DE POLITICAS DE DESARROLLO está compuesto por tres componentes: Gestión Municipal, Redes y Visibilidad.**

**GESTIÓN MUNICIPAL: releva los dispositivos y recursos del municipio.**

**REDES: releva los los vínculos de compromiso y responsabilidad para el desarrollo con actores de la sociedad civil y otras jurisdicciones estatales.**

**VISIBILIDAD: califica los resultados e impactos de las acciones de desarrollo en el territorio.**

Los valores que se obtienen en su relevamiento permiten identificar las capacidades y vacancias para la gestión del desarrollo regional. Estos valores se integran formando el ICGD. En una

---

<sup>21</sup> El ICGD se entronca en el proceso de investigación que ha desarrollado el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario sobre capacidades de gestión de los gobiernos locales desde el año 1998 y se orienta a satisfacer la necesidad de una herramienta confiable para la medición de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, que posibilite estudios comparados

El Equipo de Investigación que ha desarrollado el ICGD es el siguiente:

Responsables Cristina Díaz, Rita Grandinetti, Patricia Nari.

Equipo: Natalia Carnovale, María Paz Gutierrez, Julieta Maino, Hernán Olazagoitia, Mauricio Spillere. Pablo Torricella.

Para identificar la matriz de análisis, el proceso de diseño recuperó los resultados de estudios preexistentes del Grupo Política y Gestión sobre Innovación y Capacidad de Gestión Local. Ver MAXERA, L., (comp.), "Innovación y espacio local en la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario (1995-1999)". Cravacuore, Ilari, Villar, "La articulación en la gestión municipal", 2004. Arnoletto et al, "Índice de desarrollo local para la gestión", 2004. Luna, E (Coordinadora), "El capital social", 1998. Fernández, Roberto "La naturaleza de la metrópolis", 1999. DIAZ et al, "Innovación y Capacidad en el Estado Local", 2001. DIAZ, GRANDINETTI, NARI (comp.) 2003. GRANDINETTI y PINEDA (comp.), 2004. Estos estudios permitieron reconocer patrones en estudios sobre espacios de gestión local, abordajes de los desafíos metodológicos y caracterizaciones de capacidad de gestión y redes preexistentes.

primera medición en la región Rosario<sup>22</sup>, arroja estos valores (sobre un total de 10)

**Resultados Primera Medición ICGD  
Región Rosario**

ICGD	4,61
Subíndice Gestión Municipal	4,67
Subíndice Redes	3,47
Subíndice Visibilidad	5,69

Elaboración Propia  
Fuente: Informe final primera medición ICGD  
Región Rosario - 2007

Si consideramos que los valores mínimo y máximo son 1 y 10 respectivamente, el índice está arrojando un claro valor medio para la región. Este valor medio habla de un desarrollo incipiente de capacidades institucionales, organizacionales, tecnológicas y de gestión de redes. Ya que los subíndices acompañan la tendencia, con un marcado déficit en la dimensión de redes, es claramente el componente de capacidad que alcanza los valores más bajos prácticamente en todos los casos. Significativamente, cuando aumenta hace la diferencia en los municipios que alcanzan mayores valores del ICGD.

---

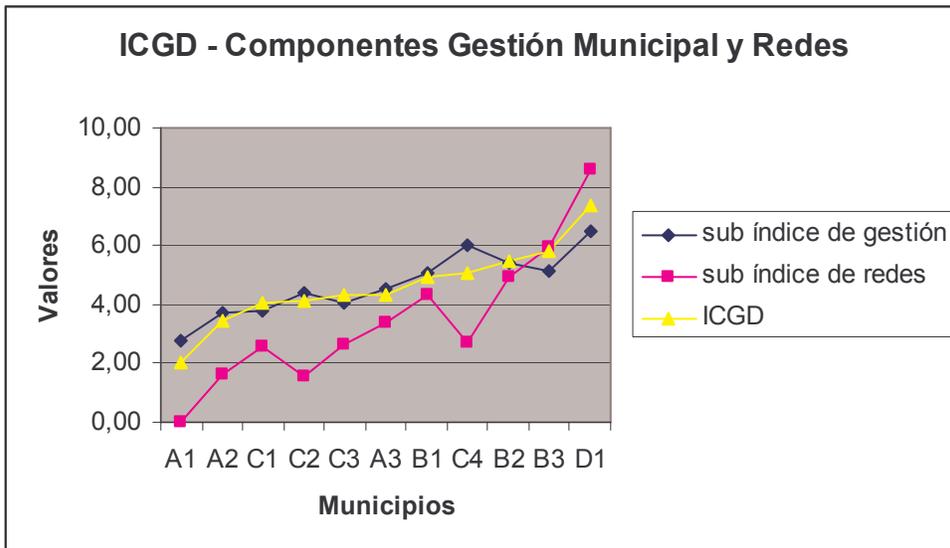
*22 El universo de la región se encuentra formado por los municipios y comunas que firmaron el Acta Acuerdo Metropolitana del Plan Estratégico Metropolitano. En base a esta definición se elaboró la muestra de municipios a relevar la que se encuentra conformada por 12 municipios y comunas pertenecientes a seis departamentos de la región.*

*Los criterios adoptados para la selección de la muestra fueron escala del municipio/ comuna, según rango de población y representatividad de los diferentes departamentos integrantes del área. El criterio de selección corresponde a los rangos de población de Indicadores locales de sustentabilidad, (Programa Habitat PNUD e Informe de Desarrollo Humano PNUD)*

*Para la selección según el rango de población se establecieron los siguientes estratos:*

- A. Población inferior a 2.000 habitantes*
- B. Población comprendida entre 2.000 y 10.000 habitantes*
- C. Población comprendida entre 10.000 y 50.000 habitantes*
- D. Población de más de 50.000 habitantes*

*Los datos para caracterizar el universo y definir la muestra pertenecen al censo 2001 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Información complementaria se desprende de lo relevado en la página web del Ministerio del Interior de la Nación.*



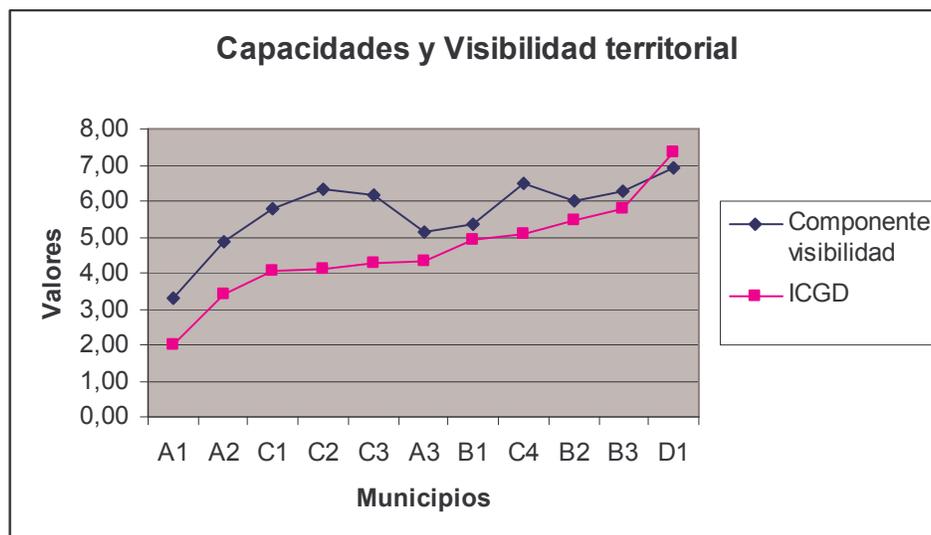
Elaboración Propia

Fuente: Informe final primera medición ICGD

Región Rosario - 2007

Veamos ahora una relación profundamente significativa: A mayor nivel del ICGD mayor nivel de visibilidad territorial, es decir mayor nivel de impacto en territorio en términos de calidad de vida de la población.<sup>23</sup> **Este es el punto fundamental del estudio. Aparece una clara relación directa entre la capacidad de gestión municipal y logro de objetivos en el territorio. Es decir, es necesario profundizar el desarrollo de capacidades de gestión local para el desarrollo para fortalecer los resultados en el territorio.**

<sup>23</sup> Se trata de una primera medición que presenta algunos componentes diacrónicos, es necesario tener en cuenta que debe darse una serie de mediciones para verificar este resultado.



Elaboración Propia  
Fuente: Informe final primera medición ICGD  
Región Rosario - 2007

Esta relación se sostiene como tendencia en los diferentes municipios y comunas estudiados. Podríamos decir que los municipios y comunas de la región se encuentran iniciando algunos intentos de transformación de sus esquemas y estilos de gestión. Y si se notan claramente las diferencias entre ellas.

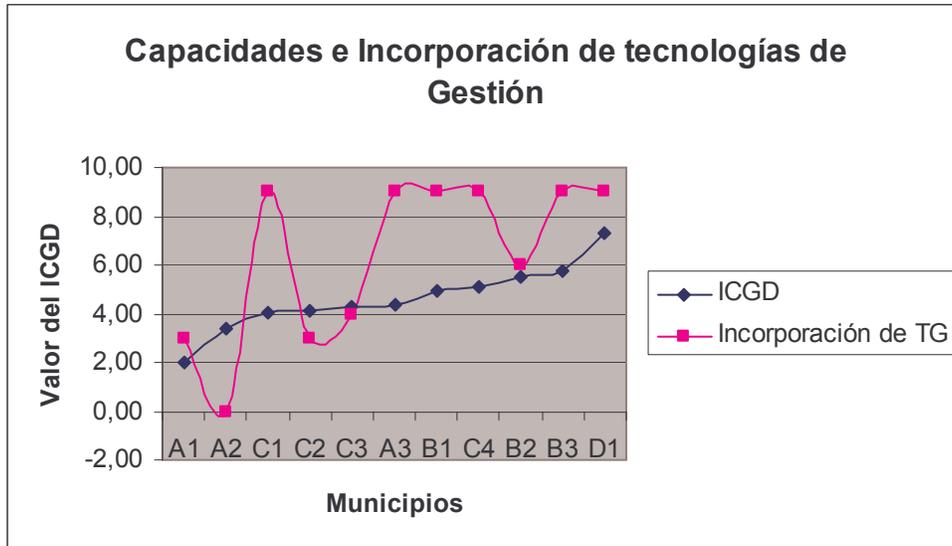
Esta investigación está señalando claramente las distancias existentes, la brecha, entre nuestros municipios reales y aquellos que consideramos "deseables". Llegamos al punto.... Es necesario continuar procesos de transformación de las organizaciones públicas locales. No hay duda que para ser actores territoriales estratégicos deben reforzar sus capacidades. ¿Podremos recuperar experiencias y aprendizajes y transformarlas en algunas claves para el desarrollo de los procesos de transformación?

### **Nuevos comportamientos organizaciones: estrategias y experiencias**

Ahora bien, como decíamos en el comienzo podemos relevar múltiples experiencias de intentos de transformaciones organizacionales. Sin embargo son sumamente escasos los éxitos logrados en relación con las expectativas generadas y las inversiones realizadas. Una importante línea explicativa, surgida de la reflexión sobre las limitaciones de las experiencias (Echabarría 1997-2000-2001, Martínez Nogueira 2001, Pollit 2005, Olsen 2005, etc.) pone el acento en el juego complejo de dimensiones que integran la capacidad de gestión pública. En este sentido la capacidad de gestión es entendida como resultante de los vínculos entre las dimensiones de contexto, política, técnica, organizacional, institucional y humana. De modo tal que el impacto que provoca la modificación de cada una de ellas está relacionado con la particular configuración y tratamiento de las demás dimensiones.

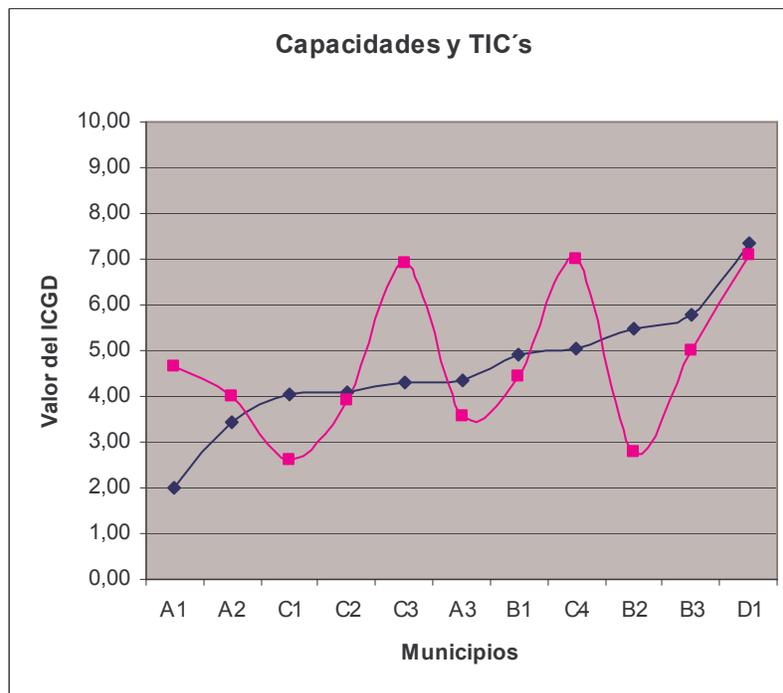
Siguiendo con la misma fuente de información, el ICGD, debemos señalar que salvo en un caso de una comuna de la escala menor todos los municipios y comunas habían incorporado tecnologías de gestión. Sin embargo su incorporación no presenta ningún correlato directo con los valores arrojados por el ICGD. Es decir, a altos valores de incorporación tecnológica no se

verifican necesariamente valores del IDCG directamente proporcionales.



