

Comunidades de práctica e innovación en la gestión de políticas

Rita María Grandinetti

Introducción

Esta ponencia propone reflexionar, a partir de la experiencia en formación de decisores de políticas, sobre potencialidades del e-learning para la construcción de aprendizaje innovativo en los decisores públicos. Haremos énfasis en la constitución de comunidades de práctica, como estrategia de enseñanza – aprendizaje que imprime una diferencia cualitativa en los procesos de e-learning. El alto valor de estas comunidades reside en habilitar a los participantes a la experiencia innovativa, como relectura inteligente e intencional, de la direccionalidad, los desafíos y las prácticas y saberes pre-existentes en la gestión de políticas.

La innovación cobra particular relevancia ya que los decisores de política de nuestra región se encuentran frente al desafío de la construcción de políticas públicas cada vez más estratégicas. Entendiendo estratégico como aquél posicionamiento intencional y dinámico a partir de una atenta lectura de cada situación particular y su compleja atadura con el contexto global. Por lo tanto se requiere decisores inteligentes, capaces de modalidades diferenciadas de intervención y de muy alta capacidad proactiva y, paradójicamente, adaptativa. En suma, se requiere innovación, es decir puesta en juego de aprendizajes innovativos.

La ponencia propone como eje de reflexión las potencialidades de aprendizaje innovativo para los decisores de políticas públicas que presenta el e-learning. Particularmente a partir de la formación de comunidades de prácticas que involucran decisores que trabajan problemáticas comunes en diferentes ámbitos espaciales. En este sentido, en un primer momento se presenta la gestión de políticas públicas como un entramado de decisiones, y omisiones, desde sus instancias más primigenias hasta sus impactos y algunas de las particularidades de estas decisiones. Luego presenta componentes de los procesos de aprendizaje innovativo y sus vínculos con la toma de decisiones públicas. En tercer lugar se detiene en identificar el juego de estos componentes en experiencias de e-learning y por último plantea algunos logros y desafíos de estos espacios de formación en orden a construir aprendizaje innovativo.

Nuestro referente empírico serán los Cursos de Gestión de Políticas Públicas para Áreas Rurales que hemos coordinado en tres ediciones 2003, 2004 y 2005 en el marco del Proyecto FODEPAL, “Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina”. FODEPAL se plantea como una estrategia de formación regional frente a los nuevos desafíos que imponen los procesos de transformación económica de América Latina a los gestores públicos, particularmente del ámbito rural. Los profundos impactos de estos procesos en el medio agrario, rural y en la gestión de los recursos naturales, apremia a la innovación para la resolución de problemáticas cada vez más complejas.

FODEPAL reconoce por lo tanto, que los participantes de sus cursos poseen un importante capital de recursos de conocimientos, capital que es vital identificar, valorar y poner en juego para construir conocimiento significativo. Su objetivo, por lo tanto es el aprendizaje

autónomo en un ámbito de socialización por parte de sus participantes y no de mera transmisión de conocimientos, la formación en competencias para la innovación más que la capacitación instruccional.

En este marco, el Curso de Gestión de Políticas Públicas propone una línea de formación que articula dimensiones diferenciadas, dialógicamente unidas entre sí:

- Formación para la comprensión crítica de los procesos en curso en América Latina, el análisis de las situaciones emergentes y la previsión de escenarios posibles para el diseño de políticas y estrategias de actuación.
- Desarrollo de habilidades tecnológicas a partir de la identificación, recreación y adaptación del instrumental técnico metodológico disponible, valorando sus implicaciones, adecuación y eficacia respecto de las finalidades perseguidas.
- Constitución de comunidades de práctica o comunidades virtuales, posibilitadoras de síntesis innovativa para la construcción de nuevos saberes. A partir de la explicitación y socialización de experiencias, la revisión crítica y síntesis: el conocimiento innovativo que modifica el perfil original del participante

De estos tres componentes el énfasis diferenciador está puesto en la constitución de las comunidades de práctica, en ellas nos detendremos también en este trabajo, ya que, como dijimos, aparecen como el gran potencial del e-learning para la formación de decisores públicos. En estos cursos han participado más de ciento cincuenta decisores de políticas rurales de toda América Latina. Es decir, agentes que cotidianamente, como políticos, técnicos o directivos toman posición y deciden en los diferentes momentos y nudos de los procesos de políticas rurales. Son los actores que a diario deben dar respuestas más inteligentes a la cada vez más compleja realidad Latinoamericana y Caribeña. Intentaremos, en este trabajo, extraer algunos aprendizajes de esta experiencia.

Las políticas públicas y las decisiones

Comenzamos el trabajo hablando de gestión de las políticas públicas como un complejo entramado de decisiones. Estas decisiones, no necesariamente racionales, explícitas, ni coherentes, son, sin embargo, (Harmon y Mayer, 1999) el componente central del ejercicio de cualquier cargo público, es el eje en torno al cual giran todos los demás actos. Se trata de una definición fuerte, que puede hacernos pensar, quizás, exageradamente en las decisiones como algo muy importante, ajeno y sumamente complejo. Por el contrario, reconocemos las decisiones como constitutivas del accionar cotidiano con impacto en los resultados de las acciones a gestionar, y, por ende, en la vida de los ciudadanos. En este sentido nos apartamos de quienes diferencian claramente las decisiones como ámbito de los políticos y las acciones como ámbito de la administración, y proponemos una mirada que considera la gestión pública como un espacio construido por una red de múltiples decisiones, que son las que dan forma final al producto público.

