

Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica¹

Rita Grandinetti
ritagrandinetti@gmail.com

Technological innovation in public organizations: ERI, a methodological proposal²

Resumen

El presente trabajo asume el conocimiento tecnológico como pluridimensional, orientado a la praxis para la resolución de problemáticas complejas y la toma de decisiones en situación (Acevedo, 1998). Propone un esquema de investigación y reflexión innovativa sobre las prácticas organizacionales. Se trabaja con base en una metodología específica que permite abordar la historicidad y complejidad de los procesos de incorporación tecnológica: la metodología ERI, que articula tres momentos principales:

- “E”) EXPERIENCIA: Integración del campo significativo de actuación, reconocimiento de los actores, las instituciones, las tecnologías y las organizaciones involucradas en una problemática específica.
- “R”) REFLEXIÓN: selección de núcleos de actuación tecnológica, construcción de redes y consolidación de estrategias tecnológicas.
- “I”) INNOVACIÓN: Aprendizaje organizacional e Innovación.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar se plantea el abordaje teórico metodológico, después se desarrollan los principales aspectos del Método ERI y se finaliza planteando algunos desafíos pendientes para profundizar esta línea de trabajo.

Palabras clave: Innovación; Organizaciones públicas; Cambio; Tecnologías de gestión; Metodología

Abstract

This work assumes technological knowledge as multidimensional, oriented to praxis in order to solve complex problems and to help with decision making processes in situation (Acevedo, 1998). It proposes a research scheme and innovative reflection on organizational practices. The work was carried out based on a specific methodology that allows addressing the historicity and complexity of technology integration processes: the ERI methodology, which articulates three main stages:

- “E”) EXPERIENCE: Integration of the significant field of activity, recognition of the actors, institutions, technologies and organizations involved in a specific problem.
- “R”) REFLECTION: selection of technological action groups, networking and consolidation of technological strategies.
- “I”) INNOVATION: Organizational Learning and Innovation.

The paper has been developed as follows: first, the theoretical and methodological approach is posed, then, the main aspects of the ERI Method are developed, and finally, certain pending challenges are posed in order to continue with this line of work in depth.

Keywords: Innovation; Public organizations; Change; Management technologies; Methodology

¹ El presente trabajo sistematiza la propuesta metodológica desarrollada para el Curso “Tecnologías de Diseño y Gestión de las Organizaciones Públicas” de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Rosario. Quiero agradecer muy especialmente a Daniela Lenzi y Caren Tepp, estudiantes de la Facultad, quienes con sus comentarios y aportes colaboraron en su conformación final.

² This paper systematizes the proposed methodology developed for the course “Technologies for the Design and Management of Public Organizations” of the Master Degree in Public Management of the National University of Rosario. I give special thanks to Daniela Lenzi and Caren Tepp, students of the Faculty, who helped in its final writing with their comments and contributions.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo propone una línea metodológica para “leer” procesos de transformación en organizaciones públicas. El núcleo de la misma son los vínculos entre procesos de transformación de la gestión pública y construcción efectiva de capacidades.

Durante los últimos veinte años en las organizaciones públicas locales se ha movilizad un considerable caudal de esfuerzos para lograr una transformación que les permitiera asumir “exitosamente” sus nuevos desafíos. Estos esfuerzos se han dirigido, en gran medida, a la incorporación de tecnologías de gestión entendiend, en muchos casos, a las tecnologías como portadoras en sí mismas de nuevas capacidades. Sin embargo son sumamente escasos los éxitos logrados en relación con las expectativas generadas y las inversiones realizadas.

Nos proponemos entonces identificar un modo para indagar en las razones de estos magros resultados. El enfoque de las capacidades de gestión² es un punto de partida para el trabajo que permite reconocer la complejidad involucrada en cada proceso de cambio. 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 provocan los cambios están condicionados por el entramado de las dimensiones de capacidad y el modo en que ellas se comportan en el proceso.