Elaboración Propia  
Fuente: Informe final primera medición ICGD  
Región Rosario - 2007

Algo semejante sucede con las tecnologías de la información, presentan un comportamiento diferente al del ICGD, es decir no es posible inferir que a mayor incorporación de TICS mayor capacidad de gestión.



Elaboración Propia  
Fuente: Informe final primera medición ICGD  
Región Rosario - 2007

Como decíamos al comienzo de este trabajo, luego del tiempo transcurrido y los intentos desarrollados es necesario preguntarnos algunos porque de los resultados no siempre satisfactorios de estos procesos de incorporación tecnológica a la gestión. En este sentido es posible señalar algunas aproximaciones que han sido ampliamente mencionadas por diferentes autores. A su vez, han sido identificadas por diversos agentes públicos a la hora de señalar causales de los fallidos intentos de modificación de la gestión:

- <falta de estrategia para el cambio
- <falta de liderazgo
- <diseños tecnocráticos, importados o de moda
- <escasa atención sobre los dispositivos y recursos existentes y necesarios
- <programación lineal de las acciones
- <falta de equipos con competencias técnicas para gestionar el cambio
- < falta de "paciencia"

Ahora bien, si asumimos que estas cosas pasan, que los intentos de transformación organizacional reconocen muchas veces algunos de estos componentes. Podemos sostener que el cambio es posible?

Volvamos al ICGD y revisemos algunos valores significativos., los de incorporación de tecnologías de gestión y de la información, comparándolos ahora con el nivel de apropiación de las mismas por parte de la gestión. Se trata de un valor significativamente más bajo.

### **Incorporación de Tecnologías de gestión y TICs en relación con la apropiación Región**

<b>Variable ICGD</b>	<b>Valor</b>
Incorporación de Tecnologías de Gestión	4,73
Incorporación de Tecnologías de la Información	6,36
<b>Apropiación</b>	<b>2,98</b>

Elaboración Propia  
Fuente: Informe final primera medición ICGD  
Región Rosario - 2007

Significativamente, en los cuatro municipios que revistan mayores niveles en la variable apropiación podemos encontrar también los mayores valores del ICGD.

### **Relación entre Valores del ICGD y Nivel de Apropiación Por Municipio**

Municipio	ICGD	Apropiación
B1	4,90	5,32
C4	5,06	6,19
B2	5,47	2,50
B3	5,79	5,18
D1	7,33	4,68

Elaboración Propia  
Fuente: Informe final primera medición ICGD  
Región Rosario - 2007

**Esta relación, insoslayable, que se establece entre apropiación y transformación efectiva en términos de capacidades es el eje que reconocemos como base para el planteo de algunas claves para la transformación en términos de capacidades.** Si no la consideramos seguramente seguiremos planteando intentos, y pocos logros....

### **Los mapas para la transformación organizacional**

Y si es así, ¿podemos identificar, en este eje, elementos que nos posibiliten, en vez de inhibir, la transformación organizacional y el desarrollo de nuevas capacidades?. Creemos que sí es posible, si comenzamos por reconocer que no existen recetas mágicas ni caminos perfectos, pero sí la suficiente experiencia acumulada que nos permite reconocer y articular pistas para la actuación.

Una respuesta, a modo de propuesta, la hemos ido construyendo en el trabajo con diferentes

Municipios de Argentina y Uruguay, en el Instituto de Gestión de Ciudades: los Mapas para la transformación organizacional. La idea de mapas remite a líneas de abordaje y elección de rumbos y caminos. Asimismo habilita a pensar que es posible, y a veces deseable, modificar el curso sin perder rumbo. Requiere manejo de instrumental, es decir ciertos conocimientos técnicos para su construcción y lectura, sin embargo su potencialidad se capitaliza cuando son utilizados por usuarios experimentados. Por último la noción de mapa da cuenta de una herramienta que se construye, modifica y mejora con la observación en la acción. Es decir, con una herramienta dinámica, capaz de ser recreada por sus propios actores.

La propuesta de un mapa para la transformación reúne cinco componentes que consideraremos básicos:

<inclusión:

<estrategia

<actuación

<comunicación

<aprendizaje

La **inclusión** es la clave, el norte. Sólo una organización inclusiva garantiza capacidades para construir ciudades inclusivas. Una organización inclusiva es un espacio que conteniendo todas las tensiones y contradicciones se manifiesta como unidad en la diversidad. Es un espacio construido por protagonistas que asumen conjuntamente los desafíos de gestión. Se trata de todos los espacios y niveles de la organización se involucren en los procesos y los productos, que sean verdaderamente incluidos. Para esto es necesario descentralizar: hacer circular el poder, transversalizar: atravesar los compartimentos estancos y promover redes: abrir la organización, entrecruzarla con otros.

Este movimiento múltiple de circulación de poder, atravesamiento y apertura promueve nuevas dinámicas, deconstruye, moviliza, genera inquietudes. A la par que promueve bases sólidas de una nueva cultura, de un nuevo estilo de gestión donde todos son "incluidos", ciudadanos de la organización. En un doble impacto elimina barreras y señala un rumbo claro.

La **estrategia** para el cambio que parte del reconocimiento de los recursos y dispositivos disponibles, que identifica apoyos, conflictos y posibles alianzas, identifica el escenario de cambio compartido y señala las líneas de abordaje. Este punto, que parece tan sencillo, casi una verdad de Perogrullo, es una de las deficiencias más serias de los procesos de cambio. Se inician y sostienen las más de las veces sin un correcto análisis estratégico situacional que permita edificarlos sobre algunas bases sólidas.

La **estrategia** marca el campo de actuación, opta entre las posibilidades disponibles por aquellas que más se orienten al logro del escenario deseado. Permite priorizar, seleccionar acciones y herramientas y habilita espacios para los acuerdos, la cooperación y el intercambio inteligente. La **estrategia** permite realizar correcciones, modificar técnicas y cronogramas sin perder el rumbo. Posibilita un accionar inteligente al permitir ser todo lo flexible necesario en un contexto incierto sin por eso desviarse de la meta.

No queremos dejar de señalar aquí el Liderazgo necesario para estos procesos. Un proceso estratégico de transformación sólo se construye si se habilita y promueve el desarrollo compartido por líderes convencidos, democráticos e inclusivos.

La **actuación**, con todo su componente de dinamismo y trabajo es el momento crítico, la hora de la verdad. Decíamos que no hay garantías, no hay recetas seguras, del mismo modo aún el

proceso mejor diseñado no garantiza resultados exitosos si estos no son sometidos al clivaje de la implementación.

Como tal, como momento crítico requiere la decisión y el espacio. Requiere que se asuma el compromiso de sostener el proceso, en esto el liderazgo juega un papel fundamental. Como todo proceso, los de transformación de las organizaciones, requieren tiempos, esfuerzos, saberes y querer profundamente involucrados y esto debe saberse y decidirse con todo lo que implica de costo de oportunidad para la organización.

La **actuación**, sin embargo no es sólo decisión e involucramiento, exige disponer de todos los saberes, equipos, técnicas y recursos necesarios. Este punto viene a llamar la atención sobre determinados sesgos voluntaristas que suelen acompañar algunos intentos. Como decíamos, no se trata de mera disposición de técnicas, sin embargo, menos aún de iniciar procesos sin los recursos (entendidos en sentido amplio) necesarios.

Por último, referido a la actuación queremos reforzar una idea señalada a lo largo del trabajo, la construcción de capacidades entendida como proceso. Y como tal con avances y retrocesos, logros y debilidades, tensiones, contradicciones y cooperaciones. Proceso que requiere y recrea permanentemente la mirada estratégica

Nos detendremos un momento en señalar un componente que en muchos procesos es soslayado, o por lo menos considerado tácitamente: la **comunicación**. A partir de nuestra experiencia no dudamos en señalar que es absolutamente imprescindible la comunicación explícita. Circulando en todos los niveles y áreas, utilizando todos los recursos y dispositivos con un mensaje claro y contundente.

Por último rescataremos y remarcaremos la necesidad de construir espacios de **aprendizaje** organizacional. Decimos que estos procesos con una estrategia de cambio, una actuación consistente y comunicación, cuando son sostenidos promueven y posibilitan el desarrollo de las competencias necesarias para la gestión estratégica. La vivencia de experiencias de transformación organizacional, al ser capitalizadas en espacios de reflexión y socialización, permite desarrollo de competencias estratégicas.

La construcción de espacios de **aprendizaje**, donde los conocimientos implícitos se hagan explícitos y los individuales se socialicen constituyen el ámbito privilegiado de desarrollo de una organización capaz. Se trata de desarrollar espacios donde se revisen las experiencias cruzando diferentes racionalidades y miradas, se identifiquen aprendizajes comunes y se promuevan nuevas prácticas organizacionales.

Este componente, el desarrollo de **aprendizaje** organizacional se vuelve un componente insoslayable para la construcción de organizaciones capaces, ya que permite capitalizar vivencias, saberes, historias y desafíos. Capitaliza, a través del aprendizaje en innovaciones en las formas, las relaciones, los procesos y los productos organizacionales.

En definitiva, la propuesta de mapas para la transformación reúne: el diseño de estrategias inclusivas, la aplicación de tiempos, personas, equipos, recursos y esfuerzo sostenido a los procesos de cambio y el aprender a innovar.

Para poner en marcha este andar con mapas es necesario un momento cero: prestar atención a la organización, sus síntomas, sus desvelos y necesidades. Identificar apoyos y generar los acuerdos necesarios para iniciar la marcha. Armar el equipo inicial y definir el norte. ¿Quiénes queremos ser?

Ahora bien, está claro que modificar prácticas basadas, en la simplificación, en la tradición o la norma, es imposible moviéndonos sólo en el plano de los "saberes". Se trata de transformar los

procesos de decisiones. Se hace necesario en estos casos "desaprender" para volver a aprender. Se hace imprescindible la innovación, entendiendo innovación en la gestión como "transformación en los principios y procesos de la gestión que, en definitiva, cambian la práctica de lo que hacen los gestores y cómo lo hacen" (Hammel, 2006). No es una ley, un hecho, un éxito seguro, un momento, mera voluntad. Es una opción política, un proceso, un aprendizaje, un esfuerzo sostenido, condiciones, herramientas y métodos.

No se trata de tirar por la borda todo lo hecho, sino de reconocer las competencias y valores existentes. Como tales, su permanencia y potenciación es no sólo necesaria, sino imprescindible.

### **Hacia una propuesta metodológica**

Asumimos el conocimiento metodológico- tecnológico como pluridimensional, orientado a la praxis para la resolución de problemáticas complejas y la toma de decisiones en situación (Acevedo, 1998), alejándonos de la concepción clásica de las relaciones entre la tecnología y la sociedad, esencialista y triunfalista, que puede resumirse en el llamado "modelo lineal de desarrollo": + ciencia=+ tecnología=+ riqueza=+ bienestar social (OEI, 2001).

En este marco proponemos un esquema de aprendizaje en el que se construyen conocimientos relevantes en relación a la praxis tecnológica, a partir de la identificación de problemas de gestión en las que se encuentran involucrados. Se desarrolla un proceso donde se pone en diálogo de modo permanente esta situación con los diversos componentes que forman el conocimiento tecnológico: los conocimientos científicos, problemáticos, de teoría y de pericia técnica, para su resolución. En definitiva, se trata que, a partir de la reflexión inteligente sobre sus propias prácticas organizacionales, identifiquen núcleos de actuación, estrategias de mejora y procesos de incorporación tecnológica situados, construyendo aprendizajes innovativos a partir de la experiencia.

Por lo tanto desarrollamos una metodología específica que permitiera abordar exitosamente la historicidad y complejidad de los procesos de incorporación tecnológica. A partir de la experiencia en consultoría e investigación en diversos procesos de transformación de la gestión se propuso la metodología ERI que asume este reto al reconocer los supuestos culturales e institucionales de cada situación, articulándolos en un proceso con tres momentos principales:

"E") EXPERIENCIA: Integración del campo significativo de actuación, reconocimiento de los actores, las instituciones, las tecnologías y las organizaciones involucrados en una problemática específica.

"R") REFLEXION: selección de núcleos de actuación tecnológica, construcción de redes y consolidación de estrategias tecnológicas.

"I") INNOVACION: Aprendizaje organizacional e Innovación.

Organizaremos su presentación de la siguiente manera, en un primer momento plantearemos nuestro abordaje a la hora de construir el Curso de Posgrado, luego desarrollaremos los principales aspectos del método propuesto y finalizaremos planteando algunos desafíos pendientes.

