

Ciclo de Formación para la Innovación

Segundo Seminario: *“Innovación,
Estrategias de Cambio y Tic´s”*

Docente: Rita Grandinetti

Material de Lectura: *“Innovación y
Estrategias de Cambio”* de Rita
Grandinetti 2011

Santa Fe, 28 de Septiembre de 2011



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).

Rita M. Grandinetti

Rosario, 2011

1. Las Innovación en las organizaciones públicas

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 (UvalleBerrones, 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”...

Las organizaciones públicas se enfrentan a 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, la gestión definitivamente no juega el mismo rol de administrador que jugaba veinte años atrás. Debe 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 tensiona a las organizaciones públicas. 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, materializar las políticas. 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.

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?.

Por todo esto la innovación aparece como una necesidad casi insoslayable. Sin embargo, 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.

Siguiendo al PNUD (extraído de PNUD E/C.16/2006/2) podemos señalar también que, como el ámbito de la innovación en la gobernanza no está tan desarrollado como en el sector privado, hay diferentes definiciones de lo que significa innovación en la gobernanza y la administración pública. Por ejemplo, uno de los criterios para seleccionar a los galardonados con el Premio de las Naciones Unidas para la Administración Pública es “la introducción de un concepto nuevo”, es decir, el hecho de que un gobierno presente una idea única, un enfoque claramente nuevo de la solución de problemas o una política o una concepción de la aplicación únicas, en relación con determinado país o región, en favor de la transparencia, la rendición de

cuentas y la capacidad de respuesta de la administración pública⁸. En Sudáfrica, el ImpumeleloInnovationsAwards Trust⁹, que premia a proyectos excepcionales que entrañan la colaboración con el sector público y mejoran la calidad de vida de las comunidades pobres de forma innovadora, utiliza los siguientes criterios de evaluación para definir una innovación:

- **Espíritu innovador:** grado de desarrollo de la capacidad de iniciativa, creatividad y nuevos procedimientos para abordar importantes cuestiones relacionadas con la pobreza
- **Participación del gobierno:** participación del gobierno y asociaciones
- **Eficacia:** grado en que el proyecto ha alcanzado sus objetivos declarados y otros resultados deseables desde el punto de vista social
- **Efecto en la pobreza:** efecto demostrable del proyecto en la mejora de la calidad de vida de las comunidades y las personas pobres

La innovación es una opción política, un proceso, un aprendizaje, un esfuerzo sostenido, condiciones, herramientas y métodos. 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*



- **Sostenibilidad:** viabilidad y buen funcionamiento del proyecto a pesar de las limitaciones de financiación, personal, etc.
- **Posibilidad de repetición:** valor del proyecto a la hora de enseñar nuevas ideas y buenas prácticas para programas de reducción de la pobreza.

De forma general, una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, lo cual no es lo mismo que una invención. Se trata de concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea.

Una innovación puede entrañar la incorporación de elementos nuevos, una combinación nueva de elementos existentes o un cambio o alejamiento significativo de la forma de actuar tradicional, y se asocia a productos, políticas y programas, planteamientos y procesos nuevos. La innovación en la administración pública se puede definir como el desarrollo de nuevas concepciones de políticas y procedimientos operativos uniformes por parte de las organizaciones públicas con objeto de resolver los problemas de política pública. Por lo tanto, una innovación en la administración pública es una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a problemas viejos. Además, una innovación no es una solución cerrada y completa, sino a una solución abierta, transformada por quienes la adoptan.

Los ámbitos de innovación son también variados, con inclusión del desarrollo y la gestión de los recursos humanos, la prestación de los servicios públicos, las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las actividades de los gobiernos, la descentralización, etc.

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.

Hay diferentes tipos de innovaciones en la administración pública:

a) innovaciones institucionales, que se centran en la renovación de instituciones establecidas o el establecimiento de nuevas instituciones;

b) innovación organizativa, que incluye la introducción de nuevos procedimientos de trabajo o técnicas de gestión en la administración pública;

c) innovación de los procesos, que se centra en la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos

d) innovación conceptual, que se centra en la introducción de nuevas formas de gobernanza (por ejemplo, formulación interactiva de políticas, gobernanza comprometida, reformas presupuestarias populares, redes horizontales).



Siguiendo a Hammel podemos decir que la clave para la innovación 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.

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?

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, 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.

2. Principios para la Innovación

Para el PNUD se destacan varios principios y estrategias fundamentales para la innovación en las organizaciones públicas:

- a) integración de los servicios;

Como los sectores públicos ofrecen cada vez más servicios, en lugar de considerar qué tipos de servicios se prestan, actualmente se está centrando la atención en el modo en que se prestan. En varios países, no sólo se está prestando un conjunto de servicios, sino que éstos se coordinan y adaptan cada vez más para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Los servicios auxiliares ya no son el factor que determina dónde tienen que ir los ciudadanos, sino que esos servicios se vinculan integrándolos pronto en la cadena de valor o reuniendo servicios en una ventanilla única para los ciudadanos

- b) descentralización de la prestación de los servicios;

Acercar los servicios y los funcionarios a la población (por ejemplo, del plan nacional al regional) suele dar lugar a un nivel superior de respuesta y adaptación, por lo tanto, a una mayor satisfacción de los ciudadanos y las empresas. La descentralización también permite que



los ciudadanos proporcionen más información sobre los servicios públicos y, por consiguiente, una mejor adecuación entre los servicios y las necesidades locales. Desde el punto de vista económico, mantener un único sistema centralizado de prestación y supervisión de servicios tiende a refrenar el desarrollo fuera de los núcleos urbanos,

- c) trabajo compartido con Organizaciones de la sociedad civil

Las asociaciones entre los sectores público y privado, así como el gobierno conjunto o la colaboración interinstitucional, son cada vez más habituales, y la opinión pública espera una mayor participación, una mejor utilización de los recursos y una mayor eficacia en la prestación de servicios. Considerando la falta de precedentes, a menudo son necesarios planteamientos innovadores que difieren de la antigua administración fragmentada (“silo”).

- d) participación de los ciudadanos;

Los ciudadanos contribuyen cada vez más a los procesos de formulación y supervisión de las políticas de los gobiernos. Varios países han elaborado estrategias para alentar la participación activa de los ciudadanos, por ejemplo en los procesos presupuestarios y fiscales

- e) aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La utilización de servicios basados en Internet para eliminar el papeleo o expandir la infraestructura digital se ha difundido rápidamente en los sectores públicos en los últimos años.

3. La vigencia y el cambio en las organizaciones

Hora bien, entre muchos procesos de transformación, cambio, “modernización”, “desarrollo”, innovación, etc... de la gestión, 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?**

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.

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 abrirse y abrir 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. En este sentido es posible señalar algunas aproximaciones que han sido ampliamente mencionadas por diferentes autores.

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?

Algunas causas de los intentos fallidos de innovación, identificadas por gestores públicos:

<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”



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.

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.

La innovación y 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.

4. Los mapas para la transformación organizacional

Y si es así, ¿podemos identificar, en este eje, elementos que nos permitan, 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 **inclusión** es la clave, el norte. Sólo una organización inclusiva garantiza capacidades para construir territorios inclusivos. 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 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.



5. Hacia una propuesta metodológica

La propuesta se estructura a partir de una reflexión inteligente sobre las propias prácticas organizacionales, la identificación de núcleos de actuación, estrategias de mejora y procesos de incorporación tecnológica situados, construyendo aprendizajes innovativos a partir de la experiencia.

Se trata de una metodología específica que permitiera abordar exitosamente la historicidad y complejidad de los procesos innovativo en organizaciones públicas: 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.

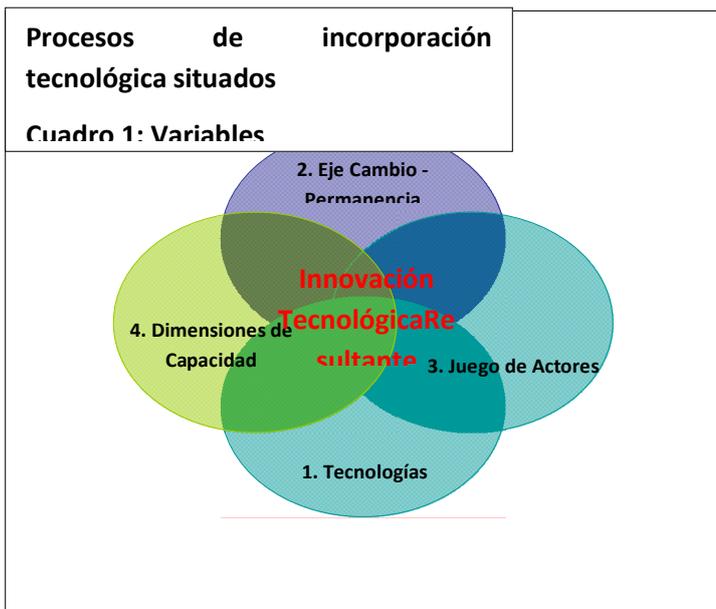
“I”) INNOVACION: Aprendizaje organizacional e Innovación.

A partir del aprendizaje de las experiencias desarrolladas planteamos cuatro variables como estructurantes de los procesos de innovación 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 (1996¹) 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.

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):

¹ Citado en ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA: "Ciencia, Tecnología y sociedad: una aproximación conceptual", Madrid, 2001



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 capacidad:** 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, Lournaga, 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.

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 trasplante 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 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.

¿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**⁻² a partir de mecanismos que los contempla y organiza operativamente... El método asume como criterio básico de diseño que la innovación 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.

Las tecnologías de la Información y la innovación en la gestión

Es necesario señalar con Tecco y López, 2004 que “el rol cualitativamente más importante en el ámbito gubernamental, no es ya como prestador directo de todos los servicios, sino como responsable de la calidad de los mismos y garante de los derechos de los ciudadanos consagrados en el orden institucional vigente”. Qué significa esto? Que el estado se mueve en este caso en una difícil línea de tensión, ya que la ampliación de los espacios de participación en este sentido requieren que ponga en cuestión sus propias capacidades de liderar un proceso de este tipo y no ser cooptado por espacios corporativos locales, en muchos casos constituidos por poderes cuasi –feudales que monopolicen, desde una relación de fuerzas asimétrica los espacios construidos para incrementar la transparencia y la definición pública de los servicios. Siguiendo a los mismo autores podemos decir que “integrar agentes privados y sociales a la gestión pública local demanda un esfuerzo previo de preparar a la propia administración municipal para desarrollar de modo efectivo su rol de articulador de iniciativas ... Una herramienta que contribuye a fortalecer la organización -y que también facilita la participación informada de agentes externos en la gestión pública- son los sistemas de información y diagnóstico de la realidad local”.



En esta línea son numerosos los estudios sobre las potencialidades de los sistemas de información para ampliar los niveles de transparencia de la gestión, centrados en la capacidad de los sistemas de información para disminuir las barreras de tiempo y de distancia, democratizando la información. Siguiendo a Finquelievich (1999) podemos afirmar que la evolución de los sistemas de información en las últimas décadas implicó la disminución de los obstáculos tecnológicos y financieros que se oponían a las intenciones de informatización de la administración pública. La herramienta se ha vuelto más poderosa, pero al mismo tiempo su uso se ha vuelto crecientemente accesible y su difusión se ha generalizado, debido a la disminución de sus costos...

Los sistemas de información no son inocuas: inducen -o deberían hacerlo- importantes mutaciones en las organizaciones que las utilizan, entre ellas la adecuación de las mismas estructuras administrativas y profundas transformaciones en la cultura organizacional". (Finquelievich, 1999). En este sentido desde las visiones relacionales de la gestión hay un particular énfasis en el desarrollo de tecnologías de las comunicaciones y de la información como modo de ampliación del espacio de lo público y la construcción de una gestión más democrática y transparente, generado nuevos espacios de participación no tradicionales para el control ciudadano.

Se amplía la disposición de información sobre la gestión por parte de la ciudadanía a través de foros de discusión, comunidades virtuales, el Correo Electrónico y las Páginas Web municipales como ámbitos de información de la gestión. Este componente, sin embargo no puede ser considerado sin tener en cuenta las posibilidades reales de acceso de la ciudadanía local a estas herramientas... lo que se ha dado en llamar la brecha digital y que en muchos de los municipios latinoamericanos constituye una seria limitación de las potencialidades de democratización que presenta la herramienta.