De esta manera nos alejamos de la concepción clásica de las relaciones entre la tecnología y los cambios organizacionales, que puede resumirse en el llamado “modelo lineal”³. En un marco de gestión caracterizado por las transformaciones constantes y la creciente complejidad, interna y externa, ya no aparecen como únicos determinantes de la innovación los recursos financieros o tecnológicos como lo pretendía el modelo lineal de innovación; donde ésta se da por estadios, vinculada a desarrollos tecnológicos, suponiendo una profunda ruptura y transformación organizacional en cada acto “innovador”. Por el contrario, cada vez es más necesario sostener que se presentan múltiples recorridos a partir de la sinergia entre organización e innovación, donde una “arquitectura organizacional” más dinámica y abierta posibilita la divergencia y el aprendizaje cotidiano; y por ende, una innovación permanente.

Las tecnologías, entonces, son abordadas en su relación con 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 al trabajo de investigación.

Particularmente significativo es el desafío de investigar procesos de transformación que se han intentado en organizaciones públicas, con mayor o menor éxito, indagando en sus resultados en términos de construcción de capacidades. Por lo tanto, la preocupación está puesta en desarrollar una metodología que permita abordar exitosamente la historicidad y complejidad de los procesos de incorporación tecnológica.

La intención principal es la identificación de algunas claves para el diseño e implementación de procesos que construyan capacidades efectivas y por lo tanto, posibiliten la vigencia de las organizaciones públicas. La idea metodológica se desarrolla en tres momentos:

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

“R”) REFLEXIÓN: Selección de núcleos de actuación tecnológica, construcción de redes y consolidación de estrategias tecnológicas.

“I”) INNOVACIÓN: Aprendizaje organizacional e Innovación.

² Martínez Nogueira, Roberto, “La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas”, en Revista Reforma y Democracia, núm. 20, Caracas, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Junio 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 núm. 31, Caracas, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, febrero 2005.

Olsen, Johan, “Quizás sea el momento de redescubrir la democracia”, en Revista Reforma y Democracia núm. 31, Caracas, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Febrero 2005.

³ Mertens, Leonard, “Competencia Laboral: Sistemas, surgimiento y modelos”, Montevideo, Cinterfor, 1996.

De alguna manera nos proponemos construir memoria y aprendizaje a partir de las experiencias desarrolladas. Esto permitirá avanzar en la superación de algunas vulnerabilidades asociadas a la falta de memoria en la gestión pública, ya que estamos convencidos que la reconstrucción de memoria construye vigencia institucional⁴.

EL POR QUÉ DE ESTE ENFOQUE

Según diversos trabajos sobre gobiernos locales en la región⁵, en los últimos diez años múltiples gobiernos de América Latina han implementado políticas de modernización. Éstas han estado orientadas a transformar sus estilos tradicionales administrativos que habían llevado a altos niveles de pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno⁶.

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)⁷. 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 en cuanto a que, la disposición tecnológica no garantiza capacidad tecnológica, esta requiere capacidad para articular y liderar proyectos, inteligencia y capital humano.

A decir de Martínez Nogueira, si bien muchos de estos procesos se proponen construir capacidades, los instrumentos utilizados no se corresponden con los fines previstos. En particular, se presta escasa atención a los aspectos institucionales y al tratamiento del conflicto derivado de los procesos de transformaciones. Podríamos decir que se presta más atención a los insumos, capacitación, informatización, etc., que a los procesos, análisis de situación, estrategias, actores, etc.⁸.

Esta es nuestra preocupación, si son tantos los esfuerzos que se desarrollan y tan escasos los resultados, ¿qué podemos aprender en orden a construir 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 en la gestión pública:

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

⁴ Martínez Nogueira, Roberto, “La reforma del Estado en Argentina: la lógica política de su problemática organizacional”, en Revista de FLACSO, México, 1992.

⁵ Grandinetti, Rita y Pineda, Juan, compiladores, “La gestión pública en gobiernos locales”, México D.F., Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de México, PyG y Universidad Autónoma de Tabasco, 2004.

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, “La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea”, en Rita Grandinetti y Juan Pineda compiladores, “La gestión Pública en gobiernos locales”, México D.F., Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de México, PyG y Universidad Autónoma de Tabasco, 2004.

⁷ Grandinetti, Rita y Pineda, Juan, compiladores, op. cit.

⁸ Martínez Nogueira, Roberto, “Las administraciones paralelas y las capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras”, en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

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

1. LAS TECNOLOGÍAS

Si consideramos las tecnologías como el “saber cómo”, el “saber hacer” de las organizaciones, esta definición, suficientemente amplia y ambigua, nos obliga a preguntarnos cuáles son las características de las tecnologías a fin de avanzar en su comprensión.