### ***El por qué de este enfoque***

Según importantes estudios de la región (Pineda y Grandinetti comp., 2004); en los últimos diez años, múltiples gobiernos de América Latina han implementado políticas de modernización

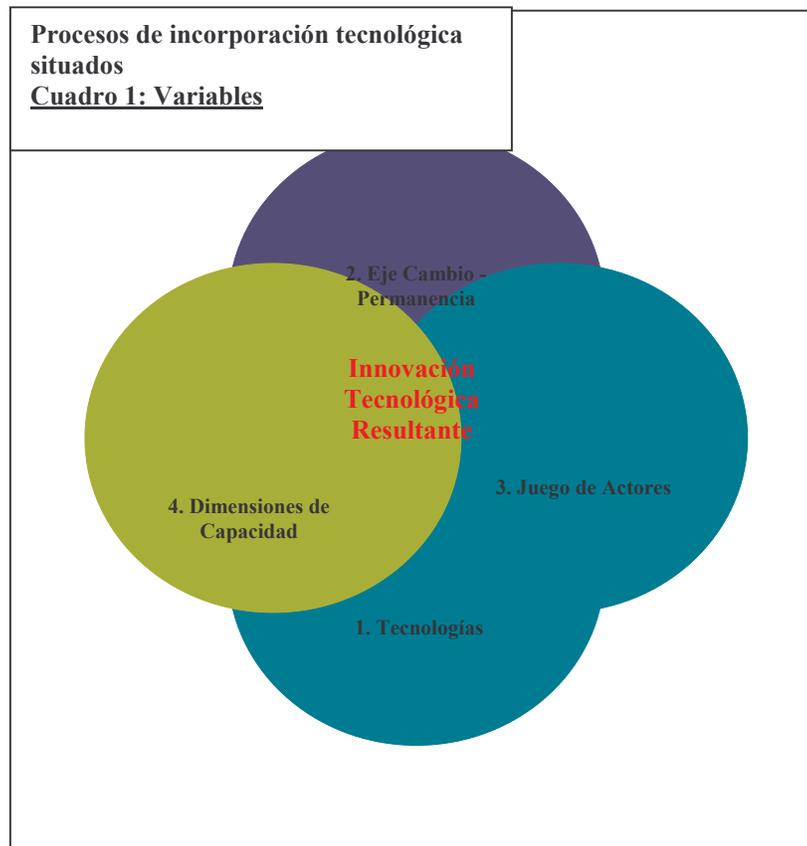
orientadas a transformar sus estilos tradicionales administrativos que han llevado a altos niveles de pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno (Uvalle Berrones, 2004). Sin embargo son sumamente escasos los éxitos logrados en relación con las iniciativas implementadas en clave de incremento de capacidades de buen gobierno, como señalaran Preesman y Wildavsky, recordados por Baillares Helguera, "se pasa de las grandes intenciones a los magros resultados"...

En la mayoría de los planes de modernización llevados adelante en la región, se puede reconocer una alta incidencia del componente técnico por sobre el político y el institucional (Baillares Helguera, Ferrer – Quintero, Tecco, Landa, en Grandinetti y Pineda comp., 2004). Se han desarrollado procesos de incorporación de tecnologías de gestión, de la información y las comunicaciones, capacitación del personal, mecanismos de planificación estratégica, proyectos participativos, asociaciones de municipios, etc. Los resultados son diversos y en líneas generales escasos en términos de transformaciones sustentables de los estilos de gestión. Es importante el señalamiento que hacen Tecco y López, disposición tecnológica no garantiza capacidad tecnológica, esta requiere capacidad para articular y liderar proyectos, inteligencia y capital humano. Esta es nuestra preocupación, si son tantos los esfuerzos que se desarrollan y tan escasos los resultados, qué podemos aprender en orden a construir nuevos procesos que produzcan transformaciones sustentables en los estilos de gestión?.

A partir del aprendizaje de las experiencias desarrolladas planteamos cuatro variables como estructurantes de los procesos de innovación tecnológica de la gestión pública:

- Las tecnologías, como una dimensión de la capacidad de las organizaciones pero no como la "capacidad" en sí misma.
- Las dimensiones de la capacidad organizacional, contexto, redes, institucional, organizacional y de personal
- Las racionalidades e intereses de los actores en un juego contradictorio de cooperación y conflicto.
- El cambio y la permanencia como opuestos contradictorios pero mutuamente necesarios.

Podríamos representar sus vínculos de la siguiente manera:



Miremos cada una de estas variables en juego con mayor detenimiento...

1. **Las Tecnologías:** Es necesario en este punto comenzar por preguntarnos cuáles son las características de las Tecnologías a fin de avanzar en su comprensión. Siguiendo a Radder (1996<sup>24</sup>) podemos mencionar algunas características que distinguen a la tecnología: realizabilidad, carácter sistemático y heterogeneidad.

**Realizabilidad:** hablar de tecnología es hablar de una configuración concreta, la tecnología es un fenómeno fáctico. Esto implica que al estudiar tecnologías, las preguntas "dónde", "cuándo", "por quién", "para quién"... tienen la máxima relevancia. Las tecnologías particulares están condicionadas por factores concretos que es necesario especificar.

**Carácter sistémico:** Una tecnología no puede conceptualizarse como un conjunto de artefactos aislados. Cualquier tecnología, por simple que sea, esta insertada en un entramado sociotécnico que la hace viable.

<sup>24</sup> Citado en ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA: "Ciencia, Tecnología y sociedad: una aproximación conceptual", Madrid, 2001

Heterogeneidad: Los sistemas tecnológicos realizados son heterogéneos, más allá de determinadas homogeneidades de algunos de sus componentes.

El reconocimiento de estas características de las tecnologías: realizabilidad, sistematicidad y heterogeneidad, es necesario para entender el éxito o fracaso de las tecnologías. Estas características contrarrestan el punto de vista que otorga cierta autonomía a la tecnología (OEI, 2001). Por lo tanto, siguiendo a Pollit (2005), podemos decir que para tratar las tecnologías es necesario alejarse de las recetas prescriptivas, ajenas a toda coordenada de tiempo y espacio. Para esto es necesario enterrar algunos mitos, sumamente enraizados (Sarewitz, 1996):

Beneficio infinito: más ciencia y más tecnología conducirá inexorablemente a más beneficios sociales.

Autoridad: la investigación científica proporciona una base objetiva para resolver las disputas políticas.

Frontera sin fin: el nuevo conocimiento científico- tecnológico generado en la frontera de la ciencia, es autónomo respecto a sus aplicaciones en la naturaleza y la sociedad.

Por lo tanto el tratamiento de las tecnologías como construidas "por" y constructoras "de" procesos sociales aparece como sumamente relevante como hito constructor de una nueva cultura del tratamiento de las tecnologías, alejada de la cultura tecnocrática del saber autónomo y objetivo, imperante en muchos ámbitos académicos y de gestión.

**2. El eje cambio - permanencia.** En gran medida escribir sobre el cambio en el sector público parece responder a los signos de los tiempos, tratarse de un trabajo políticamente correcto... ¿quién pone en duda la necesidad de cambio en el sector público?. Sin embargo, en alguna medida nos corremos de esta posición al plantear el cambio como el extremo de un eje, en un juego de opuestos "cambio-permanencia", ya que asumimos una posición de reconocimiento de competencias y valores en el sector públicos cuya permanencia y potenciación es no sólo necesaria, sino imprescindible, para la construcción de capacidades de gestión acordes con los desafíos del sector (Olsen, 2005). Hacemos esta primera marcación, que creemos necesaria, ya que significa un enfoque radicalmente diferente a aquél que plantea la necesidad de una reinversión total del sector público, nuestra mirada, más de artesanos que de multinacionales dueñas del mercado, es la que se propone construir desde la indagación y recuperación de las riquezas locales existentes. Por lo tanto nos inscribimos en una línea de trabajo que si bien no reniega del cambio como irrupción absolutamente novedosa y diferenciada del estado preexistente, hace más énfasis en los procesos de cambio incrementales, graduales, orientados a transformaciones menos vertiginosas y abruptas pero más respetuosas del entramado sociocultural de las organizaciones.

**3. Los actores.** Miramos los procesos como actores externos pero involucrados en procesos de cambio, esto da cuenta de nuestra posición y desde ya sesga esta producción... siguiendo a Cortázar podríamos decir que no nos hemos propuesto "estar mirando la pieza, sino estar en la pieza, ser pez río abajo, hoja en el árbol, nube en el cielo, imagen en el poema"... En definitiva ser actores en el escenario del cambio... ¿Qué significa esto? Varias cosas, por un lado que descreemos de las "miradas objetivas externas", se trata de procesos compartidos por actores que producen miradas y posiciones diferenciadas, miradas y posiciones, más ligadas a juegos de intereses y acciones que a lo estrictamente inteligible y discursivo. Como tales, entonces reconocemos, nos comunicamos y reflexionamos sobre estos procesos en los que participamos. Por otra parte, no desconocemos nuestra propia particularidad, somos, como técnicos, un tipo particular de actores, donde priman determinados saberes que signan los procesos de intelección e interacción con otros actores, los saberes tecnológicos, aunque no como saber único, objetivo y

universalmente válido. Sino como saberes articuladores de conocimientos científicos, técnicos, culturales, organizacionales y de la experiencia para la resolución de problemas complejos y la toma de decisiones (Acevedo Díaz, José, 1998).

Los procesos de cambio implican, sin embargo, diferentes lógicas de actores en juego: política, técnica, burocrática, corporativa, del ciudadano. Todas interactuando, la tecnológica es una más, que se define y redefine en el juego y el diálogo con las otras. Este planteo del juego de actores en el proceso no es ingenuo, ya que asumimos las innovaciones como procesos políticos complejos donde se dirime poder y como tales articulan y redefinen lógicas y posicionamiento.

**3. Las dimensiones de capacidades interactuantes:** políticas, técnicas, institucionales y organizacionales. Esto significa incorporar al análisis la direccionalidad política de la innovación y los componentes culturales - institucionales estructurantes de cada organización. Por lo tanto requiere una mirada más intensiva que la simple enumeración de las características técnicas de los procesos de cambio, que indague sobre la génesis de estos procesos, sus límites, potencialidades y relaciones. Asimismo incorporar la mirada a la lógica política en este trabajo implica tener muy presente la noción de conflicto como disparador y movilizador de los cambios. Estos procesos de cambio imponen a los gobiernos locales a desarrollar nuevas capacidades políticas y de gestión, entendidas como dimensiones en una articulación contradictoria pero insoslayable. Es significativo el grado de consenso manifestado por diversos autores, Ballares Helguera, Méndez, Díaz de Landa, Lurnaga, Tecco y López, Uvalle Berones, (en Grandinetti y Pineda comp., 2004) quienes coinciden en señalar esto como un nudo crítico de los gobiernos a la hora de mirar escenarios futuros. Ahora bien, ¿de qué capacidades hablamos? En este sentido, los trabajos de investigación que hemos venido realizando en el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario<sup>25</sup> proponen una perspectiva superadora de la visión de las capacidades para la gestión pública como sólo estatales y definidas por las habilidades profesionales y técnicas de los funcionarios, los equipos, materiales e infraestructuras para sus tareas y los sistemas de organización, planificación y ejecución.

Tenemos entonces un cuadro de situación complejo, definido por los intercambios recíprocos entre estas cuatro variables: el eje cambio permanencia, las tecnologías, las dimensiones de capacidad y el juego de los actores involucrados para el logro de innovación tecnológica. Entendida como la producción, apropiación y explotación con éxito nuevas formas de gestión que aporten soluciones inéditas a problemas situados. El proceso innovativo se construye, entonces, a partir del intercambio, el aprendizaje, la creatividad y la adaptación. De este modo la innovación cobra relevancia no como el transplante de formas exitosas en espacios diversos (Grandinetti, 2000, 2001, Pollit, 2005) sino en tanto y cuanto posibilita o no la construcción de capacidad, facilitadora del logro de las metas propuestas por la organización de un modo sustentable. Como consultores, como docentes hemos participado en múltiples procesos de cambio en el sector público, en ámbitos locales y regionales, particularmente. Esta experiencia, este habernos sumergido en diferentes procesos con este punto común otorga a nuestra mirada una

---

<sup>25</sup> Particularmente los resultados presentados en el libro "Innovación y espacio local", de 1999 y los avances del Proyecto de Investigación "Innovación y capacidad en el Estado Local, hacia una matriz de análisis" aportan elementos para comprender la importancia de la noción de capacidad a la hora de reflexionar sobre el nuevo papel del estado local. Para nuestro estudio es particularmente significativo el trabajo "Innovación y capacidad en el Estado Local: Un abordaje teórico - metodológico", presentado en el 2º Seminario de la Red de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión de los Gobiernos Locales, Quilmes, 2000. En este trabajo, partiendo del relevamiento de la producción existente en torno a las capacidades estatales, se proponen líneas de interpretación para considerar las capacidades situadas en el ámbito local. Trabajos firmados por Cristina Díaz, Lilia Maxera, Mónica Bifarello, Patricia Nari, María Julia Reyna, Adela Campostrini y Rita Grandinetti.

particularidad: no escribimos sobre las regularidades o características generales del sector público, sino sobre el particular comportamiento y la articulación de sus diversos componentes en procesos de cambio concretos, con nombre y apellido, con logros y verdaderas dificultades.

## Manos a la obra.... El método

¿Cómo articular estas variables con mecanismos efectivos para la gestión de procesos de incorporación tecnológica? Proponemos un diseño, el método **E.R.I. -EXPERIENCIA-REFLEXION-INNOVACION**<sup>26</sup> a partir de mecanismos que los contempla y organiza operativamente... El método asume como criterio básico de diseño que la incorporación tecnológica sustentable requiere de profundos aprendizajes en los actores, por lo tanto de tiempos y esfuerzos sostenidos. En este sentido el método no reemplaza, sino fortalece el involucramiento de los actores en la movilización y enraizamiento del proceso en las organizaciones. El modo de estructurar el proceso de trabajo permite ir de lo general (la problemática) a lo particular (los problemas con sus redes de actores), para reconstruir, en una unidad conflictiva y provisoria, la visión de lo particular inserto en lo general (los procesos de aprendizaje e innovación).