Reconocemos la asunción del problema como una decisión clave en el proceso de gestión, ya que enfoca el campo de actuación de las acciones gubernamentales. Desde la noción de racionalidad limitada (Simon, Herbert) asumimos, siguiendo a Perrow, 1972, que las decisiones se toman a partir de la construcción de un modelo simplificado de la realidad, es

decir, el posicionamiento del problema. Esta definición del problema se hace a partir de la experiencia pasada, la atención selectiva de elementos presentes y una noción de direccionalidad más o menos explícita. Los decisores, en la práctica se encuentran con problemas ambiguos y/o perversos (Harmon y Mayer, 1999), información incompleta acerca de los fundamentos y consecuencias del problema y las posibles alternativas de resolución. Del mismo modo los valores, preferencias e intereses no siempre son suficientemente explícitos ni estables y el decisor debe trabajar con tiempos, recursos y competencias limitados. A partir de las decisiones fundamentales cada política se constituye como una sucesión de decisiones de distinto nivel, a las que llamamos decisiones incrementales. Estas decisiones posibilitan ejecutar, modificar y evaluar acciones y asignaciones. En tanto y cuanto exista una línea estratégica es mucho más sencillo tomar esas decisiones y aún más, modificar los aspectos circunstanciales que sea necesario. Esta es gestión estratégica, pasar del seguimiento estricto de la norma a la dinámica de atender nuevos desafíos y plantear nuevas opciones en un camino reconocible como opción acordada, flexible, pero sin embargo evaluable y recreable.

Sin embargo, en la práctica, muchas veces las decisiones en gestión de políticas públicas están signadas por lo que James March caracterizara como apareamiento entre apreciaciones de la realidad estandarizadas y cursos de acción envasados. Siguiendo a Martínez Nogueira (1995) podemos decir que en estos casos no existen las búsquedas, los posicionamientos ni las negociaciones inherentes a procesos decisorios que pretenden tener algún grado de calidad. Sólo queda el "ritual" de la decisión, pero se trata de un rito vacío, monótono y reiterativo. Este recipiente hueco está en las antípodas de la decisión como proceso de innovación estratégica situada.

Ahora bien, si éste es el modo prevaleciente de las decisiones en muchos espacios de gestión pública, éste es el modo en el que muchos de nuestros decisores han "aprendido" en el sentido de Schein, a decidir. Y esto nos enfrenta a un problema crítico, ¿cómo desarrollar nuevos aprendizajes que posibiliten renovar estas prácticas tan fuertemente instaladas?, ¿cómo construir competencias para llevar adelante decisiones innovadoras?

Avancemos en un punto que planteamos aquí, las condiciones de la toma de decisiones ya que mediante la comprensión específica de las restricciones reales que se presentan en cada opción para la solución de problemas podremos avanzar en estrategias que mejoren los procesos de acción y toma de decisiones (Forester, 1992). Los agentes públicos construyen sus decisiones en un campo de opuestos y tensiones, muchas veces conflictivas, Decisiones que condensan presunciones básicas, valores, estrategias explícitas y vectores opuestos en un juego de diversas racionalidades en pugna. Veremos ahora algunas de las principales características de estas variables que operan en la toma de decisiones.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que el decisor no sólo no es absolutamente racional sino que forma parte en un contexto de juego de actores caracterizado por las negociaciones y el conflicto, en una pugna de racionalidades. Esta línea de trabajo nos permite reflexionar sobre las condiciones y los criterios en torno a los cuales se toman las decisiones, y fundamentalmente, sobre las características que debe tener la formación para decisores de estos procesos de políticas, de modo de fortalecer la red de decisiones.

En segundo lugar, es necesario tener presente el juego de las valoraciones sociales más o menos explícitas: eficacia y eficiencia, control y derechos ciudadanos operando en pugna. Estos vectores (en matemáticas un vector es una cantidad, Ej. la velocidad, que tiene

dirección y magnitud) tensionan con signos contrarios los espacios de decisión (Harmon, M. Y Meyer, R., 1999), son dinámicos y adquieren su magnitud específica según las condiciones políticas, culturales y económicas en una situación histórica particular, que, como veíamos está constituida por actores con intereses en pugna (arena política). Entender estos vectores y las tensiones entre ellos y de ellos para con el proceso de decisión es un componente necesario a la hora de comprender cómo se dan las decisiones en situaciones concretas. Ellos no determinan directamente ninguna decisión, sin embargo son fuerzas que operan presionando en un sentido u otro las decisiones. Se constituyen en los parámetros con los cuales la ciudadanía juzga las acciones, y por ende, las decisiones públicas. Es decir, las decisiones públicas son entendidas, aceptadas, discutidas y/o censuradas desde las nociones social e históricamente construidas sobre estos conjuntos de valores.

Esta tensión se resuelve, provisionalmente, en cada decisión, con un sentido particular. Siguiendo a Garnier, 2000, podemos afirmar que “esta aparente contradicción sólo se resuelve desde una perspectiva dinámica y con una visión de conjunto, que permita entender y articular las relaciones sinérgicas que existen entre estas tres aspiraciones legítimas en tanto se constituyen como proceso de construcción social”.