Siguiendo a Radder⁹ 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, está 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.

Por lo tanto, el reconocimiento de estas características de las tecnologías: realizabilidad, sistematicidad y heterogeneidad, se hace necesario para entender el éxito o fracaso de la incorporación tecnológica en situaciones específicas, haciéndonos descreer de la ilusión de las soluciones estandarizadas, válidas en cualquier contexto¹⁰.

Estas características contrarrestan el punto de vista que otorga cierta autonomía a la tecnología¹¹. Por lo tanto, siguiendo a Pollit¹², podemos decir que para tratar las tecnologías es necesario alejarse de las recetas prescriptivas, ajenas a toda coordenada de tiempo y espacio. Se hace necesario enterrar algunos mitos, sumamente difundidos (Sarewitz)¹³:

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. Se trata de un modo de tratamiento alejado de la cultura tecnocrática del saber autónomo y objetivo, imperante en muchos ámbitos académicos y de gestión. Esta visión, favorece una concepción simplista y equívoca del fortalecimiento de las capacidades organizacionales, visión que ha dado múltiples muestras de ineficacia¹⁴.

2. EL EJE CAMBIO - PERMANENCIA

Escribir sobre el cambio en el sector público en gran medida 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?

⁹ Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, “Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual”, Madrid, 2001.

¹⁰ Pollit, Christopher, op.cit.

¹¹ OEI, op.cit.

¹² Pollit, Christopher, op.cit.

¹³ OEI, op. cit.

¹⁴ Martínez Nogueira, Roberto, 2002, op. cit.

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”. Asumimos una posición de reconocimiento de competencias y valores en el sector público. Su permanencia y potenciación es no sólo necesaria, sino imprescindible, para la construcción de capacidades de gestión acordes con los nuevos desafíos¹⁵.

Pensamos en claves de procesos sociales, las transformaciones en las organizaciones como procesos de innovación social. Por lo tanto, reconocemos el conflicto, la existencia de posiciones encontradas entre los diferentes actores como constitutivos del proceso.

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, se propone construir desde la indagación y recuperación de las riquezas locales existentes.

Por lo tanto, nos inscribimos en una línea de trabajo que no reniega del cambio como irrupción absolutamente novedosa y diferenciada del estado preexistente; sin embargo, hacemos más énfasis en los procesos incrementales, graduales, orientados a transformaciones menos vertiginosas y abruptas. Estos estarían posibilitando resultados más sustentables a partir de un tratamiento más respetuoso del entramado sociocultural de las organizaciones¹⁶.

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 somos actores en el escenario del cambio.

¿Qué significa esto? Varias cosas: por un lado que descreemos de las “miradas objetivas externas”. Los actores en los procesos miran y se posicionan de modo diferenciado, pero estas diferencias están más ligadas a sus juegos de intereses y acciones que a lo estrictamente inteligible y discursivo. Como actores, entonces reconocemos, nos comunicamos y reflexionamos en estos procesos.

Por otra parte, no desconocemos nuestra propia particularidad, somos, como técnicos, un tipo particular de actores, donde priman determinados saberes e intereses. Estos, 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 decisiones¹⁷.

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 posicionamientos. Los procesos y sus productos, por lo tanto, aparecen como resultantes de las capacidades diferenciadas de cada grupo de actores de movilizar recursos y de la naturaleza de éstos¹⁸.

4. LAS DIMENSIONES DE CAPACIDADES INTERACTUANTES

La capacidad de gestión es la resultante compleja de diversas dimensiones en juego: dimensiones políticas, de contexto, de redes, institucionales, organizacionales y humanas. 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.

Implica tener muy presente la noción de conflicto como disparador y movilizador de los cambios. Estos procesos de cambio imponen a los gobiernos locales desarrollar nuevas capacidades políticas y de gestión,

¹⁵ Olsen, Johan, op. cit.

¹⁶ Echabarría, Koldo, “Estrategias de cambio y contratos de gestión”, en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 noviembre 2001.

¹⁷ Acevedo Díaz, José Antonio, “Análisis de algunos criterios para diferenciar entre ciencia y tecnología”, Huelva, Servicio de Inspección. Delegación de Educación y Ciencia, 1997.