Esta propuesta se entronca en el enfoque de la racionalidad limitada de Forester (1992), y permite, a partir del reconocimiento de los componentes de la situaciones problemáticas, identificar estrategias específicas para el desarrollo de procesos de innovación tecnológica. El enfoque de la racionalidad limitada se diferencia del racionalismo en su noción del decisor inserto en situaciones que restringen su racionalidad (ya no podemos hablar de racionalidad absoluta), con información asimétrica e imperfecta. Asimismo por su preocupación por evitar el procesamiento extenso y costoso de múltiple información irrelevante. Por otra parte se diferencia del incrementalismo ya que asume que los decisores definen estrategias, no sólo mejoras incrementales, aún cuando los problemas no estén correctamente formulados o sean ambiguos. Esta línea de trabajo nos permite reflexionar sobre las condiciones y los criterios en torno a los cuales se toman las decisiones, y fundamentalmente, sobre las características que debe tener una propuesta metodológica que sea útil en cada momento de la cadena de decisiones, de modo de fortalecerla.

Si tenemos presentes estas condiciones, al iniciar el proceso los actores comienzan a delimitar su proceso, por la definición que construyen del problema, que permitirá poner el foco en algunos aspectos y no otros. Por otra parte seguramente no se examinará la multitud de alternativas posibles, sino se seleccionarán aquellas que aparezcan como satisfactorias según las racionalidades en juego. Es más, los mismos estándares para definir una solución satisfactoria estarán dados por el modo en que se defina el problema y su grado de dificultad y novedad. Mientras se trate de problemas más rutinarios y simples se elevarán los estándares, ya es posible reconocer un menú más amplio de alternativas. Por el contrario, mientras más complejos y novedosos sean los problemas los estándares bajarán, ya que es más difícil seleccionar cursos de acción alternativos.

---

<sup>26</sup> Basado en pautas metodológicas desarrolladas por el IGC – Instituto de Gestión de Ciudades de la Ciudad de Rosario, Argentina, en el método Método A.P.S. , Abarcar – Profundizar – Sintetizar, del Instituto de Gestión de Ciudades . Rosario, 2004. Esta metodología es la resultante del trabajo de los Equipos del IGC en diversos municipios de Argentina en la implementación de mecanismos de gestión estratégicos con la participación de los actores locales. Recoge valiosos aportes metodológicos, como la Familia de Metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada), elaborada y experimentada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Gestión Asociada del Oeste, y otras redes

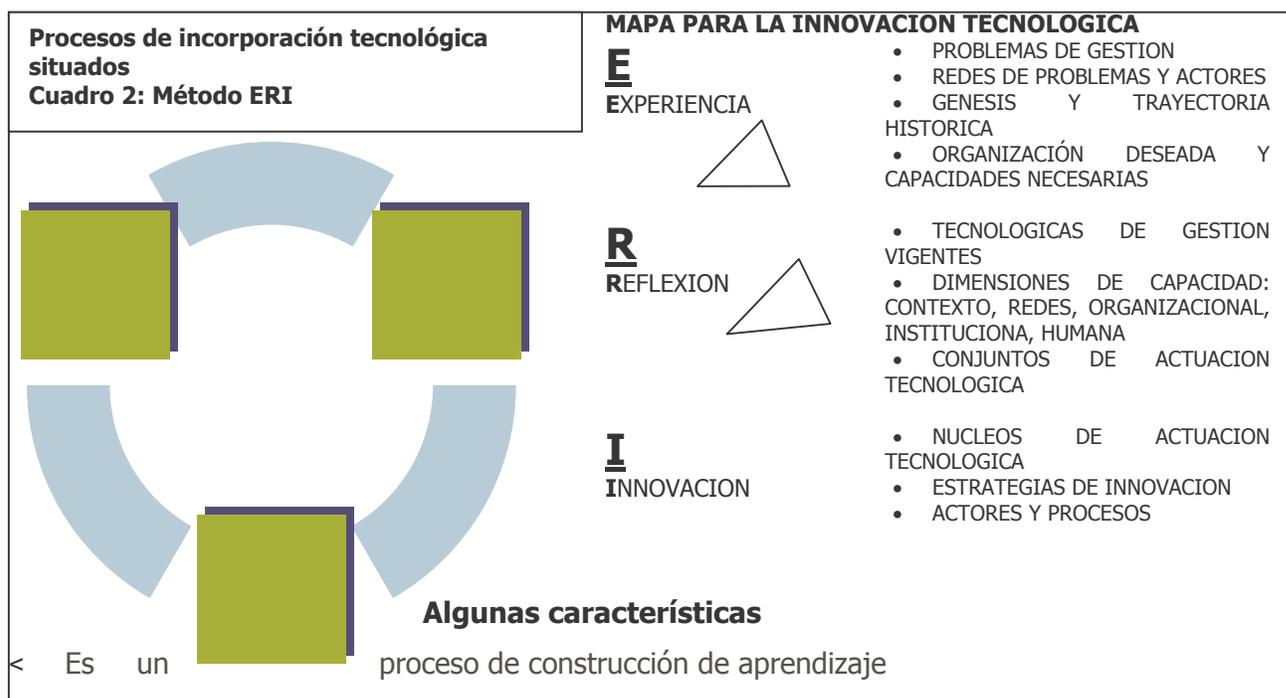
Reconocemos como parte del Método ERI tres momentos diferenciados entre sí pero profundamente articulados:

**Momento E: de la mirada de la experiencia**, abarcadora e integradora; es el momento de apertura. Desde la caracterización y reconocimiento de las diferentes experiencias de trabajo de los actores, se demarca preliminarmente el campo de actuación e identifican las redes de problemas de abordaje organizacional. Se trata de la etapa inicial de reconocimiento y análisis, con el foco en la demarcación del campo de la experiencia. Lo integran la identificación de los problemas de gestión, las redes de problemas y actores, la génesis y trayectoria tecnológica de la organización y como contraparte la organización deseada y las capacidades necesarias para lograrla.

**Momento R: De la mirada de la reflexión en profundidad**, se trata de una instancia de explicación y articulación. Identificación de los conjuntos de actuación tecnológica a partir de la reflexión sobre las tecnologías de gestión vigentes en la organización y el análisis de las dimensiones de capacidad (contexto, redes, institucional, organizacional y humana). En clave del eje permanencia-cambio, los actores reconocen aquellas tecnologías y configuración de las dimensiones de capacidad que deben ser recuperadas por su valor a la luz de la organización deseada y las trayectorias reconocidas. Asimismo se identifican como conjuntos de actuación aquellas dimensiones y tecnologías que deberían formar parte de un proceso de transformación y con qué conocimientos cuentan los actores organizacionales para este proceso.

**Momento I: de la mirada innovadora**. Se trata del momento de definición estratégica de los núcleos de actuación tecnológica, las estrategias de innovación, las redes de actores y los procesos para llevarlas adelante.

En síntesis podemos ver estos diferentes momentos y sus componentes en el siguiente gráfico:



Los actores perciben, valoran y explican una realidad en la que están involucrados. Supone por lo tanto, atención a lo emergente, en una línea de trabajo incremental no centrada exclusivamente en los aspectos conceptuales o procedimentales. Se mueve en un espacio construido entre opuestos, caos y método. Organiza metodológicamente opciones de trabajo, pero, creativamente, incorpora lo emergente, novedoso e imprevisto. Se construye como una metodología abierta que suma, se modifica y enriquece en el andar. Se aleja de lo metodológico entendido como lineal, como todo proceso se despliega, avanza, retrocede, duda, varía, y esta es su riqueza, la oportunidad de la duda y el conflicto como eventos provocadores de reflexión y constructores de nuevos desafíos. La vigencia de las organizaciones públicas es un fenómeno complejo donde se articulan conflictivamente componentes diversos en una unidad provisional. Este trabajo de construcción de aprendizajes, por lo tanto, es un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo la unidad en la diversidad.

< Es una experiencia de innovación social

Como innovación es un mecanismo complejo que permite transformar el conocimiento genérico y parcial inicial en específico, a partir de las competencias desarrolladas en un aprendizaje práctico que se construye desde los rasgos culturales e identitarios preexistentes. (Yoguel y Bascherini, 1996). Se nutre de las definiciones estratégicas de la organización, y a su vez define nuevas intervenciones estratégicas como resultado de las reflexiones y aprendizajes de sobre la experiencia. Es un proceso de desarrollo de capacidades, que permite el aprendizaje organizacional desde la recuperación de las experiencias, a través de la reflexión. Se trata de un proceso en bucles, estrategia – experiencia - reflexión – innovación- nuevas estrategias, que articula y potencia lo desarrollado en la praxis como cambio cultural. Los propios actores definen niveles de participación, metas, recursos a compartir y responsabilidades a asumir en una instancia de gestión compartida. Ya que se reconoce la imposibilidad de gestionar desde una sola lógica la incorporación tecnológica, por lo tanto se nutre de la articulación de miradas, recursos y competencias diferenciadas en el proceso. Se promueve el compromiso de los participantes; prestando atención a los aspectos políticos y administrativos; y velando por la calidad y abertura de la interacción.

## Los Momentos

### <Momento E: De la experiencia

#### MAPA PARA LA INNOVACION TECNOLOGICA

##### EXPERIENCIA



- **PROBLEMAS DE GESTION**
- **REDES DE PROBLEMAS Y ACTORES**
- **GENESIS Y TRAYECTORIA HISTORICA**
- **ORGANIZACIÓN DESEADA Y CAPACIDADES NECESARIAS**

DEFINICIÓN: TECNOLOGIAS DE GESTION VIGENTES

Momento de la apreciación situacional a partir de las experiencias: de los desafíos de la organización, sus actores, su cultura, sus síntomas y deseos. En este momento se construye el primer mapeo de actores, identificando a todos aquellos actores vinculados a cada uno de los ejes de trabajo y haciendo el primer avance para identificar la relevancia de los mismos. A su vez se inicia, articuladamente con la percepción integral, el trabajo analítico, que permite reconocer las diferentes facetas de la organización, al identificar sus ejes estructurantes, las problemáticas y actores asociados a los mismos, identificando los nuevos modos de interacción y las nuevas demandas ciudadanas.

Siguiendo a Nari P. (2004), podemos decir que tratar de comprender el entramado de datos, personas, oficinas, decisiones, recursos que entran juegan en cada problema de gestión ya que las mayores posibilidades de éxito de un proceso de incorporación tecnológica depende de la articulación, coordinación, combinación y enlace de los recursos en juego, se trata de su identificación y dimensionamiento.

Esta apreciación situacional se trabaja con diferentes herramientas a fin de posibilitar un rastillaje extensivo – intensivo, intencional, de las diferentes experiencias de los actores. Algunas herramientas metodológicas son el análisis de documentación de los procesos y las reuniones focales de “memoria de experiencias”.

Algunas de las actividades principales del momento:

Identificación preliminar de la red de actores vinculados a la temática, dependencias estatales de las diversas jurisdicciones que intervienen y/o deberían intervenir en la resolución

Definición inicial de actores a convocar a participar del proceso

Diseño del proceso entre los actores

Generación de confianza entre los participantes

Con el resultado de este trabajo de exploración se alcanzan los primeros productos del Proceso:

Trayectoria histórico-tecnológica de la organización

Identificación, Caracterización y Fundamentación de los problemas de gestión susceptibles de ser abordados desde nuevas tecnologías

Identificación de redes de actores asociadas

## <Momento R: De la mirada de reflexión

### MAPA PARA LA INNOVACION TECNOLOGICA

REFLEXION • TECNOLOGICAS DE GESTION VIGENTES

## INNOVACION



- NUCLEOS DE ACTUACION TECNOLOGICA
- ESTRATEGIAS DE INNOVACION
- ACTORES Y PROCESOS

En el momento E se identificaron los problemas de gestión más significativos para los actores involucrados. Desde la noción de racionalidad limitada asumimos, siguiendo a Perrow, (1992)<sup>27</sup>, que estas decisiones se toman a partir de la construcción de un modelo simplificado de la realidad, es decir el posicionamiento del problema que se asume. Esta definición del problema se hace a partir de la experiencia pasada, la atención selectiva de elementos presentes y una noción de direccionalidad más o menos explícita. Como sabemos, los actores, en la práctica se encuentran con problemas ambiguos y/o perversos, información incompleta acerca de los fundamentos y consecuencias del problema y las posibles alternativas de resolución. Del mismo modo los valores, preferencias e intereses no siempre son suficientemente explícitos ni estables y el decisor debe trabajar con tiempos, recursos y competencias limitados. Es por esto que los problemas identificados deben ser trabajados desde otros registros que permitan disponer de mayor calidad de elementos para la toma de decisiones subsiguientes, sobre las redes de problemas focalizados (Grandinetti R., 2004).