Para avanzar en la comprensión de estos procesos de toma de decisión proponemos complejizar el esquema que presentamos en el punto anterior. Visualizaremos ahora los componentes organizacionales que operan en la toma de decisión, desde los más implícitos a los más explícitos. Éstos son las presunciones básicas, los valores de la gestión pública, la estrategia y normas.

En un primer nivel, es necesario considerar que muchas decisiones habituales de los agentes públicos se basan en los supuestos implícitos de prudencia, practicidad y “deseabilidad” (Harmon y Meyer, 1999). Este comportamiento es el resultante de pautas culturales de la organización en la que está inserto el decisor, no explícitas. Éstas operan como producto del aprendizaje que han construido los propios actores del modo de resolución de problemas que efectivamente “funciona” en la organización de la que forman parte (Schein, Edgar, 1985). Son presunciones básicas, es decir, dadas por sentadas, invisibles, aún más: preconcientes. Por lo tanto, si bien no son fácilmente abordables desde el afuera, impregnan fuertemente la toma de decisiones.

En un segundo nivel podemos decir que hay valores más concientes en pugna en un proceso de toma de decisiones, el interés público y la responsabilidad administrativa. Sin embargo, en este caso el grado de abstracción es sumamente amplio. ¿Qué es el interés público en esta situación concreta, frente a esta acción concreta? Sin embargo, es necesario tener presente que los valores operan muchas veces en lo discursivo de una organización, conocerlo nos permite predecir qué dirán respecto a sus valores los actores que forman parte del problema, pero no qué harán. En la resultante “qué harán”, es decir, en la toma de decisiones concretas, intervienen conflictivamente el resto de las dimensiones en análisis y los vectores que hemos desarrollado en el punto anterior.

En el nivel más explícito aparece el interés público explicitado como la definición estratégica del Programa u organización de la que el decisor forma parte y la normativa formal asociada. Se trata de expresiones normativas y reglas explícitas que informan el comportamiento de los decisores. Es importante considerar que el desarrollo de la normativa específica para el sector público se dio en América Latina a partir de la agregación y diferenciación, consolidándose, de esta manera, una profusa legislación, muchas veces incoherente, con

significativos niveles de superposición y vacancias.

Este estilo institucional altamente especializado y formalizado favorece la toma de decisiones en un ambiente simple y relativamente estable, es decir, de demandas relativamente homogéneas y sostenidas en el tiempo (contempladas explícitamente en la norma), por lo tanto, demostró sus capacidades en tanto y cuanto las características del entorno de gestión de políticas fue lo suficientemente simple y estable. La acelerada dinámica que cobra el entorno a partir de los 70, signada por la creciente inestabilidad y complejidad comenzó a develar las serias incapacidades de este esquema institucional para gestionar políticas en el nuevo contexto (Díaz, Grandinetti, Nari, 2004).

Por último, dos variables que hasta ahora no hemos considerado cobran particular relevancia en la toma de decisiones, la disponibilidad de información y tiempo, ya que las organizaciones no son sólo valores y metas explícitas, se mueven con desafíos temporales y procesan y aportan a la toma de decisiones información para llevarla adelante. De esta manera el cuadro de situación de la toma de decisiones se despliega en toda su complejidad, articulando dimensiones contextuales (la arena política donde está inserto, los vectores societales) y organizacionales, sus presunciones básicas, valores y estrategias, como asimismo los tiempos y el acceso a la información.

Por ende, tenemos múltiples situaciones de toma de decisión diferentes, según las particularidades y combinaciones de las variables intervinientes en cada una. Un cuadro complejo y a la vez sumamente dinámico. Un cuadro que, paradójicamente como veíamos en el comienzo, muchas veces el decisor resuelve, desde la simplificación, dando como resultante decisiones estándares o réplicas acriticas de decisiones “exitosas” en otros contextos. Siguiendo a Pollit diremos aquí que desafortunadamente –o quizás afortunadamente- el saber contemporáneo ha demostrado que la solución estándar, exitosa en cualquier contexto, no existe... (Pollit C., 2005).

Ahora bien, ¿cómo sumar, entonces, calidad a la toma de decisiones?, ¿Cómo hacerlas cada vez más situadas y estratégicas, es decir, ajustadas a: la particular configuración de la arena política, el contexto, la información y la cultura y los valores organizacionales, con una direccionalidad? En este sentido recuperaremos una propuesta de Forester, 1992, en orden a la identificación de diferentes estrategias para la toma de decisión según las características de la situación y por lo tanto, el grado de restricción de la racionalidad del decisor. El supuesto es que no siempre podemos tomar decisiones de la misma manera, o lo que es más grave aún, no siempre tomar decisiones de la misma manera es adecuado, práctico o viable política o técnicamente. Por lo tanto, la comprensión de la situación específica es clave para decidir de modo inteligente.