¹⁸ Martínez Nogueira, Roberto, “La Administración Pública como proceso político”, en Carlos Floria y Marcelo Monserrat, “Pensar la República”, Buenos Aires, Persona a Persona, 1977.

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 Berones¹⁹, 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 realizado en el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario²⁰ 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 de 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 diversos²¹, 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 y 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 nos interesa investigar 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.

ALGUNAS LÍNEAS DE MÉTODO

¿Cómo articular estas variables en un proceso de investigación concreto sobre las claves para la construcción de capacidades en el sector público? Estamos trabajando en un diseño, el método **E. R. I. – EXPERIENCIA – REFLEXIÓN - INNOVACIÓN**²² que las 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 otorga particular relevancia al involucramiento de los actores y el tratamiento de la dimensión institucional.

El modo de estructurar el proceso de investigación va 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).

Desde esta perspectiva, podremos consolidar conocimiento relevante y situado, que permita desarrollar procesos de innovación cada vez más valiosos organizacional y socialmente. La investigación académica, entendida en clave de aprendizaje, es un campo con amplias potencialidades para gestar estos procesos de reflexión innova-

¹⁹ Rita Grandinetti y Juan Pineda compiladores, op. cit.

²⁰ 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.

²¹ Grandinetti, Rita, "Las decisiones situadas", en Programa Alianza Contigo – FAO-FODEPAL, 2004. Pollit, Christopher, op. cit.

²² 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 (FLA-CSO), Gestión Asociada del Oeste, y otras redes, y los Trabajos de Tomás Villasante.

tiva; donde, a modo de comunidad de práctica, se recuperen en clave de innovación los saberes y competencias preexistentes a la luz de nuevos desafíos y recorridos teórico-metodológicos.

La innovación como construcción de aprendizajes es un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo una unidad -quizás efímera- pero sin embargo, cargada de sentido en la diversidad. Se nutre de las experiencias de los actores de la organización, y a su vez define nuevas intervenciones estratégicas como resultado de las reflexiones y aprendizajes innovativos. La innovación entendida como aprendizaje se basa, entonces, en aportar 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. En este sentido, la gestión de políticas públicas suma capacidades al poder dar respuestas a los nuevos desafíos, basándose en la recombinación de aprendizajes preexistentes.

En este proceso adquieren relevancia las comunidades de práctica, entendidas como grupos de personas que interactúan entre sí, con un denominador común: comparten ámbitos de prácticas. A partir de desafíos de gestión semejantes, negocian entre sí qué prácticas o métodos funcionan mejor, en qué condiciones o qué mejoras es necesario promover. Estas comunidades constituyen el contexto para desarrollar el aprendizaje innovativo como un proceso activo, dinámico e histórico de participación en la negociación de significado en el que paralelamente se construyen nuevas identidades y prácticas en los participantes²³.

Por lo tanto esta propuesta metodológica asume el trabajo con *focus groups* entre los actores de los procesos de cambio a investigar, a modo de comunidades de práctica. Consideramos que de este modo se facilitará la construcción de aprendizajes innovativos basados en la maximización del intercambio entre racionalidades disímiles, en torno a experiencias comunes.

Reconocemos como parte del Método ERI tres momentos diferenciados entre sí, pero profundamente articulados para el desarrollo de la investigación:

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, 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.

Productos:

- Caracterización y reconocimiento de las diferentes experiencias de trabajo a abordar. Demarcación preliminar del campo de actuación.
- Identificación de los temas centrales de abordaje organizacional.

Momento R: De la mirada de la reflexión en profundidad, instancia de profundización, 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 forman parte del proceso de transformación y, con qué conocimientos cuentan los actores organizacionales para este proceso.

Productos:

- Identificación de los conjuntos de acción (problemas de la organización y sus actores) para el abordaje organizacional.

²³ Falivene Graciela, "La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas" en Congreso Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2003.

Momento I: De la mirada innovadora

Se trata del momento de aprendizaje, construido como síntesis en la identificación de núcleos y estrategias de innovación, las redes de actores y los procesos para llevarlas adelante.