La información para la toma de decisiones es, como vimos, en el mejor de los casos fragmentaria y costosa, alejada de los presupuestos del modelo racionalista. Sin embargo su calidad y disponibilidad es imprescindible para la toma de decisiones. La clave de diseño asumida es: información selectiva (de gran nivel de detalle sobre los problemas identificados) correctamente contextualizada: el universo de exploración cubierto de modo general, sin gran detalle, pero que permita identificar focos de atención, posibles factores críticos. Según el enfoque racional sería necesario hacer una investigación exhaustiva de todas las dimensiones organizacionales en un grado de detalle absolutamente importante y con una frecuencia considerable, el resultado sería un caudal prácticamente inmanejable de detalles sin posibilidades reales de análisis por parte de los decisores (Etzione, 1992). Por el contrario, desde un esquema de racionalidad limitada se trabajará en la recolección de información selectiva según la situación particular y sus desafíos estratégicos.

La medida relativa de la información específica en relación con la información de tipo general estará definida por el costo de la ignorancia de determinado factor (externalidades que puede provocar al no haber sido tenido en cuenta) en relación con el costo de producir esta información. Esta medida relativa de cada tipo de información puede variar no sólo por los recursos disponibles sino por la misma dinámica de actuación, ya que en diferentes momentos puede ser necesario focalizar en diferentes factores o revisar más o menos frecuentemente los peligros y riesgos, aún los más obvios que pueden requerir la reorientación del proceso. Asimismo es necesario revisar los componentes de cada tipo de información ante situaciones de cambio abrupto del contexto que impliquen la necesidad de reconsiderar el proceso más allá de los momentos previstos y definidos para la evaluación. De este modo, si bien la evaluación exhaustiva y detallada es imposible e inviable, la revisión selectiva es un valor para la construcción de acciones estratégicas. Se trata de construir información selectiva, no numerosa, para implementar mecanismos de decisión eficaces (Grandinetti R. 2004).

El momento R, por lo tanto se centra en el análisis en profundidad de las tecnologías disponibles, sus características y posibles impactos organizacionales. Asimismo de las dimensiones de capacidad involucradas en las redes de problemas identificados. Entendiendo estos problemas

---

<sup>27</sup> PERROW, C: *complex Organitacions*, Ed. Foresman, N.Y, 1972, citado por FORESTER, John, en "La Racionalidad Limitada", en Aguilar Villanueva, Luis "La Hechura de las Políticas". Ed. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992

como enracimados de componentes que por su gravedad o potencialidad son claves para la vigencia organizacional. Este momento, en particular, se ocupa de deconstruir estos conjuntos, identificando los diferentes componentes que los constituyen y sus eslabonamientos causales. El análisis de los problemas supone no sólo la profundización de su caracterización (el derecho de la trama), sino su puesta en relación con los otros problemas y con los actores (el revés de la trama). En una perspectiva de tipo relacional, que posibilita avanzar en la identificación de los conjuntos de actuación tecnológica.

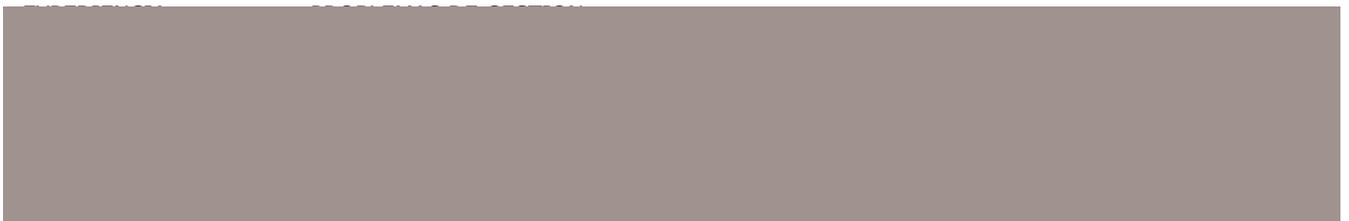
Las herramientas a utilizar son las reuniones focales de análisis y los mapas tecnológicos. Es necesario tener presente que es un momento de reflexión y análisis sobre fenómenos en los que los actores forman parte. Por lo tanto no se trata de construir conceptos sobre un objeto ajeno sino de construir conocimientos significativos sobre situaciones compartidas desde diferentes miradas.

Algunas de las principales actividades

- Definir, con los actores, las redes de problemas a abordar por su criticidad
- Revisar la necesidad de incorporación de nuevos actores
- Replantear las relaciones vigentes entre los actores intervinientes en el proceso y definir el modo de relacionamiento en este momento
- Relevar y construir información significativa
- Promover el involucramiento y desarrollo de los actores involucrados
- Los principales productos de este momento son:
- Los conjuntos de actuación tecnológica: Redes de problemas, tecnologías y actores
- La caracterización del mapa tecnológico de la organización (trayectoria, situación y posibles tecnologías a incorporar)

## <Momento I: De la mirada de Innovadora

### MAPA PARA LA INNOVACION TECNOLOGICA



**INNOVACION**

- **NUCLEOS DE ACTUACION TECNOLOGICA**
- **ESTRATEGIAS DE INNOVACION**
- **ACTORES Y PROCESOS**

En el momento anterior se reconocieron los conjuntos de actuación. En este momento nos proponemos avanzar identificando, en primer lugar, los núcleos de actuación tecnológica. Podemos definir los núcleos de actuación tecnológica como nudos críticos de alta potencialidad o

de un alto nivel de obstaculización a la gestión, que hacen imprescindible su tratamiento para la construcción de nuevas capacidades y son factibles de abordar a través de tecnologías de gestión.

Los núcleos se construyen a través de un proceso de síntesis, selección y apropiación estratégica. A partir de los conjuntos de actuación identificados se construye un proceso de síntesis para la definición de los núcleos de actuación, las estrategias y los procesos. Es el momento clave de aprendizaje organizacional, el momento de la innovación como construcción explícita y compartida de nuevos conocimientos tecnológicos para dar respuesta a los nuevos desafíos, basada en la resignificación y recombinación de conocimientos preexistentes. Se trata de construir procesos que estando en línea con la estrategias, se encuentren, sin embargo enlazados con la gestión cotidiana, articulen actores y produzcan sinergias y sean flexibles y dinámicos.

Reconocer los núcleos de actuación es una decisión clave en el proceso innovación tecnológica, ya que enfoca el campo de actuación y es una definición imprescindible, vital, para delimitar y orientar el proceso de actuación, es decir las múltiples decisiones encadenadas que suponen la materialización de los procesos de transformación tecnológica. Esta definición es una definición estratégica (decisión fundamental). Se trata de un acuerdo "fundante" que permitirá avanzar dinámicamente, incorporando en el proceso las modificaciones necesarias a partir de nuevas necesidades y acciones de los actores involucrados sin perder el rumbo.

Este momento posibilita concentrar recursos y esfuerzos en los procesos definidos, a la par que moviliza en torno a la estrategia definida. Tiene, por tanto un objetivo explícito y otro, quizás más importante, implícito, poner en juego el "querer" de los actores, movilizar el deseo al identificar los componentes críticos para el desarrollo de la estrategia. La definición de estos componentes es un paso muy importante, ya que en ellos se sintetiza de alguna manera la posibilidad de plasmar la estrategia en un proceso o por el contrario, se pueden convertir en serios obstaculizadores del mismo.

Ahora bien... es necesario dar pruebas que es posible no sólo pensar el cambio sino de hacerlo efectivo, definiendo estrategias y procesos de actuación tecnológica... Construir el mapa del cambio que posibilite el pasaje de la situación actual al escenario deseado. Decíamos al comienzo que se trata de transformar sustentablemente estilos de gestión, esto requiere claramente de un accionar a largo plazo, que contemple todas las dimensiones descriptas. Sin embargo es necesario apuntar fuertemente en el corto plazo a un dispositivo que actúe como palanca, que resulte emblemático y de muestras de la posibilidad del cambio y del rumbo del cambio movilizado. Este programa "estrella" deberá ser tratado con especial cuidado para que funcione como tal y tenga el efecto interno y externo buscado. Al ser un proceso largo y dificultoso es necesario dar señales claras y contundentes que muestren el rumbo asumido y permitan, a partir de la reflexión sobre la práctica los ajustes y mejoras que posibiliten alcanzar las metas.

Este momento es fundamental a la hora de trabajar con una direccionalidad anticipatoria que construya capacidades en los actores para una acción cada vez más solidaria, estratégica y compartida.

#### Principales Actividades

Redefinir la red de actores imprescindibles

Definir la orientación a largo plazo e incorporar acciones de alto impacto a corto plazo que muestren con fuerza la viabilidad y los beneficios del cambio.

Generar mecanismos novedosos de gestión que efectivicen (interna y externamente) el proceso

Definir la lógica del proceso, las técnicas, actividades y recursos necesarios

Desarrollar las competencias del personal para hacer efectivas las acciones

Producir información estratégica

Comunicar el accionar

Para esto se trabaja en reuniones focales críticas y en talleres estratégicos.

Los productos de este momento son las estrategias y procesos de cambio tecnológicos organizacional y la identificación de claves para su abordaje, entendidas como opciones estratégicas y no como descripción técnicamente ajustada de una realidad externa.

### **Algunas líneas de conclusión**

A lo largo de este trabajo hemos asumido la noción de capacidades como un concepto integrador que incluye: posibilidades para transferir destrezas y conocimientos a nuevas situaciones dentro de la organización, redes de actores en un juego de conflicto y cooperación e innovación tecnológica. Por lo tanto integramos saber y saber hacer, superando la falsa dicotomía reflexión-acción, teoría y praxis. El método propuesto es medio de una reflexión sistemática y productiva que posibilita aprender de y para la acción, a partir de nodos específicos de trabajo. Está orientado a la resolución conjunta de problemas, inserto dinámicamente en la vida organizacional. Por lo tanto supone múltiples y variadas decisiones, algunas deliberadas y otras emergentes.

No todo el proceso puede ser pautado (se sugieren, por ejemplo, sólo algunas herramientas y productos) ya que esto implicaría precisamente perder un componente de gran potencialidad, la flexibilidad para la atención a las particularidades de cada situación. Se puede definir, por lo tanto de un eje organizador para procesos de innovación tecnológica organizacional, abierto y dinámico, capaz de asumir formas particulares según las decisiones de los actores que participen en los diferentes procesos. Asimismo es perfectible, factible de transformaciones a partir de nuevos aprendizajes basados en la práctica.

Creemos por lo tanto que, desde esta perspectiva, es una tarea pendiente profundizar las propuestas, las acciones y las evaluaciones en clave de socialización y aprendizajes a partir de experiencias. Sólo así podremos consolidar conocimiento relevante y situado que permita desarrollar procesos de incorporación tecnológica cada vez más valiosos organizacional y socialmente. Un ámbito privilegiado para gestar estos procesos son las Carreras de Formación de Posgrado en Gestión pública, donde desde la comunidad de aprendizaje se recuperen en clave de innovación los saberes y competencias preexistentes a la luz de nuevos desafíos y recorridos teórico-metodológicos.

## BIBLIOGRAFIA

- ACEVEDO DIAZ José Antonio, "Análisis de algunos criterios para diferenciar entre ciencia y tecnología", Servicio de Inspección. Delegación de Educación y Ciencia, Huelva, 1997
- AGUILAR VILLANUEVA Luis, "La Hechura de las Políticas". Ed. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992
- BECKHARD, Richard y REUBEN T. Harris, "Transiciones organizacionales, Wilmintong, U.S.A, Ed. Addison - Wesley Iberoamericana, 1988
- CAMPRUBÍ I VENDRELL Margarida, "Después de Newton o como hacer realidad la transformación de la Administración Pública", Barcelona Ed. Del Serbal 2002
- CROZIER, Michel: "A quoi set la sociologie des organisations?", Tomo I, Théorie, culture et société. Ed. Seli arslan S A, Paris, 2000
- DIAZ C., GRANDINETTI R., NARI, P.: "Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas", Ed. AECL, PyG, Homo Sapiens, Rosario, 2002
- ECHABARRIA, Koldo , "Estrategias de cambio y contratos de gestión", paper presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001
- ECHABARRIA, Koldo, "Nuevas fronteras del estado y la administración pública": Visiones europeas. CEFIR, Dto. N° 16, Montevideo, 1997
- ECHABARRIA, Koldo, en "Reinvindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales" Caracas, Revista Reforma y Democracia N° 18, Ed. CLAD, , octubre 2000
- ETZIONI, Amitai: "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en AGUILAR VILLANUEVA Luis, "La Hechura de las Políticas". Ed. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992
- GOMÁ, Ricard, "La nueva política: del Estado a las Redes" en Revista Venezolana de Gerencia . Maracaibo, Año 6 N° 13. enero – marzo, 2001
- GOODIN, Robert (comp.): "Teoría del diseño institucional" Ed. Gedisa, Barcelona, 2003
- GRANDINETTI R. Y PINEDA J, comp. "La gestión Pública en gobiernos locales", Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico, PyG y Universidad autónoma de Tabasco, Méjico D.F. 2004.
- GRANDINETTI, Rita, "Gestión local e incorporación tecnológica. Una construcción con finales abiertos". Colección: "EL ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN". Tomo 3. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Hidalgo. México, 2002
- GRANDINETTI, Rita, "Las decisiones situadas", Programa Alianza Contigo – FAO-FODEPAL, 2004
- GRANDINETTI, Rita, "Nuevas Tecnologías de la Información y Gestión de Recursos Humanos en el Ambito Público Local", en Revista Venezolana de gerencia, Año 5 N° 11, Maracaibo, mayo – agosto 2000