Está claro que modificar prácticas basadas, como veíamos, en la simplificación o la imitación es imposible moviéndonos sólo en el plano de los saberes intelectuales o metodológicos. Se trata de transformar procesos de decisiones, y vimos la complejidad de variables que intervienen en ellos. Se hace necesario en estos casos “desaprender” para aprender en un juego simultáneo de deconstrucción – construcción. Es por esto que es necesario detenerse un momento, llegados a este punto del camino, a mirar con detenimiento cómo juegan los procesos de innovación y los actores, de modo que podamos luego leer algunos procesos de formación de decisores en clave de aprendizaje innovativo.

Los procesos de aprendizaje innovativo

Cuando hablamos de aprendizaje innovativo es importante señalar que no nos referimos a la innovación como novedad absoluta, sino como recreación de los procesos o los productos de políticas, a partir de la socialización, reflexión y síntesis sobre las prácticas preexistentes. Se trata de alguna manera de hacer converger diferentes conocimientos y saberes implícitos y muchas veces dispersos en la resolución de problemáticas novedosas. Los procesos innovativos son tales en la medida que los actores los reconocen y pueden posicionarse activamente en la transformación de las prácticas a las que están habituados, suponen un aprendizaje. En caso contrario podemos hablar de modernización, implantación, réplicas, más o menos afortunadas pero no de procesos de aprendizaje innovativo, que modifique las percepciones y las prácticas organizacionales.

El aprendizaje innovativo supone atención a lo emergente, se mueve en un espacio construido entre opuestos, caos y método. Organiza metodológicamente opciones de trabajo (Grandinetti, 2005), pero, creativamente, incorpora lo emergente, novedoso e imprevisto. 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 un mecanismo que permite transformar el conocimiento genérico y parcial inicial en específico, a partir de un aprendizaje práctico que se construye desde los rasgos culturales e identitarios preexistentes.

La innovación como 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 una unidad, quizás efímera, pero sin embargo, cargada de sentido, en la diversidad. Se nutre de las definiciones estratégicas de la organización, y a su vez define nuevas intervenciones estratégicas como resultado de las reflexiones y aprendizajes innovativos. Es un proceso de desarrollo de capacidades, que permite el aprendizaje organizacional, 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.

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. Planteamos entonces el cambio como el extremo de un eje, en un juego de opuestos “cambio-permanencia” (Grandinetti R. 2005), ya que asumimos una posición de reconocimiento de competencias y valores en el sector público cuya permanencia y potenciación es no sólo necesaria, sino imprescindible, para la construcción de capacidades de gestión acordes con sus desafíos (Olsen, 2005).

Hacemos esta marcación, que creemos necesaria, ya que significa un enfoque radicalmente diferente a aquél que plantea la necesidad de una reinvencción total del sector público, esta mirada se propone construir desde la indagación y recuperación de las riquezas 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.

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. Se trata de modificar patrones en los procesos de decisión, que como veíamos en el punto anterior tienen un alto grado de complejidad. Por lo tanto, hablamos de procesos de aprendizajes y de tiempos, no se trata de realidades modificables sólo desde el exterior. Estos procesos de modificación de la estructura decisional requieren aprendizajes de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes frente a los problemas de gestión y sólo se aprenden desde una práctica diferente, en esta clave.

En este proceso adquieren relevancia las comunidades de práctica, entendidas como grupos de personas que interactúan entre sí y con un denominador: 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. Poseen determinadas competencias y se ayudan entre sí a desarrollarlas para luego aplicarlas en sus respectivos proyectos o unidades de trabajo (Collison C. y Parcell G., 2001). Estas comunidades constituyen el contexto para desarrollar 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 participantes (Falivene et al, 2003). Por lo tanto, el desarrollo de comunidades de práctica entre decisores de políticas posibilitaría la construcción de estos aprendizajes innovativos basados en la maximización del intercambio entre racionalidades disímiles en torno a problemáticas comunes.

Podemos identificar en el proceso de aprendizaje innovativo tres grandes momentos que viven las comunidades de prácticas: el momento de la apreciación situacional, el momento de la reflexión y el momento de síntesis o innovativo propiamente dicho:

1. El Momento de la apreciación situacional a partir de las experiencias: de los desafíos de la gestión, sus actores, su cultura, sus síntomas y deseos. Podemos decir que tratar de poner en contacto percepciones, visiones, intenciones, en definitiva actores que tienen en su poder diferentes saberes e inquietudes en torno a los principales problemas de gestión. Es el momento inicial, de pasaje de lo disperso a lo articulado, de lo implícito a lo explícito, de lo tácito a lo socializado: el momento de constitución inicial de la comunidad de prácticas. Se trata de la identificación de problemas novedosos y la detección de conocimientos, implícitos y explícitos, individuales y organizacionales.

Es el momento clave, de la puesta en marcha de un juego de interpelaciones mutuas desde diferentes racionalidades para la exploración de caminos quizás ni siquiera imaginados. 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. Este proceso puede ser espontáneo o generado, quizás ésta no sea una clave definitoria, pero sí lo son el clima de confianza, libertad y autonomía que la comunidad de práctica 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.