Productos:

- Definición estratégica de los nudos críticos para la vigencia institucional.
- Valoración de los mismos, identificación de criterios y mecanismos para su abordaje.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS**Es un proceso de construcción de aprendizaje**

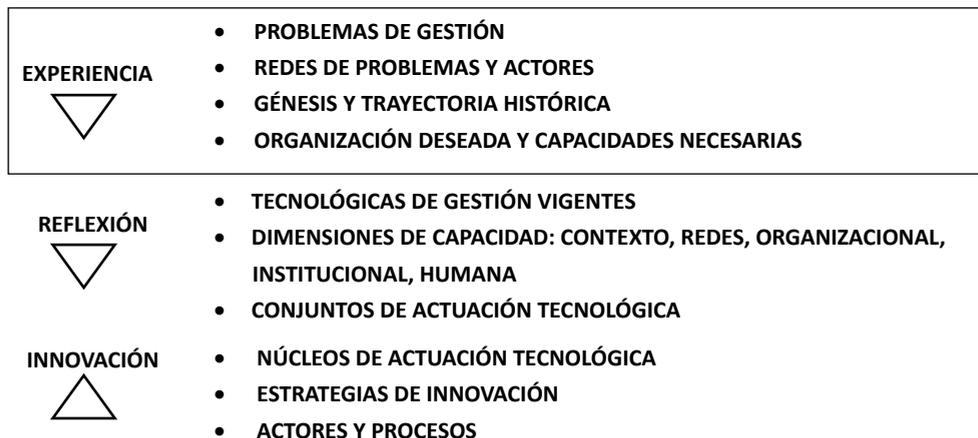
La vigencia de las organizaciones públicas es un fenómeno complejo donde se articulan conflictivamente componentes diversos en una unidad provisional. Este trabajo de construcción de aprendizajes, por lo tanto es un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo la unidad en la diversidad. Supone entonces, 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 ésta es su riqueza, la oportunidad de la duda y el conflicto como eventos provocadores de reflexión y constructores de nuevos desafíos.

Es una experiencia de innovación social

Como innovación es un mecanismo complejo que permite transformar el conocimiento genérico y parcial, inicial en específico. Se nutre de las definiciones estratégicas de la organización, y a su vez define nuevas intervenciones estratégicas como resultado de las reflexiones y aprendizajes 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; 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.

LOS MOMENTOS**Momento E: De la experiencia****MAPA PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA**

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 y 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.

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”.

Es el de la puesta en marcha de un juego de interpelaciones mutuas desde diferentes racionalidades para la revisión de la experiencia. Este momento fundacional es crítico ya que las mayores posibilidades de éxito de un proceso innovativo dependen del mayor grado de intercambio, articulación, combinación y enlace que sea posible promover entre los actores. Son relevantes el clima de confianza, libertad y autonomía que se construya entre los actores que son partícipes del intercambio. Esto signará, en alguna medida, los desarrollos y resultados posteriores ya que para que se produzca innovación aparece como necesario el sentido de pertenencia, de compromiso con los valores de la gestión, pero asimismo, un fuerte contenido de cuestionamiento y revisión crítica de los procesos y medios organizacionales. Del cruce, del conflicto en juego es posible producir nuevos conocimientos y prácticas.

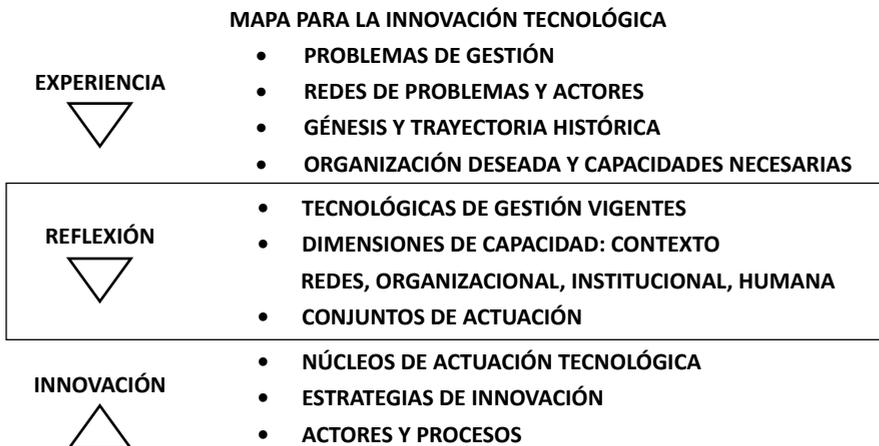
Algunas de las actividades principales del momento:

- Identificación preliminar de la red de actores vinculados a los procesos en estudio, dependencias estatales de las diversas jurisdicciones que intervinieron
- Diseño del proceso
- Relevamiento de documentación
- Identificación de informantes calificados
- Primeros *focus groups*

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 que fueron abordados en los procesos de transformación a estudiar
- Imaginario de gestión deseada
- Identificación de redes de actores asociadas, niveles de participación, conocimiento, información.
- Análisis de las redes de conflicto o consensos iniciales

Momento R: De la mirada de reflexión



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 Perrow²⁴, que las definiciones de problemas se construyen a partir de un modelo simplificado de la realidad. Sin embargo, se trata de un momento clave porque la definición del problema signa la línea de abordaje de la situación.

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 mismo 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 nos permitan disponer de mayor calidad de elementos para comprender el desarrollo del proceso²⁵.

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. 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. Sin embargo, el resultado sería un caudal prácticamente inmanejable de detalles sin posibilidades reales de análisis²⁶. Por el contrario, desde un esquema de racionalidad limitada se trabajará en la recolección de información selectiva para la situación particular.

Se focalizará en la disposición de información relevante sobre el tratamiento de las dimensiones de capacidad involucradas y el juego de actores en el proceso. 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).²⁷

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 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 y redes de articulación. 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 el tratamiento 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 formaron 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.

Asimismo es un momento para revisar, releer, codificar y documentar los conocimientos preexistentes, conocimientos, como decíamos, muchas veces implícitos, dispersos, efímeros. Se trata de lo que algunos autores llaman construir el mapa del conocimiento organizacional y que, involucra saberes teóricos, experiencias, expertos, procesos, técnicas, redes, etc.

²⁴ Perrow, Charles, "Complex Organitations", N.Y., Foresman, 1972.

²⁵ Grandinetti Rita, op. cit.

²⁶ Etzioni, Amitai, "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en Luis Aguilar Villanueva, "La Hechura de las Políticas", México D.F., Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992.

²⁷ Grandinetti, Rita, op. cit.

En este punto la relación dialéctica se da en el entrecruzamiento entre los saberes preexistentes puestos en una nueva dimensión y los nuevos saberes, como incorporación novedosa de prácticas o concepciones no conocidas hasta el momento por los actores.

En suma, la pluralidad de saberes relevantes respecto a las diversas dimensiones del problema, puestos en relación en clave dialogal y crítica. Este conocimiento que existe y funciona informalmente en los intercambios de los actores pero al que las organizaciones suelen prestar muy poca atención envueltas en la vorágine cotidiana de responder de modo estándar a infinitos problemas estandarizados.

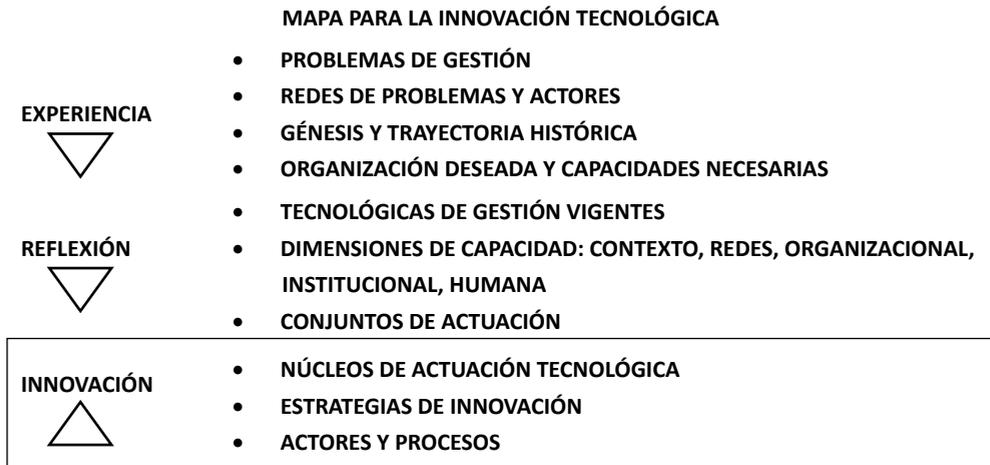
Algunas de las principales actividades:

- Definir, con los actores, las redes de problemas a abordar por su criticidad
- Revisar la necesidad de incorporación de nuevos actores
- Revisar las relaciones vigentes entre los actores intervinientes en el proceso y el modo de relacionamiento en los diferentes momentos
- Relevar y construir información significativa sobre el tratamiento de las diferentes dimensiones de capacidad de la organización (contexto, redes, política, organizacional, humana)
- Promover el involucramiento y desarrollo de los actores involucrados

Los principales productos de este momento son:

- Los conjuntos de actuación tecnológica que se abordaron en el proceso: Redes de problemas, tecnologías y actores
- La caracterización del mapa tecnológico de la organización (trayectoria, situación de inicio del proceso y de fin, tecnologías incorporadas)

Momento I: De la mirada de Innovadora



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. Se construyen a través de un proceso de síntesis, selección y apropiación estratégica, a partir de los conjuntos de actuación identificados en el momento anterior.

Es el momento crítico de aprendizaje, el momento de la innovación como construcción explícita de algunos conocimientos que permitan dar respuesta a los nuevos desafíos. Es innovativo en tanto y cuanto construye conocimientos basados en un proceso de resignificación y recombinación de los conocimientos preexistentes.

La clave es la identificación de núcleos para la construcción de procesos que consoliden nuevas capacidades. Reconocer los núcleos de actuación es una definición imprescindible, vital para delimitar y orientar nuevos procesos de actuación; es decir, las múltiples decisiones encadenadas que suponen la materialización de los procesos de transformación tecnológica. 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
- Inferir la lógica predominante del proceso
- Revisar los procesos de transformaciones en las competencias y “saberes” de los actores
- Producir información estratégica

Para esto se trabaja en reuniones focales críticas.

Los productos de este momento son la identificación de claves para el abordaje de procesos de cambio organizacional. Entendidas éstas como opciones estratégicas, a leer situacionalmente, y no como “modelos a replicar”. Desde esta perspectiva, podremos consolidar conocimiento relevante y situado que permita desarrollar procesos de innovación cada vez más valiosos organizacional y socialmente.

Se trata de identificar claves de actuación para proponer, como actores y gestores, una serie de alternativas en el diseño de acciones de transformación para que efectivamente éstas posibiliten construir más capacidades de accionar público.

El desafío es construir vínculos entre diferentes casos, que permitan trabajar articuladamente lo que los participantes valoran como innovación. Es necesario el análisis de las semejanzas y similitudes: el reconocimiento de abordajes diferentes para problemas semejantes, los métodos, técnicas y procesos vividos y los aprendizajes de estas experiencias.

El proceso abierto, así diseñado, posibilita reconocer otros saberes -explícitos e implícitos- sobre problemáticas en algunos puntos semejantes, desarrollar capacidades de reflexión y análisis de otros puntos de vista sobre los temas tratados, saber expresar y sostener concepciones, así como proponer y evaluar herramientas novedosas para la gestión de las políticas públicas en situaciones disímiles. Se trata de desarrollar niveles de comprensión situacionales, poniendo en juego una lectura de su sentido y dirección, en clave de complejidad.

ALGUNAS LÍNEAS FINALES

Creo que es una tarea pendiente profundizar las investigaciones, las acciones y las evaluaciones en clave de 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 son las investigaciones de doctorado, que habilitan un campo de investigación específica. Veo esto como una oportunidad para recuperar, en clave de innovación, los procesos vividos a la luz de nuevos desafíos y recorridos teórico-metodológicos. Del esfuerzo por pensar los modos de avanzar en este sentido surge esta reflexión, esta “línea metodológica”, que recupera muchos aspectos y criterios en los que vengo trabajando y que me gustaría profundizar.

A lo largo del trabajo he 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 hacer, superando la falsa dicotomía reflexión-acción, teoría y praxis.

El método propuesto es un medio para una reflexión sistemática y productiva que posibilita aprender de y para la acción, a partir de nodos específicos de trabajo. Está orientado a la innovación, y a la vez, inserto dinámicamente en la vida organizacional. Por lo tanto supone múltiples y variadas decisiones, algunas deliberadas y otras emergentes.

No todo el proceso es 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, como una línea de método para investigación de procesos de innovación organizacional, más que como un método estricto. Es 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.