- GRANDINETTi, Rita: "La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?", en Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Zulia, Venezuela, Vol. IX N° 2 mayo – agosto, 2003. Maracaibo, Venezuela
- HARMON M. Y MAYER R.: "Teoría de la organización para la Administración Pública", Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1999
- LYNN, N. Y WILDAVSKY, A.: "Administración Pública, el estado actual de la disciplina", Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1999
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto: "La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas", en Revista Reforma y Democracia N° 20, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, junio 2001
- NARI, Patricia, "El proceso de toma de decisiones en Programas y Proyectos", Programa Alianza Contigo – FAO-FODEPAL, 2004
- OLSEN, Johan, "Quizás sea el momento de redescubrir la democracia", en Revista Reforma y Democracia N° 31, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, febrero 2005
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA: "Ciencia, Tecnología y sociedad: una aproximación conceptual", Madrid, 2001
- PELUFFO M., Y CONTRERAS E.: "Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al Sector Público", Santiago de Chile, Ed. ILPES, 2002
- PINEDA GUADARRAMA, J.: "Enfoques contemporáneos de la administración pública". Universidad de Tabasco, Méjico 2001
- POLLIT Christopher, "Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando las reformas de la gestión pública", en Revista Reforma y Democracia N° 31, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, febrero 2005
- RAMIO MATAS, Carles, "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en Revista Reforma y Democracia N° 21, Caracas, Venezuela, 2001
- REDIN M. Y MORRONI W.: "Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión socio – urbana", publicación digital <http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/index.jsp> , 27 de octubre de 2004
- SANMARTÍN, Juan: "Tecnología y futuro humano", Ed. Anthropos, Barcelona, 1990
- SERNA, Miguel Salvador: "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", en Revista Reforma y Democracia N° 20, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, junio 2001

## 5. Guía para la Innovación tecnológica

### METODO ERI

Esta metodología<sup>28</sup> propone un abordaje de los problemas de gestión y herramientas para desarrollar el trabajo.

Esta guía propone un proceso para llevar a delante innovaciones deliberadas en organizaciones públicas basándose en el método ERI. Sin embargo no se presenta como el único modelo posible sino a simple modo de orientación sobre un posible proceso concreto de aplicación.

Las herramientas que presentaremos y su articulación se basan en el mapa ya desarrollado que propone el método:

MAPA PARA LA INNOVACION TECNOLOGICA	
<b>E</b> EXPERIENCIA	<ul style="list-style-type: none"><li>• PROBLEMAS DE GESTION</li><li>• REDES DE PROBLEMAS Y ACTORES</li><li>• GENESIS Y TRAYECTORIA HISTORICA</li><li>• ORGANIZACIÓN DESEADA Y CAPACIDADES NECESARIAS</li></ul>
<b>R</b> REFLEXION	<ul style="list-style-type: none"><li>• TECNOLOGICAS DE GESTION VIGENTES</li><li>• DIMENSIONES DE CAPACIDAD: CONTEXTO, REDES, ORGANIZACIONAL, INSTITUCIONA, HUMANA</li><li>• CONJUNTOS DE ACTUACION TECNOLOGICA</li></ul>
<b>I</b> INNOVACION	<ul style="list-style-type: none"><li>• NUCLEOS DE ACTUACION TECNOLOGICA</li><li>• ESTRATEGIAS DE INNOVACION</li><li>• ACTORES Y PROCESOS</li></ul>

---

<sup>28</sup> Grandinetti, Rita (2005) "Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica"

## Momento E: EXPERIENCIA ORGANIZACIONAL

### "Identificación del Problemas de gestión"

Definir inicialmente el problema el problema a abordar, y una línea de mejora inicial propuesta.

Puede hacerse a partir de Collages, representaciones, diálogo entre actores, etc.

### Mapeo de actores:

El Mapa de Centralidad de actores acompañará todo el proceso de cambio. El mapa de Centralidad permite responder de un modo gráfico y dinámico a esta pregunta: ¿Quiénes son los actores de la organización y qué rol juegan?

Esta es una herramienta dinámica, de fácil visualización que permite la actualización permanente y la inmediata identificación de los actores significativos según los diferentes aspectos y necesidades del plan.

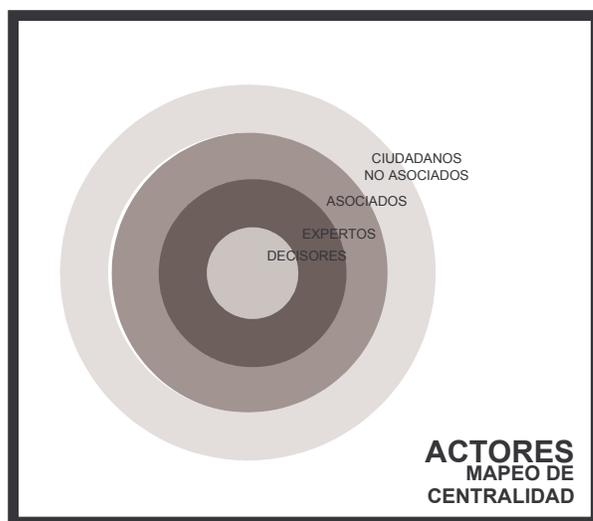
El mapa se construye en el inicio del proceso a partir del reconocimiento de los actores y su clasificación originaria según los tipos identificados:

- Decisores
- Expertos
- Ciudadanos Asociados
- Ciudadanos no Asociados

Se modifica y actualiza todas las veces que sea necesario a lo largo del proceso según los sucesivos reconocimientos y/o posicionamiento de los actores.

Procedimiento

1. Dibujar un gráfico según el esquema de centralidad, donde cada tipo de actor ocupe una franja concéntrica. identificarlos:



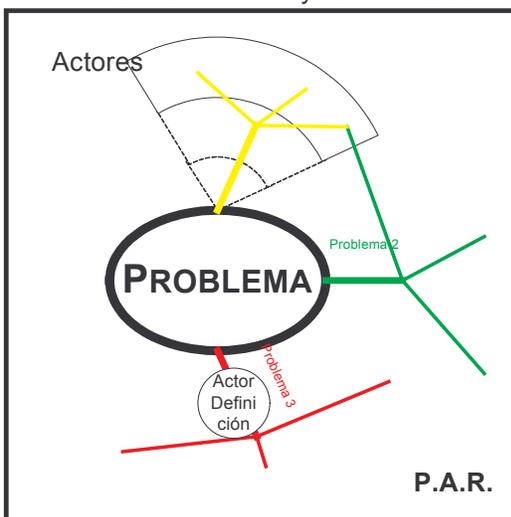
2. Identificar los actores reconocidos de la organización, clasificarlos según tipos

3. Escribir cada actor en un cartón y situarlos en el gráfico
4. Agregar, quitar actores y/o modificar su posición todas las veces necesarias. Particularmente luego de cada instancia participativa que permite reconocer nuevos actores.

### "Esquema PAR problemas y actores en red"

Realizar el Esquema PAR (problemas y actores en RED- INSTITUTO DE GESTION DE CIUDADES)

Los esquemas PAR se elaboran como modo de documentación y sistematización de las posiciones diferenciadas de los actores frente a un problema.



Se construye el esquema PAR por cada problema identificado, a partir de la siguiente graficación:

1. En el centro se identifica el PROBLEMA
2. Se dibujan tantas ramas como definiciones de puedan ser identificados según grupos de actores y se plantean sus ramificaciones (componentes) si los tienen.

3. Se pintan de diferentes color las ramas siguiendo estos criterios: Identificar con color verde las definiciones en las que acuerden todos los actores, con amarillo aquellos que sean sostenidos por escasos actores y con rojo aquellos sostenidos por un actor en oposición con los demás. En cada problema señalado con amarillo identificar los actores que lo

formularon según el mapa de centralidad de actores ( decisores, expertos, asoc.). En los problemas señalados con rojo identificar el actor que lo sostiene.

### "Génesis de la Organización"

Caracterizar la génesis de la organización teniendo en cuenta los siguientes componentes

- Problemas del contexto que dan origen al surgimiento de la organización
- Lectura que se hace desde los espacios de decisión política de estos problemas y que definen el sentido y la forma de intervención
- Misión de la organización
- Funciones
- Normativa que lo rige
- Competencias

### "Trayectoria histórica"

Caracterizar la trayectoria de gestión tecnológica de la organización teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Identificar históricamente los procesos de incorporación tecnológica llevados a delante en la organización.
- Señalar para cada caso el objeto de la intervención y manifestar las líneas teóricas y/o metodológicas predominantes
- Caracterizar los grupos de actores de la organización y su posicionamiento frente a estos procesos

**“Escenario para la resolución del problema: organización deseada y capacidades necesarias”**

Formular el escenario deseado de resolución del problema, considerando sus componentes y actores involucrados.

## **Momento R: REFLEXION**

### **"Las Dimensiones de capacidad de gestión"**

**Caracterizar las dimensiones de capacidad involucradas en el problema definido:**

1. **Contexto**
  - Político
  - Social
  - Económico
  - Tecnológico

2. **Redes**

*Acciones conjuntas con:*

*Organizaciones de la sociedad Civil*

- Otras reparticiones de la misma jurisdicción
- Otras jurisdicciones estatales

3. **Institucional**

- Mandato Fundacional
- Valores
- Normas
- Cultura

4. **Organizacional**

- Principales servicios y/o productos organizacionales
- Estructura vigente . Tipo
- Procesos de trabajo: características principales

Tipo de liderazgo

- Recursos económicos disponibles
- Recursos tecnológicos disponibles

5. **Humana**

- Caracterización por funciones principales
- Competencias existentes
- Mecanismos de gestión de recursos humanos vigentes

## Momento I: SÍNTESIS – INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL

### “LA IDENTIFICACIÓN DE NÚCLEOS DE ACTUACIÓN TECNOLÓGICA: NATs”

#### Consigna

Cruzar y Articular los componentes de la situación problemática trabajados en los puntos A y P en una mirada estratégica y sintetizadora.

Para esto:

- Seleccionar una de las técnicas propuestas (u otra identificada y acordada por el grupo).
- Desarrollarla a partir de los diversos componentes relevados en A y P.
- Definir los núcleos de actuación tecnológica a abordar (NATs)

#### ALGUNAS TECNICAS

##### MATRIZ DAFO

###### Objetivo

<ENFOQUE ESTRUCTURAL

Realizar una evaluación estratégica "ex-ante" de los principales componentes de una situación. La MATRIZ DAFO es todo un sistema, en este caso se presenta un esquema muy simplificado.

###### Metodología

Para cada uno de los componente a analizar, establecer, en orden a la Organización deseada, su comportamiento en terminos de:

###### **Fortalezas**

Componente interno a la organización que suma capacidades en orden a la construcción del escenario deseado

###### **Oportunidades**

Componentes externos que pueden influir positivamente o ser aprovechados estratégicamente para la construcción del escenario deseado

###### **Debilidades**

Componentes internos que representan un freno o una vacancia o una rémora para la construcción del escenario deseado

###### **Amenazas**

Componentes externos que pueden influir negativamente en la construcción del escenario deseado

#### ARBOL DE PROBLEMAS <sup>29</sup>

<sup>29</sup> Basado en: Frans Geilfus. 1997. 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. Prochamate–IICA, San Salvador, el Salvador.

### Objetivo

#### <ENFOQUE RETROSPECTIVO

Articular en un diagrama de causalidades los diversos componentes de la situación problemática. Distinguir causas y efectos y encadenamientos.

### Metodología

#### *Paso 1*

Retomar los componentes identificados y escribir cada uno en una tarjeta separada. Problema, y los diferentes componentes trabajados en Ay P.

#### *Paso 2*

Identificar el problema. Colocar la tarjeta en el centro del afiche.

#### *Paso 3*

Pedir a los participantes, revisar las demás tarjetas para identificar si componentes no son la causa del problema colocado en el centro. Colocar las tarjetas "causas" por debajo de la tarjeta central, en línea de causas; hacer una lluvia de ideas por si se identifican otras causas. Discutir cada

#### *Paso.*

#### *Paso 4*

Repetir el ejercicio anterior, para identificar otros componentes que podrían ser "consecuencia" de problemas ya colocados.

#### *Paso 5*

revisar todas las tarjetas que no han podido ser ubicadas, para ver si no tienen ninguna relación con ninguna de las tarjetas ya colocadas.

#### *Paso 6*

Al final se debe tener uno o varios "árboles" de problemas. Es muy importante lograr determinar, para. él o los árboles, un problema "central" del cual se derivan la mayoría de los demás.

## **Árboles de Competencias<sup>30</sup>**

### Objetivo

Reconstruir, a partir de los saberes construidos en Ay P, la organización en su totalidad, identificando núcleos de problemas en: las raíces (las competencias técnicas, el saber hacer), el tronco (capacidad de producción), las ramas (productos y clientes).

### Metodología

#### *Paso 1*

Definir cómo entenderá el grupo "saber hacer de la organización"

En un Primer círculo (raíz) caracterizar el saber hacer de la organización

Señalar, en el mismo círculo, los principales componentes de problema vinculados a este punto.

#### *Paso 2*

Definir cómo entenderá el grupo "capacidad de producción"

En un segundo círculo (tronco) caracterizar la capacidad de producción de la organización

Señalar, en el mismo círculo, los principales componentes de problema vinculados a este punto.

---

<sup>30</sup> Basado en Godet, Michel: "La Caja de herramientas de la prospectiva estratégica", CNAM, 1997, París

**Paso 3**

Definir cómo entenderá el grupo "productos y clientes de la organización"

En un Tercer círculo ( ramas) caracterizar los productos y clientes de la organización

Señalar, en el mismo círculo, los principales componentes de problema vinculados a este punto.

Clave: retornar a las competencias fundamentales para determinar las orientaciones estratégicas

**IDENTIFICACIÓN DE ACTORES RELEVANTES**

**Consigna:** Señalar los actores *significativos para el Tratamiento de los NAT s*

**Actores significativos:** Utilizamos estos términos para referirnos a lo que en la literatura académica se define como "stakeholders" ( Mitchell, Agle y Wood, Humberto Falção Martins; Joaquim Rubens Fontes Filho ). Desde esta perspectiva miramos la institución, como el espacio social de múltiples intereses competitivos, y a veces conflictivos, en el que los actores significativos juegan en *diferentes posiciones de poder*, según los NATs.

Del mismo modo, cabe esperar que operen en relación a la definición de situaciones deseables y posibles a futuro. Por eso la sustentabilidad de la estrategia tecnológica a implementar dependerá de pactos y arreglos cooperativos específicos (principalmente entre los más significativos o primarios, sin los cuales la estrategia no será viable ) y otros, menos significativos aunque momentáneamente relevantes (Selznick)

Sugerimos entonces que se listen todos los actores que tengan relación con los NATs, del conjunto de actores indetificados al inicio del proceso

Identificación de actores

Lo ha mencionado seleccionado porque considera que

Actor reconocido	su participación en el proceso es					su capacidad de aportar algún tipo de recurso es					sus intereses y expectativas son			en su relación con los demás actores es	
	imprescindible	deseable	indiferente	innecesaria	alta	mediana	baja	nula	urgentes	atendibles	postergables	irrelevantes	influyente	dependiente	
1.-															
2.-															
3.-															
4.-															
n.-															

## La Caja de herramientas

**Consigna: identificar tecnología/s entre las disponibles que me permitan sumar a la construcción del estilo deseado de gestión.**

Es necesario para esto tener clara la tensión, la técnica tiene que ser abordable desde lo que somos (recuperar análisis de capacidades realizado en P y NATs), y a su vez, sumar a la construcción del escenario deseado.

Trabajar sobre una técnica en particular, combinaciones, o recreaciones de las existentes confrontándolas con los NATs identificados, no cualquier técnica puede ser valiosamente recuperada en cualquier contexto.

## Algunas Tecnologías de Gestión disponibles

---

### Diseño y formalización de estructuras

#### **OBJETIVO**

Integrar los elementos de la estructura de la organización para lograr consistencia interna y con la situación de la organización (dimensión, antigüedad, ambiente, cultura, productos).

#### **DESCRIPCIÓN**

Técnicas para diseñar la división del trabajo organizacional en distintas tareas y lograr la coordinación entre ellas para consumir el producto organizacional.

Hay dos tipos predominantes:

- Basado en salvar la brecha existente entre la "organización óptima" y la real
- Basado en el análisis situado de los diversos componentes de la estructura y su propuesta de rediseño: Descripción de puestos, agrupamiento de puestos, diseño de la superestructura, diseño de mecanismos de coordinación y de sistemas de enlace.

#### **ALGUNAS UTILIDADES**

***Diseño de nuevas organizaciones***

***Descentralización vertical y horizontal***

***Fusion o supresión de áreas***

***Formalización de estructuras informales***

***Definición de competencias y responsabilidades por Unidades***

***Comunicación interna y externa***

#### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

MINTZBERG, Henry: "Diseño de Organizaciones Eficientes", Ateneo, Buenos Aires. 1988.

GIL ESTALLO, María de los Angeles, "Dirigir y organizar en la sociedad de la información", Ed. Pirámide, Madrid, 1999

HINTZE, Jorge: "Administración de las estructuras organizativas". [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

---

## **INDICE TD Tamaño Diseño**

### **OBJETIVO**

Evaluar las estructuras organizativas en base a la conformación de su estructura y el tamaño de esta en relación con los puestos de trabajo

### **DESCRIPCIÓN**

Análisis cuantitativo a partir de una afirmación, "las estructuras son mejores en cuanto la relación entre tamaño y diseño es la adecuada". Para definir esto se recurre a standares que se consideran adecuados: "valores técnicos de referencia" que se comparan por los alcanzados por la organización

Técnica basada en la relación entre los indicadores:

- T: tipo de organigramas: chicos o grandes. Medido según la cantidad de unidades organizativas en relación con la cantidad de puestos de trabajo que la forman.
- D: organigramas planos o jerárquicos. Proporción entre cantidades de unidades organizativas superiores y unidades dependientes dentro del organigrama.

### **ALGUNAS UTILIDADES**

Evaluar el nivel de racionalidad técnica de las organizaciones

Evaluar la necesidad o no de reorganizaciones

Evaluar propuestas de rediseño

Describir el momento de la organización para identificar aspectos de mejora

### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

TOP Tecnología para la Organización Pública- INDICE TD – [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

---

## **Manuales de organizacionales y de procesos**

### **OBJETIVO**

Explicitar la estructura vigente en la organización, comunicar las misiones y funciones y /o darle juridicidad a la misma.

### **DESCRIPCIÓN**

"Documento que contiene información detallada referente al directorio administrativo, antecedentes, legislación, atribuciones, estructuras y funciones de las unidades administrativas que integran la institución, señalando los niveles jerárquicos, grados de autoridad, responsabilidad, canales de comunicación y coordinación; asimismo, contiene organigramas que describen en forma gráfica la estructura de la organización" (SHCP, 1998, pág. 238).

### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Instruir al personal acerca: objetivos, funciones, relaciones, políticas, procedimientos, normas, etcétera.
- Precisar las funciones y relaciones de cada unidad administrativa para deslindar responsabilidades, evitar duplicidad y detectar omisiones.

- Coadyuvar a la ejecución correcta de las labores asignadas al personal y propiciar la uniformidad en el trabajo.
- Servir como medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso, facilitando su incorporación a las distintas funciones operacionales.
- Proporcionar información básica para la planeación e implementación de reformas administrativas.

### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – MÉXICO: "Manuales de organización". México, 2000

---

## **Reingeniería de procesos**

### **OBJETIVO**

Pensar de cero nuevamente la organización. Rediseño radical de los procesos de trabajo

### **DESCRIPCIÓN**

Proceso centrado en el relevamiento, análisis y evaluación de los procesos organizacionales de trabajo.

En base a cuatro criterios: costo, calidad, servicio y velocidad

"Olvide lo que Ud. Ya sabe de cómo deben funcionar los negocios, la mayor parte de esos conocimientos está equivocada"

### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Mejora del desempeño, la efectividad y la eficiencia de las organizaciones
- Rediseño integral de áreas de trabajo
- Mejoras en los procesos administrativos a partir del rediseño y la incorporación de tecnologías de la información
- Desarrollo del enfoque de procesos en la organización, como cadena de valor integrada del que cada actividad es un eslabón que define la calidad final del producto.
- Desarrollo del enfoque orientado al cliente

### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

HALACHMI, Arie: "La reingeniería en el sector público. El caso de la Administración de la Seguridad Social y el proceso de determinación de la incapacidad en los Estados Unidos"

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: "Manual de Reingeniería", Buenos Aires, ED. INAP, 2000

HAMMER, M.Y CHAMPY, J. "Reingeniería de la empresa", Ed. Parragón, Madrid, 2001

---

## **Gestión de Calidad**

## **OBJETIVO**

Mejora continua de los productos organizacionales, basada en criterios preventivos

## **DESCRIPCIÓN**

Coexisten diferentes modelos para implementar técnicas de calidad, entre ellos podemos mencionar:

**Círculos de Calidad:** programa a través del cual grupos de trabajadores se reúnen para analizar sus problemas y proponer soluciones en el lugar de trabajo, son parte del movimiento nacido en Japón que se orienta a aumentar la participación de los trabajadores en el control y administración de las empresas.

**Premios a la Calidad:** orientados a promover en las organizaciones gestión de la calidad. Es un modelo de autodiagnóstico que posibilita el diseño de nuevas acciones de calidad en base al análisis de diferentes dimensiones: liderazgo de equipo, sistema de gestión (gestión de las expectativas de los clientes, de la calidad, de los recursos humanos, de los procesos), y resultados

**Sistemas de Certificación de Calidad:** Sistemas de normas voluntarias para sistemas gerenciales de calidad. Incluye normas de productos individuales como calibración y mediciones, considerando los procesos de producción como un todo, desde la demanda del cliente hasta la entrega final del servicio.

## **ALGUNAS UTILIDADES**

- Definir los productos organizacionales y sus necesidades de mejora
- Identificar las necesidades de los clientes
- Mejorar la satisfacción de los clientes
- Mejora de tiempos de producción y condiciones finales de productos /servicios.
- Instaurar un sistema de estandarización de prácticas para su medición
- Involucrar a los trabajadores con sus prácticas
- Ampliar la visión de los trabajadores de la importancia del trabajo que realizan y la calidad de sus productos
- Generar compromiso con el cliente

## **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

Rothery, Brian: "ISO 9000", Panorama Ed. 10ª Reimpresión, México DF, 1997

Instituto Nacional de la Administración Pública: "Bases del Premio Nacional a la Calidad. República Argentina" Sector Público 1999

Oligastri, Enrique: "Gerencia japonesa y círculos de participación: Experiencias en América Latina", Ed. Norma, Bogotá, 1988

Etkin, Jorge: "El enfoque sustantivo de la calidad y la dignidad del ciudadano", IV Congreso del CLAD, Buenos Aires, 2001

---

## **Cuadro de Mando Integral**

### **OBJETIVO**

Proveer una visión sencilla y comprensiva del estado de avance de la estrategia organizacional

### **DESCRIPCIÓN**

*Sistema de gestión en base al seguimiento de indicadores integrados que permite medir la implantación de la estrategia.*

*Contemplan las siguientes dimensiones organizacionales:*

- Financiera*
- Satisfacción del Cliente*
- Procesos Internos*
- Aprendizaje y desarrollo organizacional*

### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Traducir la estrategia organizacional en acción
- Diseño de un proceso sistemático de medición para la puesta en práctica de la estrategia
- Movilizar los esfuerzos organizacionales centrándolos en la estrategia
- Generar información para todos los niveles de la organización
- Clarificar y traducir la estrategia
- Aumentar el feedback y la información estratégica

### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

Kaplan y Norton: "El cuadro de Mando Integral", Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1999

Mas Sabate, Jordi: "El cuadro de mando, un instrumento clave para la gestión asociada". Generalita de Cataluña, 2003

Hintze, Jorge: "Instrumentos de Evaluación de valor de la gestión pública": [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

---

## **Bechmarking**

### **OBJETIVO**

Aprender de las mejores prácticas para mejorar la propia gestión

### **DESCRIPCIÓN**

Según la página [www.benchmarking.gov.uk](http://www.benchmarking.gov.uk), benchmarking es, en esencia, un procedimiento que implica el aprendizaje de uno a otro, compartiendo el conocimiento y la información e implementando buenas prácticas.

Es, también, el proceso de aprendizaje sobre la práctica de organizaciones que son líderes en un campo o están legitimadas para servir de comparación y son semejantes, en cuanto a

productos y procesos con la organización en la que se implementa.

#### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Proceso de aprendizaje para directivos de la organización
  - Enriquecimiento a partir de experiencias novedosas y "exitosas"
  - Dinamización de espacios de gestión
  - Implantación de nuevos productos y/o procesos
  - Mejora de procesos y productos
  - Promover proactividad
- 

### **Gestión por Proyectos y Unidades Ejecutoras**

#### **OBJETIVO**

Canalizar y administrar eficaz y eficientemente recursos

#### **DESCRIPCIÓN**

- Basado en la idea de proyecto como un enfoque sistemático y disciplinado de analizar y gestionar conjuntos de actividades con un fin común
- Tratamiento integrado de las problemáticas
- Coordinación por medio de una Unidad Ejecutora
- Las UE participan en la implementación de los proyectos con intervención única o compartida.
- Responsabilidades administrativas, técnico – sustantivas, de promoción y de coordinación
- A menudo normativa extraordinaria, sin limitaciones asociadas a la norma administrativa
- UE como ámbitos alternativos, diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares
- Amplitud de fines y funciones

#### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Pueden integrar planteos más amplios de reforma de la gestión
- UE como ámbitos referentes para el resto de la administración de otro estilo de gestión
- Generar altos niveles de eficiencia y eficacia en proyectos sencillos
- Límites para la gestión de proyectos con alta incertidumbre

#### **Bibliografía**

Martínez Nogueira, Roberto: "Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales" en Revista Reforma y Democracia, Ed. CLad, 2002

---

## **Cartas de Servicios – Contratos de Gestión**

### **OBJETIVO**

Proporcionar un marco para generar nuevos comportamientos centrados en una visión clara de objetivos de resultado esperados.

### **DESCRIPCIÓN**

*Existe una gran variedad de instrumentos que vinculan: diferentes ámbitos de gestión entre sí, diferentes jurisdicciones – a la organización estatal con el ciudadano, etc.*

*Las Cartas de Servicios, en particular, son documentos que se construyen con acuerdo con los ciudadanos, a través del cual las Administraciones informan a la ciudadanía sobre los servicios que tienen encomendados y acerca de los compromisos de calidad en su prestación, así como de los derechos de las personas usuarias en relación con estos servicios.*

*Puntos en común :*

- Acuerdos como marco, lógica relacional y de compromiso.
- Especificaciones centradas en la facilitación de los procesos y la posibilidad de logros
- Establecimiento de objetivos a lograr e indicadores
- Duración determinada
- Incentivos y sanciones
- Negociación
- Resolución e controversias
- Seguimiento y evaluación

### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Vincular prácticas a objetivos claramente definidos
- Generar compromiso con el accionar del area
- Generar responsabilidad
- Promover prácticas basadas en una lógica relacional y no normativa
- Promover nuevos comportamientos

### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

Echabarría Ariznabarreta, Koldo: "Estrategias de cambio y contratos de Gestión" IV Congreso del CLAD, Buenos Aires, 2001

---

## **Gestión Transversal**

### **OBJETIVO**

Coordinar, en un esquema de cogestión la participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil, reparticiones y jurisdicciones estatales.

### **DESCRIPCIÓN**

Mecanismos que permiten el trabajo coordinado integrando el plano interno del municipio, otras jurisdicciones estatales, los ciudadanos organizados y los vecinos, de modo de construir nuevos espacios que posibiliten una gestión novedosa y consensuada que de respuesta a problemas, muchas veces inéditos.

Un esquema de gestión integrada: en su estrategia, sus aspectos estructurales y dinámicos (procesos permanentes, y gestión de proyectos específicos), sus Programas y Proyectos y sus espacios de aprendizaje. Este esquema opera en simultáneo en dos dimensiones:

- El diseño institucional (las redes y las instituciones, la estructura y la dinámica de trabajo, los programas específicos)
- El desarrollo de capacidades para la gestión relacional (revisando los procesos, construyendo información estratégica y promoviendo nuevas competencias en el personal)

### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Gestionar proyectos en los que intervienen múltiples actores
- Optimizar el uso de recursos
- Flexibilizar procesos
- Abordar programas de base territorial
- Abordar programas por problemática
- Promover comportamientos basados en el análisis del entorno, la negociación y la visión estratégica
- Promover el abordaje integrado de los problemas y una cultura de la coordinación

### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

CAMPRUBÍ I VENDRELL Margarida, "Después de Newton o como hacer realidad la transformación de la Administración Pública", Barcelona Ed. Del Serbal 2002

SERRA, Albert: "La gestión transversal, expectativas y resultados" en Revista Reforma y Democracia, Nº 32, junio de 2005, Ed. CLAD, Caracas

---

## **Comunidades de Práctica o aprendizaje en redes informales**

### **OBJETIVO**

La construcción de nuevas destrezas e identidades profesionales a partir del aprendizaje conjunto

### **DESCRIPCIÓN**

"Una comunidad de práctica es un grupo de individuos que han estado trabajando juntos durante un largo período, y que por haber compartido prácticas también comparten ricas experiencias. Además, han elaborado sus propios mecanismos de confianza, porque todos saben lo que cada uno de ellos es capaz de hacer. Eso permite que, dentro de la comunidad, las ideas fluyan muy fácilmente." Brown (2000)

Características:

- ❑ Surgen espontáneamente. Alrededor de dos o tres personas (raras veces en torno a unas sola), empiezan otras a "gravitar", atraídas por una fuerza social y profesional e impulsadas por su interés de conocer y mejorar las formas de hacer las cosas.
- ❑ Colaboración directa. Los integrantes se ayudan entre sí sin intermediarios, sin formulismos, requisitos ni condiciones.
- ❑ Cajas de resonancia. Los "integrantes" divulgan las opiniones, realizaciones, iniciativas y propuestas de los otros. Son una especie de "lleva y trae" en el mejor sentido.
- ❑ Exploración conjunta. Se ocupan de un tema central (el que aglutina a las personas a "gravitar"), pero de manera caótica, pasan de un asunto a otro con gran facilidad VINCULANDO, CONECTANDO elementos que, por lo general, caen en el descuido. Exploran nuevas posibilidades en manada preferencialmente.

#### **ALGUNAS UTILIDADES**

- Promover innovación y aprendizaje de la experiencia
- Hacer explícito el conocimiento implícito
- Socializar el conocimiento individual
- Mejorar las prácticas organizacionales
- Desarrollar aptitudes para la resolución de problemas complejos a través del diálogo, el análisis y la identificación de estrategias

#### **BIBLIOGRAFÍA - LINKS**

PELUFFO M., Y CONTRERAS E.: "Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al Sector Público", Santiago de Chile, Ed. ILPES, 2002

---

#### **LINKS - Para ampliar y consultar casos**

Sitio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)  
Ministerio de las Administraciones Públicas de España <http://www.igsap.map.es/calidad>  
Instituto nacional de Administración Pública de Argentina: [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)

---

#### **IDENTIFICAR UNA ESTRATEGIA DE INCORPORACIÓN TECNOLÓGICA**

La estrategia es la gran directriz o camino a seguir para concretar los propósitos que sintetiza el escenario deseado. Define las grandes opciones de futuro y el modo de gestionar el cambio y de crear el mejor futuro. Es el eje de un proceso creativo para identificar y realizar las acciones más importantes, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles y los retos y oportunidades futuras.

*Definir una estrategia de incorporación tecnológica que, basada en el análisis realizado en el punto P, contemple (no necesariamente de cómo explícito) los NATs, el análisis de actores y las tecnologías a incorporar.*

## **DISEÑO DEL PROCESO DE INCORPORACIÓN TECNOLÓGICA**

Identificada la Estrategia de incorporación Tecnológica. Diseñar el proceso inicial contemplando y fundamentando:

### **Lógica predominante del proceso**

- Lógica de "pinza", combinando efectos inmediatos con otros a medio y largo plazo
  - Lógica del "medio-largo plazo": mayor plazo de maduración, aptos para entornos más estables
  - Lógica de proyectos-clusters
  - Lógica programa: objetivos - sub-objetivos - proyectos concretos
- CLAVE: REVISAR NAT'S Y ESTUDIAR POSIBLES ESCENARIOS UTILIZANDO CADA UNA

### **Quién /es / qué área estará a cargo.**

La jerarquía, Un staff técnico, Un equipo de proyecto transversal, Líderes naturales, Comunidades de práctica

CLAVE: DIFÍCIL QUE UNA ORGANIZACIÓN CULTURALMENTE AFERRADA A PRÁCTICAS TRADICIONALES CAMBIE SOLA... VOLVER A –P- Y análisis de actores de S

### **Con quiénes trabajar en el inicio del Proceso**

Un modo de pensarlo: Lugar en el mapa de centralidad de actores

Otros... Área de la organización, Sectores más deseosos, Sectores más disconformes, Equipo temporal para el proyecto

CLAVE: IDENTIFICAR LAS PALANCAS DE CAMBIO. VOLVER AL ANALISIS DE ACTORES – S-

### **Qué? Técnica/s utilizar**

Proyecto Piloto – Experimentos, Intervenciones formativas, Reuniones con los involucrados, Creación de estructuras Temporales, etc.

CLAVE: PENSAR POSIBLES COMBINACIONES. ESTRATEGIAS CRUZADAS – MULTIPLES QUE PERMITAN CONTEMPLAR LOS NATS EN SU TOTALIDAD - S –

### **Cómo? Actividades: específicas, integradas, adaptables, con metas temporales.**

CLAVES: PENSAR EN ÁRBOLES DE PROYECTOS – CONTEMPLAR TODAS LAS DIMENSIONES DE LA GESTION INVOLUCRADAS EN EL PROBLEMA. REVISAR – P –

### **Con qué? Recursos necesarios.**

Recursos tecnológicos, Humanos, Temporales, Financieros, Infraestructura  
CLAVE: ANÁLISIS DE DISPONIBILIDAD (VER P) O REDISEÑO DE ACTIVIDADES

---

## Bibliografía

- ACEVEDO DIAZ, José Antonio "Análisis de algunos criterios para diferenciar entre ciencia y tecnología" Huelva, España, "Enseñanza de las Ciencias", 1998
- ARRAIGADA, Ricardo, "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal. Una propuesta metodológica". Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social ( ILPES), Santiago de Chile, 2002
- BECKHARD, Richard y REUBEN T. Harris, "Transiciones organizacionales, Wilmintong, U.S.A, Ed. Addison - Wesley Iberoamericana, 1988
- BENEST, Frank "Optimizar la organización municipal" Barcelona, Ed. Fundación Carles Pi I Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1998
- CORIAT, Benjamín. "Pensar al Revés". Ediciones Siglo XXI. España, 1992.
- CROZIER, Michael, "La transición del Paradigma Burocrático a una cultura del la Gestión Pública" en, Reforma y Democracia N° 7, Ed. CLAD, enero 1997
- DÍAZ C., GRANDINETTI R. y NARI P., comp, " Tecnologías y Gestión local en Argentina, ed. Homo Sapiens – PyG – AECI, Rosario 2002
- ECHABARRIA, Koldo , "Estrategias de cambio y contratos de gestión", paper presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001
- ECHABARRIA, Koldo, en "Reinvindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales" Caracas, Revista Reforma y Democracia N° 18, Ed. CLAD, , octubre 2000
- ETKIN Jorge, "Política gobierno y Gerencia de las Organizaciones", Buenos Aires Ed. Prentice Hall 2002
- ETKIN, Jorge: "El enfoque sustantivo de calidad y la dignidad del ciudadano, Paper. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Buenos Aires, 2001
- FERRARO, Ricardo: "Para qué sirve la tecnología", Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005
- GARCIA PALACIOS, E. M., et al, "Ciencia, Tecnología y Sociedad: una aproximación conceptual". Ed. De la Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, 2001
- GIL ESTALLO, María de los Angeles, "Dirigir y organizar en la sociedad de la información", Ed. Pirámide, Madrid, 1999
- GRANDINETTI Rita y PINEDA Juan de Dios, comp. "La gestión Pública en gobiernos locales", Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico, PyG y Universidad autónoma de Tabasco, Méjico 2004.
- GRANDINETTI Rita: "Gestión Pública y Nuevas Tecnologías: un único camino posible?" en Díaz, Grandinetti y Nari comp, " Tecnologías y Gestión local en Argentina, ed. Homo Sapiens – PyG – AECI, Rosario 2002
- GRANDINETTI, Rita, "Gestión local e incorporación tecnológica. Una construcción con finales abiertos". Colección: "EL ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA EN UN MUNDO EN

TRANSFORMACIÓN". Tomo 3. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Hidalgo. México, 2002

GRANDINETTI, Rita: "Comunidades de Práctica e innovación en la gestión de políticas", ponencia presentada en el 10º Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santiago de Chile, 2005

GRANDINETTI, Rita: "Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica", ponencia presentada en el 3º Congreso Argentino de Administración Pública, Tucumán, junio de 2005

GRANDINETTI, Rita: "La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?", en Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Zulia, Venezuela, Vol. IX N° 2 mayo – agosto, 2003. Maracaibo, Venezuela

GRONROSS "Producción de Servicios" Buenos Aires, Ed. Prentice, 2002

HALL Richard H. "Organizaciones Estructura y Proceso", Madrid Ed. Prentice Hall Internacional 1973

HALL, Richard, H. "Organizaciones, Estructura y Proceso". Ediciones Prentice Hall Internacional. Madrid, 1973.

HARMON, Michael y MEYER, Richard, "Teoría de la organización para la Administración Pública", Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas, México, 1999

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: "Manual de Reingeniería", Buenos Aires, Ed. INAP, 2000

KAPLAN Y NORTON "Cuadro de Mando Integral" Ed. Gestión 2000, Barcelona, 2001

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto: "La reforma del Estado en Argentina: La lógica política de su desarrollo organizacional". FORGES doc. 25/93, Buenos Aires.-

MAS SABATÉ, Jordi: "El cuadro de mando: un instrumento clave para la administración integrada" Paper, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Buenos Aires, 2001

MINTZBERG, Henry: "Diseño de Organizaciones Eficientes", Ateneo, Buenos Aires. 1988.

MINTZBERG, Henry: "Safari a la estrategia", Ed. Granica, Barcelona, 1999

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted , "La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público". Barcelona, Ed. Paidós, 1997

PELUFFO M., Y CONTRERAS E.: "Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al Sector Público", Santiago de Chile, Ed. ILPES, 2002

POLLIT Christopher: "Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando las reformas de la gestión pública", en Revista Reforma y Democracia N° 31, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, febrero 2005

RAMIO MATAS, Carles, "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en Revista Reforma y Democracia N° 21, Caracas, Venezuela, 2001

SCHVARSTEIN, Leonardo: "Diseño de Organizaciones. Tensiones y paradojas". Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998

SCHWEINHEIM, Guillermo, "Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas", Buenos Aires, Revista de Investigaciones del INAP N° 0, 1998

SERRA, ALBERT: "Factores relevantes para la gestión de la innovación en la Administración local", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

TECCO, CLAUDIO Y LOPEZ, SILVANA: "La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar para gestar nuevos escenarios", en Grandinetti y Pineda, comp. "La gestión Pública en gobiernos locales", Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico, PyG y Universidad autónoma de Tabasco, Méjico 2004.