El momento de la Reflexión. Este momento, se centra en el análisis en profundidad de las redes de problemas identificados. Entendiendo estos problemas como enracimados de componentes que por su gravedad o potencialidad son claves para la gestión. Se trata de deconstruir estos conjuntos, identificando los diferentes componentes que los constituyen y sus eslabonamientos causales. El análisis de los problemas supone no sólo la profundización de su caracterización (el derecho de la trama), sino su puesta en relación con los otros problemas y con los actores (el revés de la trama). En una perspectiva de tipo relacional, que posibilita avanzar en la identificación de los conjuntos de actuación (Monteverde R., Grandinetti R., et al. 2004). La información para la toma de decisiones es, como vimos, en el mejor de los casos, fragmentaria y costosa, alejada de los presupuestos del modelo racionalista. La clave es información selectiva correctamente contextualizada, que permita identificar focos de atención, posibles factores críticos. La medida relativa de cada tipo de información puede variar no sólo por los recursos disponibles sino por la misma dinámica de actuación, ya que en diferentes momentos puede ser necesario focalizar en diferentes factores o revisar más o menos frecuentemente los peligros y riesgos, aún los más obvios que pueden requerir la reorientación del proceso.

Asimismo es 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.. 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 preexistentes respecto al 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.

3. Momento de Síntesis o de innovativo propiamente dicho:

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

Creemos por lo tanto que, desde esta perspectiva, valioso profundizar las propuestas de formación de decisores, en clave de socialización y aprendizajes a partir de experiencias. Sólo así podremos consolidar conocimiento relevante y situado que permita desarrollar procesos de innovación cada vez más valiosos organizacional y socialmente. Un ámbito con amplias potencialidades para gestar estos procesos es el e-learning, donde desde una comunidad de práctica se recuperen en clave de innovación los saberes y competencias preexistentes a la luz de nuevos desafíos y recorridos teórico-metodológicos.

De la teoría a la práctica, o la experiencia en e-learning

Decíamos al comienzo que nuestro referente empírico será el curso de Gestión de Políticas Públicas de FODEPAL. Este curso se centra en el abordaje de la problemática de las políticas públicas en las áreas rurales. La definición del tema enfrenta, desde ya, a múltiples desafíos, vinculados a su complejidad, a la situación de los destinatarios del programa de formación, actores-decisores de políticas y al compromiso con el desarrollo equitativo y sustentable de la región. Ante tales retos la propuesta del espacio de formación es el aprendizaje innovativo mediante la constitución de comunidades de práctica para la gestión de políticas públicas en áreas rurales.

El Curso propone una mirada amplia y actualizada sobre las cuestiones que hoy aparecen más relevantes en el escenario público rural de Latinoamérica, específicamente en la gestión de políticas rurales, y hace foco en aquellas que habilitan discusiones acerca de las teorías, herramientas, innovaciones y experiencias, necesarias para comprender y/o modificar la direccionalidad de los procesos concretos de políticas. Permite transitar un proceso de aprendizaje desde las políticas públicas (Unidad I), que a través del análisis de acciones alternativas (Unidad II), posibilita arribar al nivel del Plan Operativo que un gobierno expresa anualmente mediante el Presupuesto Público (Unidad III). Se trata de articular los conocimientos y experiencias preexistentes de los participantes con nuevos saberes teórico – metodológicos, en la construcción de capacidades para la toma de decisiones innovativas que contribuyan al desarrollo sustentable de la región.

La promoción de una cultura de decisiones innovadoras requiere formación en nuevas competencias: para aprender de la experiencia, reflexionar sobre lo actuado y capitalizarlo en la toma de decisiones. El desarrollo de estas competencias requiere de aprendizajes sobre la práctica. Este Curso se propone movilizar inicialmente este proceso, habilitando un espacio donde los participantes comparten sus experiencias para aprender de sus propias prácticas y generar nuevos conocimientos. Esto posibilita el desarrollo de las competencias iniciales para gestionar conocimiento organizacional, volver a la práctica renovados, aprender de ella y, nuevamente compartir, reflexionar e innovar. Habilitando, de este modo el ciclo innovativo, el espiral que posibilita la construcción de una nueva cultura decisional, generadora de nuevas ideas y mejores prácticas, de políticas inteligentes.

El Curso se dirige a un público específico, el que participa del análisis y la toma de decisiones de políticas públicas del sector rural. Desde una noción de red de gestión de políticas públicas se considera como tales a:

- Técnicos y funcionarios gubernamentales a nivel central, regional y local de los diferentes países de la región.
- Directivos, responsables y técnicos de organizaciones de productores gremiales, sociales y profesionales, así como de ONG's que operan en el campo del desarrollo rural y de la gestión de los recursos naturales.
- Formadores de opinión en los medios de comunicación.
- Académicos encargados de la capacitación de cuadros directivos.

Queremos señalar la riqueza de la diversidad de los participantes de los cursos FODEPAL, si bien es resultante de una clara estrategia del Proyecto, promover el máximo intercambio

entre los actores de políticas rurales, está posibilitado por tratarse de e-learning. Ya que sería imposible reunir presencialmente, durante tres meses, a sesenta decisores de políticas rurales de toda América Latina en una comunidad de práctica, es decir, en un espacio de revisión, reflexión e innovación para la gestión de políticas.

Para ilustrar y profundizar en este aspecto caracterizaremos los perfiles de los matriculados del curso GPP 2005:

- En cuanto al género los participantes se distribuyen en proporciones semejantes y sus edades se concentran en la franja etérea entre los 50 y 30 años.
- Con respecto a las nacionalidades los participantes provienen de diecisiete diferentes países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Méjico, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- Con respecto a su pertenencia, un 30 % de los participantes pertenece a Organizaciones de la Sociedad Civil, un 20% a ámbitos locales o regionales de gestión, un 40% a ámbitos nacionales y un 10% a Universidades.
- En cuanto a las funciones que desempeñan, un 10% son docentes y capacitadores, un 18% gestores de proyectos rurales, un 26% personal técnico o asesores, un 21% Coordinadores de Programas o Áreas relacionadas con la temática y un 25 % Directores Nacionales.
- Tomando en cuenta las profesiones, la diversidad es aún mayor, ya que si bien hay un importante porcentaje de agrónomos (cercano al 30%) el resto de la población del curso se distribuye entre economistas, abogados, administradores, antropólogos, biólogos marinos, historiadores, ingenieros industriales y civiles, licenciados en educación, obstetras, sociólogos, trabajadores sociales y magisters en Desarrollo rural y local.

Como decíamos al comienzo una diversidad de racionalidades en juego absolutamente maravillosa, sin embargo con un claro punto en común. Las motivaciones para realizar el Curso: la actualización y la profundización de la temática para la mejora de sus prácticas laborales. Esto es fundamental para el diseño del curso, ya que pone claramente el acento en responder a desafíos de la gestión. En definitiva en cómo innovar en las prácticas, que como vimos son un profundo entramado decisional.

La increíble riqueza del e-learning está dada por posibilitar el entrecruzamiento de esta máxima diversidad (de ámbitos de pertenencia de los participantes, nacionalidades, formaciones profesionales y funciones) con una inquietud común: la mejora de los procesos de políticas en los que se encuentran insertos en un espacio de formación. Ahora bien, esta riqueza es potencialidad que puede ser explotada sólo si se aprovecha el desdibujamiento de los límites espacio – temporales para promover experiencias del máximo intercambio entre éstas diversas racionalidades en juego. En la medida que el e-learning se acerque, por el contrario, a prácticas más cercanas a una relación docente hegemónica o meramente contenidista la riqueza de la diversidad, por el contrario, se diluye y pierde. Queremos decir con esto que las solas herramientas tecnológicas y a sola participación de una increíble diversidad de participantes en las acciones de formación virtuales no garantizan aprendizaje innovativo, el aprendizaje innovativo podrá desarrollarse en la medida que se facilite su proceso a través de la constitución de comunidades de práctica.

En el caso que estamos viendo, el Curso tiene como estrategia de enseñanza - aprendizaje la articulación de los conocimientos y experiencias preexistentes en la construcción de aprendizajes innovativos. Por esto se constituye en una comunidad de prácticas centrada en el análisis de las experiencias de gestión de los participantes a través de pautas propuestas por los docentes. De este modo, se llevan adelante los tres momentos del proceso innovativo, 1: los participantes identifican y caracterizan un problema de gestión y sus líneas de resolución a partir de su propia experiencia (momento de la apreciación situacional), 2: la ponen en común con los otros participantes y profundizan sus principales componentes, saberes y nudos críticos (momento de reflexión) y 3: construyen a partir del intercambio aprendizajes y propuestas innovadoras para sus espacios de gestión (momento de síntesis o innovación propiamente dicha).

La estrategia es el desarrollo de actividades con enfoques prácticos sobre las realidades laborales en trabajos de reflexión e integración, donde se explicitan los aprendizajes desarrollados en la Unidad y la puesta en común en la comunidad en los foros de intercambio e integración. El nivel de participación en los FOROS de Intercambio e integración ha sido excelente. Éstos han resultado una actividad sumamente valorada por los participantes por lo inédito, al constituirse el Curso en un verdadero espacio de aprendizaje innovador para la gestión de las políticas rurales en AL con la participación de decisores de la mayoría de los países de la región. Los participantes valoran como novedad, asimismo, el “descubrimiento” de las semejanzas y similitudes con desafíos de gestión de otras realidades latinoamericanas, el reconocimiento de abordajes diferentes para problemas semejantes 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 sus 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 que sustenten el trabajo cotidiano, poniendo en juego una lectura de su sentido y dirección, en clave de complejidad y, asimismo, aprender metodologías y técnicas para proponer, como actores y gestores, una serie de alternativas en el diseño de políticas, de planes y acciones que permitan mejorar la calidad del accionar público.

Algunos logros y desafíos

Sin embargo, descreemos de la posibilidad de dar recetas que sean un éxito garantizado, a esta altura del recorrido no hay dudas. Ahora bien, pensamos que es posible señalar algunos hitos en el camino desarrollado que se mueven en una tensión enriquecedora, ya que si bien tienen un componente de logro, implican en sí mismos desafíos. Y por lo tanto nuevas decisiones estratégicas que tomar, nuevos aprendizajes a desarrollar....

Queremos señalar, al menos, tres tensiones en este sentido, que surgen de nuestra experiencia como significativas:

- Amplia disponibilidad de información y sin embargo necesidad de especificidad en los niveles de discusión: Dar “nuevos usos a la información existente”, permite que los participantes reconozcan la riqueza de información y formación que en muchos casos ya poseen, el valioso capital que esto significa. Pero, por otra parte en el mismo proceso, se

hace necesario un nivel cada vez más específico de discusión, más ajustado a las realidades que se están trabajando. Cómo avanzar en la resolución de esta tensión entre multiplicidad de información y tratamiento específico con información selectiva seguramente es un nudo a resolver ...

- Constituir comunidades de prácticas de escala regional y a la par estar muy situado en la realidad local. Un nuevo eje de tensión, que obliga a ser muy cuidadoso ante el riesgo siempre presente de encontrar rápidamente los “aires de familia” o las características comunes de “la realidad Latinoamérica” como un todo que nos lleva nuevamente a las respuestas estándares o a la réplica de “soluciones exitosas”. En este caso, el riesgo es que al abrir el juego no podamos trabajar cada situación en particular diferenciando los componentes estructurales (quizás comunes), de los coyunturales y los estrictamente situacionales. En este entramado podemos identificar la situación con su particular especificidad y sus grados de semejanzas.

- Desarrollar procesos de aprendizajes innovativos y sostener la innovación en el tiempo. Esta creemos, es una tensión determinante, 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.... Éste es un proceso cultural que no se resuelve en los períodos de desarrollo de acciones de formación virtual, 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 partes de cada uno de los participantes.... 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.

Hablamos de aprendizajes innovativos, hablamos de procesos, hablamos de actores. En la medida que el e-learning habilite decisiones más estratégicas a partir de los nuevos aprendizajes, en la medida que se “despierten cabezas” más innovadoras, en la medida que se promuevan capacidades de aprendizaje permanente, en la medida que el e-learning sea disparador o consolidador de procesos innovadores.... Podremos hablar de procesos valiosos para los actores de políticas.

Documentación consultada

- FODEPAL (2003) Estatuto de la Asociación Universitaria
- FODEPAL (2003) Acuerdo Interinstitucional de un Colectivo de Universidades e Instituciones latinoamericanas para apoyar al Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe de habla hispana.
- Declaración De Madrid sobre las necesidades de capacitación de los decisores en Políticas Económicas y de Desarrollo Rural sostenible en América latina y el Caribe- (2003)
- Página web FODEPAL : <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal>

Bibliografía:

- ACEVEDO DIAZ José Antonio (1997), “Análisis de algunos criterios para diferenciar entre ciencia y tecnología”, Servicio de Inspección. Delegación de Educación y Ciencia, Huelva, mimeo.
- AGUILAR VILLANUEVA Luis (1992), *La Hechura de las Políticas*. Ed. Miguel Angel Porrua, México D.F.
- ARCILA, Félix, (2000) “Comunidades de práctica, una alternativa de aprendizaje en y para las organizaciones”, Ed. Soluciones Organizacionales (Solor, C.A.). Material digital, www.gestiondelconocimiento.com, consulta 20 de setiembre de 2004
- CAMPRUBÍ I VENDRELL Margarida, (2002), *Después de Newton o como hacer realidad la transformación de la Administración Pública*, Barcelona Ed. Del Serbal
- CROZIER, Michel (2000): “A quoi set la sociologie des organisations?”, Tomo I, Théorie, culture et société. Ed. Seli arslan S A, Paris, 2000
- DIAZ C., GRANDINETTI R., NARI, P (2002): *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*, Ed. AECI, PyG, Homo Sapiens, Rosario
- DÍAZ C., GRANDINETTI R., NARI P. (2004): “La construcción de nuevas capacidades: un nudo crítico en la construcción de políticas rurales en América Latina”, Ed. *Cuadernos FODEPAL de Desarrollo Rural*. GCP/RLA/138/SPA. Publicación Virtual. <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal>
- DÍAZ, Cristina (1999) “Para leer la innovación” en Bifarello, et. al *Innovación y espacio local*, Ed. P&G, Rosario, Argentina
- Dron, D. (2003), “El futuro del E-Learning en América. Latina”, en *Boletín Digital*, GEC - UOC Group, Barcelona Septiembre
- ETZIONI, Amitai (1992): “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en AGUILAR VILLANUEVA Luis, *La Hechura de las Políticas*. Ed. Miguel Angel Porrua, México D.F.
- FALIVENE, GURMENDI, SILVA (2003): “El e-learning como mecanismo articulador de procesos de gestión del conocimiento y formación continua en las organizaciones públicas”, Ed. CLAD, 2003, en www.clad.org.ve
- FORESTER, John, (1992) “La Racionalidad Limitada”, en Aguilar Villanueva, Luis, *La Hechura de las Políticas*, Ed. Miguel Angel Porrua, México D.F.
- GARNIER, Leonardo (2000): *Función de coordinación de planes y políticas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social, ILPES, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile
- GIL ESTALLO, María de los Angeles (1999), *Dirigir y organizar en la sociedad de la información*, Ed. Pirámide, Madrid
- GOMÀ, RICARD Y BRUGUÉ (1994) “Nuevos modelos de gestión y organización pública”. Ed. Escola d’Administració Pública de Catalunya y Institut d’Estudis Autònoms. Barcelona, España, Julio de 1994.
- GOMÀ, Ricard (2001), “La nueva política: del Estado a las Redes” en *Revista Venezolana de Gerencia*. Maracaibo, Año 6 N° 13. enero – marzo, 2001
- GOODIN, Robert (comp.): *Teoría del diseño institucional*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003
- GRANDINETTI Rita Y PINEDA Juan, comp.(2004) *La gestión Pública en gobiernos locales*, Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico, PyG y Universidad autónoma de Tabasco, Méjico D.F.
- GRANDINETTI, Rita (2003) “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?”, en *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad del Zulia, Venezuela, Vol. IX N° 2 mayo – agosto, 2003. Maracaibo, Venezuela

- GRANDINETTI, Rita (2004), “Las normas y valores en la toma de decisiones”, Programa Alianza Contigo – FAO-FODEPAL, Mimeo
- GRANDINETTI, Rita (2005), “Innovación tecnológica en la organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica” ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo” Tucumán, Argentina
- HARMON, Michael y MEYER, Richard (1999), *Teoría de la organización para la Administración Pública*, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas, México
- López Camps, Jordi (2000), “Formación de competencias en directivos locales”, Mimeo publicado en www.clad.org.ve, 2000
- LYNN, N. Y WILDAVSKY, A (1999): *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1995) *Análisis de Políticas Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, Mimeo.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (2001): “La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 20, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, junio
- MEDELLÍN TORRES, Pedro (2002) “El difícil camino de la Gobernabilidad democrática”, Colección de Documentos IIG- Instituto Internacional de Gobernabilidad – Cataluña
- MONTEVERDE, R. , GRANDINETTI R., et al (2004): *Guía para la elaboración de situaciones de base en planificación estratégica territorial*. Instituto de Gestión de Ciudades, Rosario, Argentina.
- NARI, Patricia (2004), “El proceso de toma de decisiones en Programas y Proyectos”, Programa Alianza Contigo – FAO-FODEPAL
- OLSEN, Johan (2005) “Quizás sea el momento de redescubrir la democracia”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 31, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, febrero 2005
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (2001): *Ciencia, Tecnología y sociedad: una aproximación conceptual*, Madrid
- PELUFFO M., Y CONTRERAS E (2002).: “Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al Sector Público”, Santiago de Chile, Ed. ILPES
- PERROW, C (1972): *Complex Organitations*, Ed. Foresman, N.Y, , citado por FORESTER, John (1992), en “La Racionalidad Limitada”, en Aguilar Villanueva, Luis, *La Hechura de las Políticas*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México D.F.
- POLLIT Christopher (2005), “Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando las reformas de la gestión pública”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 31, Ed. Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, febrero
- PRATS CATALÁ, Joan (2003) “Ética del oficio político”, Instituciones y desarrollo (publicación electrónica) IIG Instituto Internacional de Gobernabilidad – Cataluña <http://iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0063.htm>
- RAMIO MATAS, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, Venezuela
- RITTEL, H y WEBBER, M (1993): “Dilemas de una teoría general de planeación”, en Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas Públicos y Agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa Ed., México, DF.
- SCHEIN, Edgar (1985): *La Cultura empresarial y el liderazgo*, Plaza & Janes Ed. Barcelona,

España.

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

Reseña Biográfica

Rita Grandinetti

Tel. ++54 341 4251956

Tel. Celular ++ 54 341 156922661

Dirección: Avda. Wheelwright 1787 P. 9 Dpto 4

Ciudad: Rosario

País: Argentina

Código Postal: 2000

e-mail: rigu@arnet.com.ar

Organización a la que pertenece: Grupo Política y Gestión – Universidad Nacional de Rosario.

Profesora 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 la Maestría en Gestión Pública y del seminario de Gestión del Conocimiento de la misma Universidad.

Es Magister en Ciencias Sociales y Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política con orientación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente es doctorando de la Universidad Politécnica de Valencia en Innovación, Territorio y Competitividad.

Como miembro del Grupo Política & Gestión es investigadora sobre Capacidad e Innovación en el Estado Local, en particular, sobre Incorporación de Tecnologías de Gestión de Recursos Humanos y de la Información. Posee numerosas publicaciones nacionales e internacionales sobre la temática. Es directora de la publicación "Cuadernos de Política y Gestión" de este Centro de Estudios y árbitro en publicaciones especializadas nacionales e internacionales.

Especialista en Innovación en el Sector Público y Gestión de Recursos Humanos. Ha desarrollado una importante experiencia en la conducción de procesos innovativos en programas, proyectos y organizaciones públicas. Posee una trayectoria relevante en la participación en equipos técnicos para procesos de planificación estratégica de ciudades, en el tratamiento del eje de gestión y en elaboración de herramientas metodológicas para el Instituto de Gestión de Ciudades.

Ha llevado adelante el diseño, coordinación, monitoreo y evaluación de múltiples acciones de Desarrollo y Formación para la Cooperación Internacional, organizaciones estatales y de la sociedad civil (FAO- AECI - Proyecto FODEPAL 2002, 2005-, INPAE 2000, Proyecto PNUD Arg 93/024), en modalidades presencial e e-learning. Actualmente es Coordinadora del Curso de Gestión de Políticas Públicas para áreas rurales del Proyecto FODEPAL, Programa de Formación para el Desarrollo Rural en América Latina. Se ha desempeñado como Coordinadora del Programa de Innovación Tecnológica de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Rosario (2000-2003) y del Proyecto de Reingeniería de la misma Secretaría.