No puedo dejar de señalar la que creo una tensión subyacente, no se trata sólo de promover “hitos” innovadores, se trata de promover una nueva cultura de trabajo, donde el estándar sea la innovación en las decisiones.

Este es un proceso cultural que no se resuelve con los alcances y los tiempos de una investigación, ni innovando las prácticas de sólo algunos actores de cada organización. Requiere de la consolidación de mecanismos permanentes de encuentro y desarrollo de las comunidades que funcionen, a su vez, como promotoras de nuevos espacios en las organizaciones. Desde una práctica innovadora quizás es posible promover nuevos espacios en las organizaciones públicas de aprendizaje innovador. Nuestras experiencias en gestión nos estarían señalando este camino como posible y necesario.

REFERENCIAS

Acevedo Díaz, José Antonio, “Análisis de algunos criterios para diferenciar entre ciencia y tecnología”, Huelva, Servicio de Inspección. Delegación de Educación y Ciencia, 1997.

Echabarría, Koldo, “Estrategias de cambio y contratos de gestión”, en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 noviembre 2001.

Etzioni, Amitai, “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Luis Aguilar Villanueva, “La Hechura de las Políticas”, México D.F., Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992.

Falivene Graciela, “La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas” en Congreso Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2003.

Grandinetti, Rita y Pineda, Juan, compiladores, “La gestión pública en gobiernos locales”, México D.F., Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de México, PyG y Universidad Autónoma de Tabasco, 2004.

Grandinetti, Rita, “Las decisiones situadas”, en Programa Alianza Contigo – FAO-FODEPAL, 2004

Martínez Nogueira, Roberto, “Las administraciones paralelas y las capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras”, en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

Martínez Nogueira, Roberto, “La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas”, en Revista Reforma y Democracia, núm. 20, Caracas, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Junio 2001.

Martínez Nogueira, Roberto, “La reforma del Estado en Argentina: la lógica política de su problemática organizacional”, en Revista de FLACSO, México, 1992.

Martínez Nogueira, Roberto, “La Administración Pública como proceso político”, en Carlos Floria y Marcelo Monserrat, “Pensar la República”, Buenos Aires, Persona a Persona, 1977.

Mertens, Leonard, “Competencia Laboral: Sistemas, surgimiento y modelos”, Montevideo, Cinterfor, 1996.

Nari, Patricia, “El proceso de toma de decisiones en Programas y Proyectos”, en Programa Alianza Contigo – FAO- FODEPAL, 2004.

Olsen, Johan, “Quizás sea el momento de redescubrir la democracia”, en Revista Reforma y Democracia núm. 31, Caracas, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Febrero 2005.

Organización de Estados Americanos para La Educación, La Ciencia y La Cultura – OEI, “Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual”, Madrid, 2001.

Peluffo, Martha Beatriz y Contreras, Edith Catalán, "Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al Sector Público", Santiago de Chile, ILPES, 2002.

Perrow, Charles, "Complex Organitations", N.Y., Foresman, 1972.

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

Uvalle Berrones, Ricardo, "La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea", en Rita Grandinetti y Juan Pineda compiladores, "La gestión Pública en gobiernos locales", México D.F., Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de México, PyG y Universidad Autónoma de Tabasco, 2004.

Villasante, Tomás, Procesos para la creatividad social, Mimeo, 2000.

RITA GRANDINETTI ES ESPECIALISTA EN INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO CON UNA EXTENSA TRAYECTORIA EN INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA. MAGISTER EN CIENCIAS SOCIALES POR LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO), DOCTORANDO DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA EN INNOVACIÓN, TERRITORIO Y COMPETITIVIDAD. PROFESORA ADJUNTA A CARGO DE LA CÁTEDRA DE TECNOLOGÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RRII DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO, ARGENTINA Y DIRECTORA DE PRÁCTICAS PREPROFESIONALES DE LA MISMA FACULTAD. ES DOCENTE DE TECNOLOGÍAS DE DISEÑO Y GESTIÓN DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN DIVERSOS POSGRADOS. ES INVESTIGADORA SOBRE CAPACIDAD E INNOVACIÓN EN EL ESTADO LOCAL. HA PUBLICADO DIVERSOS LIBROS Y ARTÍCULOS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE LA TEMÁTICA. ES ÁRBITRO EN PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS.