

La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?

Grandinetti, Rita María*

Resumen

Los ámbitos de gestión locales se encuentran frente a la necesidad de desarrollar capacidades para interactuar en un contexto cada vez más complejo y cambiante, para gestionar relacionamente. En este orden ha habido múltiples experiencias de incorporación tecnológica a estos espacios. El propósito de este trabajo es presentar los principales resultados de una investigación realizada en la Municipalidad de Rosario, Argentina, sobre diferentes procesos de incorporación de tecnologías. Desde un enfoque crítico de la relación directa: mayor incorporación de tecnologías-mayor capacidad de gestión relacional. La investigación tuvo como objetivo identificar y caracterizar los modelos prevalecientes en los procesos de incorporación tecnológica y sus posibles impactos en la construcción de capacidades de gestión. Los resultados señalan la coexistencia de modelos contrapuestos de incorporación tecnológica, los que, a su vez, estarían promoviendo estilos de gestión divergentes entre sí al interior de la misma organización. Asimismo, es particularmente significativa la presencia de acciones vinculadas al modelo neoburocrático de gestión, lo que en términos de impacto hace prever la mejora de las capacidades tradicionales más que el desarrollo de nuevas capacidades para la gestión relacional.

Palabras clave: Gestión local, gobiernos locales, gestión relacional, gobernanza, tecnologías.

The Incorporation of Local Management Technologies: ¿Capacity for Relational Management?

Abstract

The area of local management is faced with the need to develop capacities in order to interact in an ever more complex and changing context in order to manage effectively. There have been multiple experiences of technological incorporation in this direction. The purpose of this paper is to

Recibido: 03-02-12 . Aceptado: 03-07-23

* Profesora del Grupo Política y Gestión. Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Nacional de Rosario. E-mail: rigu@arnet.com.ar

present some of the principal results of research in the Rosario Municipality in Argentina as to different technological incorporation processes. From a perspective of more technological incorporation, more management capacity, the purpose of this research was to identify and characterize prevailing models in technological incorporation processes and their possible impacts in the construction of management capacity. The results point to the co-existence of contradictory models of technological incorporation, which in turn promote divergent management styles within the same organization. The presence of activities related to the neo-bureaucratic management model are particularly significant, which through their impact promote the betterment of traditional capacities instead of the development of new capacities related to relational management.

Key words: Local management, local government, relational management, governance, technology.

Introducción

Las transformaciones operadas en el espacio local en los últimos 20 años demandan una reflexión sobre los desafíos que enfrentan los ámbitos de gestión locales a la hora de lograr objetivos en un contexto complejo, donde se manifiestan pluralidad de actores con intereses divergentes (Arocena, 1999). Es decir, sobre las exigencias y las capacidades del estado local para gestionar relacionamente en un ambiente crecientemente incierto, inscripto contradictoriamente en un mundo globalizado.

Se trata de asumir nuevos roles de política pública, más sustantivos y estratégicos, y nuevos estilos de gobierno local, más relacionales, con influencias intergubernamentales y ciudadanas que quiebran las pautas tradicionales de división central/local y público/privada del trabajo público (Brugué y Goma, 1998). Esta ampliación de funciones demanda cambios tanto en las modalidades de vinculación, como así también en la propia organización municipal (Tecco, 1997). El pasaje desde la operación tradicional mediante burocracias

jerárquicas a formas de gestión innovadores, a través de redes de organizaciones, plantea exigencias técnicas, a la vez que legales, políticas y financieras. Asimismo requiere la puesta en práctica de capacidades, habilidades y conocimientos particulares, diferentes a los necesarios para la gestión tradicional (Agranoff y Mc Guire, 1999; Crozier, 1997).

En este marco, en los últimos veinte años ha habido una profusa difusión, en los ámbitos académicos y de gestión, de las potencialidades de la incorporación tecnológica para desarrollar estos cambios, se habla de estado pretecnológico (como sinónimo de burocrático) vs. estado tecnológico (como sinónimo de estado ágil, eficiente, relacional). Es decir, se ha consolidado una mirada de los procesos transformación estatal a través del prisma de la incorporación tecnológica (Ver Díaz, Grandinetti y Nari, 2002).

Desde la reflexión académica y los estudios de caso, las tecnologías aparecen como uno de los componentes claves para la asunción de los nuevos desafíos que plantea la gestión relacional. Se infiere la existencia de una relación causal entre la incorporación de tec-

nologías y el desarrollo de nuevas capacidades. Ahora, la pregunta sería, ¿Siempre la incorporación de tecnologías aporta de modo semejante a la construcción de capacidades para una gestión relacional?

Inscrito en este eje de discusión, el presente trabajo presenta una investigación realizada en torno a procesos de incorporación de tecnologías a la gestión local, algunos de cuyos resultados ponen en cuestión esta supuesta relación unívoca entre la incorporación de tecnologías y el desarrollo de capacidades municipales para la gestión relacional, para la articulación con autoridad de la red de actores involucrados en la implementación de políticas locales.

1. Gestión local

Según señala Richard Stren en su trabajo “Nuevos enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina”, hasta los 70 era común referirse a los niveles más bajos de gobierno como “gobiernos locales”, encargados de proveer servicios mínimos a los ciudadanos, la “administración urbana” (el tradicional paradigma ABL) (1). En los 80, acompañando la ampliación de funciones de los estados locales lo que fuera “administración urbana” pasó a llamarse “gestión urbana”.

Esta situación, que se ha potenciado y profundizado desde entonces, a comienzos del S. XXI atraviesa una pluralidad de instancias en el estado local configurando una situación caracterizada por: a) Los impactos locales de la globalización; b) La multiplicación de ámbitos problemáticos a abordar; c) Las modificaciones sustanciales de las relaciones prevalecientes con los actores sociales; d) La aparición de nuevos tipos de interacción con los ciudadanos; e) Las transformaciones cua-

litativas y el importante incremento cuantitativo de las demandas a procesar; y f) La escasa capacidad de los estilos de gestión local tradicionales de dar cuenta de esta nueva realidad.

Por ende, la gestión local se convierte en un accionar complejo que denuncia la capacidad preexistente de los actores, estatales y societales, en una trama de relaciones de poder específicas. De esto hablamos cuando nos referimos a gestión relacional, el logro de objetivos públicos no es el efecto del accionar intencional de un único actor (el estado), sino la resultante de las particulares interacciones entre los actores involucrados, donde el Estado tiene un lugar preminente como articulador, actor nodal en la red de relaciones, asegurador de la proyectualidad de las acciones sociales.

En un enfoque dinámico, la capacidad puede categorizarse como factor facilitador del logro de los objetivos propuestos, del desempeño exitoso. Por lo tanto aparecen como capacidades necesarias para la gestión relacional: la capacidad de negociación (como niveles de influencia en las instancias reales de formulación y gestión), la capacidad para descifrar el contexto (acceso a cantidad y calidad de información durante todo el proceso de la política) y la capacidad de representación (liderazgo para expresar legítimamente a su base o respaldo real y legal para accionar).

A la hora de construir estas capacidades para hacer frente a los nuevos desafíos, los estados locales han iniciado múltiples, y desigualmente exitosos, procesos de transformación de sus modos de gestión tradicionales, estos procesos se han caracterizado, en gran medida, por la incorporación de tecnologías, particularmente de gestión, de la información y de gestión de recursos humanos (Tecco, 1997).

Paralelamente, desde los espacios académicos se ha desarrollado un considerable

caudal de trabajos sobre estos procesos, en los cuales reconocemos dos abordajes principales:

1. La línea de trabajo centrada en el reconocimiento de un modelo común subyacente a todos los procesos. El modelo de la incorporación de tecnologías como facilitadora del pasaje desde un paradigma burocrático tradicional hacia un nuevo paradigma hegemónico (Hood, 1991; García Delgado, 1997), el de la nueva gerencia pública o *new public management*, caracterizado precisamente por la incorporación de un importante bagaje tecnológico.

Desde este modelo, la incorporación de tecnologías a la gestión es leída como el único modo de garantizar las capacidades necesarias para la gestión. En este sentido se propone un menú de tecnologías como aquellas que deben ser incorporadas en pos de transformar un estadio “no tecnológico” en un estadio “tecnológico”, este menú está compuesto, en gran medida, de tecnologías probadas con éxito en el ámbito privado de gestión o en ámbitos públicos de los países centrales. Se habla entonces, del “nuevo modelo de gestión” o del “nuevo estilo de gestión pública”.

Los procesos particulares de incorporación de tecnologías que se han dado durante los últimos veinte años son recuperados, desde esta vertiente, como manifestaciones de este único paradigma emergente a nivel mundial, donde, sin negar las particularidades, lo que prima es la descripción del fenómeno como tendencia globalizadora, donde es posible reconocer y caracterizar regularidades.

2. La línea de trabajo que reconoce modelos divergentes en los procesos de incorporación tecnológica. Esta segunda posición trabaja desde el reconocimiento de las diferencias existentes al interior de los propios procesos y en los vínculos que se establecen entre estos procesos de incorporación de tecnolo-

gías, la transformación de la gestión y la direccionalidad política de los mismos (Echabarría, 1997; Gomá, 2001; Stren, 2000; Pascual Estéve, 2001). Según este abordaje, estas diferencias inhiben la posibilidad de pensar de un modo unívoco la relación incorporación de tecnologías – mayor capacidad de gestión. No se trata, por lo tanto, de contraponer un “estado no tecnológico” a un “estado tecnológico”, sino de reconocer el uso de diferentes tipos de tecnologías e indagar en sus propias particularidades y en las de sus procesos de adopción, con un enfoque menos modelizable y más inductivo.

Inscrito en esta segunda línea de trabajo, el presente estudio se propone identificar y caracterizar los modelos predominantes en los procesos de incorporación tecnológica a la gestión local, a fin de reconocer sus posibles aportes a la construcción de capacidades para la gestión relacional.

A fin de conceptualizar “modelo” retomamos la noción trabajada por Echabarría (1997), que incluye dentro del modelo el modelo conceptual, las políticas y los instrumentos, adaptándolo a las necesidades de nuestra investigación. Por lo que definimos modelo como la conjunción de las siguientes dimensiones: visión, como compendio de valores e ideas que producen una propuesta de intervención que sirve para diagnosticar la realidad y proponer posibles soluciones, políticas, como conjunto de disposiciones con las que se pretende transformar las dimensiones de capacidad preexistentes y tecnologías, como métodos e instrumentos concretos.

Reconociendo estas diferentes dimensiones como constitutivas de los modelos, desarrollamos, a partir del aporte de diferentes teóricos, García Delgado 1997, Echabarría 1997, Kickert, Klinj y Koppenjan 1991 (citados por Pascual Esteve, 2000), etc.) una tipo-

logía de los modelos que animan los procesos de incorporación tecnológica en el ámbito local. Si bien hemos relevado estas diez visiones diferenciadas entre la bibliografía pertinente (Ver Grandinetti, 2002), por sus semejanzas, podemos agruparlas en tres grandes modelos competitivos entre sí, donde sí son claramente marcadas las diferencias de orientación: el neoburocrático, el ligado al New Public Management y el relacional.

1. Modelo neoburocrático: el valor central está en la defensa de los ideales de libertad y justicia del Estado de Derecho y en la concepción weberiana de la organización administrativa. Las tecnologías se proponen la reducción de la discrecionalidad de los operadores públicos y la promoción de la profesionalidad de los empleados.

La direccionalidad de los procesos de incorporación de tecnologías está vinculado al logro de organizaciones coherentes, con propósitos claros. Diseño de unidades con límites claros y precisos; orientadas desde arriba a la eficiencia y la eficacia. Criterios de optimización de la optimización de la producción, donde el ciudadano es visto fundamentalmente como un administrando. Las tecnologías de GRH priorizadas son las de planificación y ordenamiento de carrera y las TIC's están orientadas a la organización de la información disponible.

2. Modelo del New Public Management: Se corresponde con los desarrollos del *management* científico, cuyo valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados (Echabarría, 2000). En cuanto a las tecnologías, su propuesta está basada en el instrumental clásico de la gestión privada.

Se caracteriza por una direccionalidad orientada a la satisfacción del ciudadano como cliente de los servicios brindados por el sector público, la aparición de mecanismos de coordi-

nación interáreas, la redefinición y estandarización de procesos. La incorporación de mecanismos de empleo en la gestión de GRH y la tendencia a la informatización de la gestión.

3. Modelo relacional o centrado en redes: Plantea el logro de objetivos como resultado de la interacción (cooperación-conflicto) entre políticas e intereses de diferentes actores, significan un pasaje desde las visiones más regulatorias o "científicas" de la gestión hacia un campo donde lo cognitivo, lo simbólico y lo cultural pasan a tener predominancia (Gomá, 2001). La direccionalidad de los procesos de incorporación de tecnologías está dada por la búsqueda de condiciones para el aprendizaje inteligente y la construcción de capacidades para la gestión de la complejidad.

Corresponden a un enfoque posracional, crítico, menos modelizable y más inductivo (Goma, 2001), centrado en el desarrollo de capacidades para el aprendizaje, que permitan el logro de objetivos complejos (Echabarría, 2000). El vecino es considerado en su condición de ciudadano, participe de la acción pública. Las estructuras son abiertas, con límites poco precisos entre áreas y lo externo e interno a la organización. Alta prioridad de las experiencias de gestión mixta y mecanismos de redes. Se tiende a la flexibilización de los procesos y a la innovación. Las tecnologías de GRH priorizadas son el enriquecimiento de puestos de trabajo, la generación de instancias de participación y los incentivos por resultados conjuntos. La incorporación de TIC's se centra en la generación de capacidades para la construcción de información estratégica.

2. Tecnologías de Gestión de Recursos Humanos

Entendemos la gestión de recursos humanos (GRH) una serie de técnicas, procesos

y actividades interrelacionadas, consistentes entre sí, las cuales, en conjunto, de algún modo explicitan a los empleados lo que se espera de ellos en función de los objetivos planteados para la organización. En general estas diferentes actividades de GRH son agrupadas según el ciclo de vida laboral del empleado: detección de necesidades, ingreso, desarrollo, evaluación y compensación, desvinculación. Según Longo Martínez (1999), en el sector público aparecen como preocupaciones prioritarias de GRH la gestión del empleo, la planificación y organización del trabajo, la gestión del rendimiento, la del desarrollo y el aprendizaje, y la propia organización de la función Recursos Humanos. La incorporación de tecnologías de GRH estaría vinculada a la necesidad de resolver estos nudos críticos, promoviendo un nuevo estilo de personal ligado a la gestión, personal con mayores competencias para el desarrollo de sus funciones.

Dado lo mencionado en el punto anterior una noción que aparece con fuerza en este período, si bien con más énfasis en los espacios académicos y de consultoría que en las experiencias concretas, es la de administración estratégica de recursos humanos, que implica una integración horizontal entre las diferentes tecnologías de GRH y una integración vertical con el planeamiento estratégico de la organización (Ferris, Rosen & Barnum, 1995, citados por Iacoviello, 2002). Se trata de la identificación e implementación de las tecnologías más apropiadas, integradas entre sí, para el desarrollo de las capacidades necesarias según los diferentes objetivos de políticas y gestión, ya que, las tecnologías no son neutras, y según las características particulares de cada una promueven diferentes tipos de capacidades en los ámbitos donde se implementan.

Si la noción de administración estratégica de recursos humanos hace referencia a una integración horizontal entre las diferentes tecnologías de GRH y una integración vertical con el planeamiento estratégico de la organización, podemos identificar agrupamientos horizontales diferenciados de tecnologías según los diferentes modelos de gestión pública en juego. Esto no significa que cada política de recursos humanos se corresponda exactamente con uno de ellos. Sin embargo, es probable que podamos asociarlas con una visión dominante, que les otorga su pauta central de intervención.

De este modo, podemos cruzar características particulares de algunas tecnologías de GRH con los modelos identificados en el punto anterior (neoburocrático, new public management y relacional) a fin de reconocer qué tipo de tecnologías se corresponden más específicamente con cada uno de ellos:

1. Modelo neoburocrático, las tecnologías de GRH más cercanas a este modelo son las vinculadas a instrumentar los mecanismos de ingreso por concursos, estandarización de comportamientos, desarrollo profesional de carrera del empleado público y formación centrada en el desarrollo de un espíritu de cuerpo.
2. Modelo del new public management: técnicas como la introducción de prácticas de empleo, las tecnologías de clasificación y valoración de puestos, la vinculación parcial de las remuneraciones al rendimiento y la formación estratégica y diferenciada de los directivos para asumir un rol de liderazgo, son las priorizadas en este modelo.
3. Modelo relacional: En cuanto a las tecnologías de GRH propuestas priman, entonces, la promoción de comunidades de práctica y de aprendizaje, la formación

centrada en el desarrollo de capacidades de innovación, aprendizaje y negociación, el empowerment y la implementación de instancias de participación.

3. Tecnologías de la Información y la comunicación

La noción de TIC's puede ser asociada a un conjunto muy amplio de instrumentos y técnicas que van desde la informática personal a las redes y se reflejan en aplicaciones que van desde sistemas simples de almacenamiento de datos a sistemas complejos de almacenaje y gestión de la información compartida (Salvador, 1999).

Son numerosos las potencialidades de la implementación de Tecnologías de la Información y las comunicaciones, (TIC's) en el Estado en sus diferentes niveles, nacional, regional y local.

Siguiendo a Finquelievich (1999) podemos afirmar que "la evolución de las TIC's en las últimas décadas implicó la disminución de los obstáculos tecnológicos y financieros que se oponían a las intenciones de informatización de la administración municipal. Dos tendencias contribuyen a este efecto. Una de ellas es la *miniaturización de los productos informáticos*: gracias a ella, es notable el crecimiento logrado en los últimos años en el parque de computadoras y en el de softwares, así como en el del incremento de sus capacidades. La otra es la *sinergia establecida entre las diferentes tecnologías de información y comunicación*...Las lógicas de estas tecnologías se confunden y penetran conjuntamente las organizaciones públicas y privadas, suscitando nuevas posibilidades, nuevas acciones.

La herramienta se vuelve cada vez más poderosa, pero al mismo tiempo su uso se

vuelve crecientemente accesible y su difusión se generaliza, debido a la disminución de sus costos. Pero al mismo tiempo, las TIC's no son inocuas: inducen -o deberían hacerlo- importantes mutaciones en las organizaciones que las utilizan, entre ellas la adecuación de las mismas estructuras administrativas y profundas transformaciones en la cultura organizacional" (Finquelievich, 1999).

Ahora bien, retomando la pregunta que nos hiciéramos con respecto a las tecnologías de GRH; todas las TIC's impactan en el mismo sentido, promueven el desarrollo de capacidades semejantes?

Trabajaremos en la tipificación de las capacidades que promueven las diferentes tecnologías de TIC's.

1. Modelo neoburocrático: la incorporación de tecnología está puesta al servicio de la recopilación científica de la información disponible, con objetivos claramente identificados. Las TIC's se proponen el reforzamiento y la automatización del control. Cobran particular relevancia las TIC's que permiten el seguimiento y control de la documentación (sistemas de expedientes, notas, etc.) y el control de la asignación y uso de recursos (sistemas de información presupuestaria, sistemas de administración de personal).
2. Modelo del new public management: Se propone la "informatización" de la gestión, en el sentido de eliminar las tramitaciones excesivas y la circulación permanente de papeles. Sus propuestas están basadas en la disposición de información sobre costos, actividades y resultados a partir de flujos normalizados centrados en la atención al cliente. En cuanto a las TIC's, a las descritas en el punto anterior se suman las que posibilitan el uso de recursos compartidos de Hardware y Soft-

ware, la incorporación de sistemas Workflow y el desarrollo de Sitios de Información a los ciudadanos.

3. Modelo relacional: la información está reconocida como fuente de poder y es poseída por diversos actores; por lo tanto hay un particular énfasis en el desarrollo de tecnologías de las comunicaciones dentro de las TIC's, para el manejo de la complejidad. Dentro de las TIC's podemos mencionar, por lo tanto, foros internos de discusión, trabajo en redes, Intranet, Correo Electrónico, Páginas Web con espacios interactivos, Foros de Discusión virtuales.

La Tabla I sistematiza, a modo de recopilación, los postulados fundamentales de los tres modelos identificados, articulando los aspectos de los procesos de incorporación de tecnologías que hemos tratado previamente:

Esto no significa que cada proceso de incorporación de tecnologías se corresponda exactamente con uno de los modelos; nuestro trabajo se propone reconstruir el modelo dominante en cada proceso, el que le otorga su pauta central de intervención. Ahora bien, es común que se articulen elementos que responden a diversos modelos sin reparar en su coherencia; de hecho esto no es infrecuente (Echabarría, 2000). El estudio de los procesos de implementación de tecnologías en ámbitos de gestión locales requiere, por lo tanto, detener la mirada sobre las especificidades de los mismos, sin descuidar el análisis de las tendencias generales en las se inscriben.

4. Metodología de Trabajo

Los objetivos que nos planteamos en nuestro Proyecto de Investigación significaron avanzar en un campo poco explorado sistemáticamente hasta el momento: los vínculos exis-

tentes entre incorporación de tecnologías (particularmente tecnologías de la información -TIC's- y de gestión de recursos humanos -GRH-) y la construcción de capacidad para la gestión relacional. Razón por la cual, fue necesario plantearse un trabajo con el mayor énfasis puesto en la determinación de las variables claves para el análisis y la profundización de los diferentes aspectos del objeto de estudio. A partir de estas consideraciones se optó por una estrategia de tipo cualitativa que nos permitió avanzar en la comprensión del fenómeno. Asumida la estrategia de trabajo cualitativo, el abordaje del diseño de la investigación, en la línea de Bensaou and Venkatraman (1995), se propuso articular las dos vertientes predominantes en los estudios organizacionales: las centradas en el testeado de tipologías preexistentes y las centradas en descubrimiento de nuevas taxonomías a partir del análisis de casos. El propósito de este planteo de articulación de ambos tipos de abordaje fue maximizar las ventajas y minimizar las desventajas de ambos a partir de la construcción de una guía a la investigación que no se ciña a un modelo en particular y permita, a partir de la exploración de la experiencia de los propios actores, incorporar nuevos elementos no considerados en un comienzo, articularlos y valorarlos de un modo diferente a la propuesta en la guía original.

Para esto, para la construcción de los 3 modelos de incorporación de tecnologías a la gestión, se reconocieron las principales implicancias teóricas de cada uno y se estructuraron los modelos conceptuales.

En segundo lugar se operacionalizaron las variables pertinentes a los modelos, en cuanto al desencadenamiento de estos procesos, la caracterización de los mismos y la direccionalidad de los cambios introducidos. Esto posibilitó la construcción de nuestra matriz para el análisis de las experiencias.

Tabla I
Modelos de Incorporación de Tecnologías a la Gestión

Modelo Componente	Neoburocráticas	NPM	Relacionales
Direccionalidad de los procesos	Orientados a desarrollar organizaciones con unidades coherentes, propósitos claros	Satisfacer al vecino en su dimensión de cliente	Construcción de capacidades como resultante del aprendizaje inteligente
Lugar del ciudadano	Administrado	Cliente	Ciudadano, participe de la acción pública
Dimensiones de la gestión			
Contexto	La organización es son vistas como unidades autónomas, con escasa interacción con el contexto	Organización entendida como sistema abierto que interactúan con un contexto	Organizaciones como parte de una red de actores
Institucional	Regida por normas y estándares claramente establecidos. Cultura burocrática	Búsqueda de simplificación y flexibilización de la normativa vigente. Controles por resultados. Cultura de servicio al cliente	Flexibilización de los procedimientos, generación de condiciones para el ensayo y error
Redes	Unidades con límites claros y precisos	Existencia de mecanismos de coordinación	Estructuras abiertas - agentes externos
Organización	Orientados desde arriba a la maximización de la producción.	Estandarizados - Redefinidos	Flexibilización de los procesos
Incorporación de Tecnologías			
Gestión de RRHH	Planificación y seguimiento de carrera	Sistema de empleo	Enriquecimiento de puestos y cauces para la participación, incentivos por resultados conjuntos
Tecnologías de la información	Sistematización científica de la información disponible	Informatización de la gestión	Recopilación estratégica de la información

Elaboración Propia.

Fuentes: Echabarría, 1997; García Delgado, 97; Kickert, Klinj y Koppenjan, 1991 (citados por Pascual Esteve, 2000).

En tercer lugar, a partir del trabajo de campo, se analizaron los datos resultantes y se redefinió, el sistema de variables según lo relevado. La investigación se desarrolló en torno a la gestión municipal de la Ciudad de Rosario (2) en el período 1995-99; donde se identificó un menú conformado por: 4 Programas y Proyectos ordenados primordialmente a la incorporación de TIC'S y GRH; en este menú se seleccionaron casos de incorporación independiente de cada una de la variables; y 2 Programas donde se propone la incorporación de tecnologías en conjunto.

Este período de la gestión municipal de Rosario se caracterizó por el desarrollo de múltiples acciones en torno al personal y una importante diversificación las mismas; es decir, una creciente incorporación de GRH por parte de diversas áreas y niveles de la gestión. Asimismo se dio (Bifarello, Campostri, Díaz et al, 1997) un importante movimiento en orden a la incorporación de tecnologías de la información como elemento nodal de una política general orientada a mejorar la atención de los ciudadanos por parte de la administración municipal. Ambas situaciones, trabajadas en estudios preexistentes, tornaron a Rosario un caso e rico para el estudio emprendido (Ver Maxera, comp., 1999).

Se recurrió a dos formas de relevamiento de información: las entrevistas semiestructuradas y el análisis documental. Se diseñó y programó una matriz, bajo soporte digital, que permitió almacenar los datos, y cruzar la información según diferentes parámetros. Los datos relevados fueron sistematizados y volcados a la matriz de análisis. El análisis permitió construir los hallazgos más significativos para los objetivos propuestos a partir de la información procesada.

5. Algunos hallazgos

A partir del estudio realizado podemos compartir algunos hallazgos sobre los que consideramos necesario reflexionar, si bien por las características del artículo lo haremos brevemente:

1. Sobre las tecnologías incorporadas (GRH y TIC's): Masivamente se da la incorporación de herramientas de escritorio y redes por sectores, por el contrario, son escasas las incorporaciones de bases de datos compartidas y sistemas workflow. En cuanto a herramientas de comunicación hay una considerable extensión del uso del correo e internet. Asimismo aparecen mecanismos de coordinación de redes: desarrollos de seguridad informática, identificación de niveles de usuarios, definición de estándares de trabajo.

Se incorporan análisis, clasificación y valoración de puestos (en ámbitos restringidos). Asimismo escasos mecanismos de incentivos, enriquecimiento de puestos de trabajo, empowerment y vinculación de retribuciones al desempeño.

Inexistencia de prácticas de empleo, los mecanismos de flexibilización se dan vía pasantías, becas, contratos temporarios. Escaso desarrollo de sistemas de información sobre personal para la toma de decisiones.

Incipientes intentos de polivalencia del personal, contemplados en mayor o menor medida en todos los proyectos de incorporación de GRH.

Desarrollo de acciones de capacitación vinculadas a los objetivos organizacionales. Escaso desarrollo de acciones de capacitación específica para cargos críticos. Inexistencia de planes de desarrollo o gestión del desarrollo del personal.

2. Sobre los impactos en las capacidades organizacionales: El formato de la estructura de la organización no fue afectada directamente por las acciones de incorporación tecnológica, sigue prevaleciendo en las experiencias analizadas el formato vertical de la misma, sin embargo los equipos encargados de llevarlas adelante se han caracterizado en todos los casos por ser adhocráticos, de formato horizontal, en este sentido aparece una importante diferencia, en torno a los procesos de informatización el tendido de redes ha favorecido fundamentalmente la horizontalización de las comunicaciones, lo cual puede significar un impacto cultural sumamente significativo a largo plazo, sin embargo no ha habido una transformación estructural en ese sentido. En general todas las acciones desarrolladas tienden a incrementar la descentralización de tipo operativa, sosteniendo instancias centralizadas de decisión y control.

No aparecen actores extragubernamentales integrados a la definición de objetivos de gestión, participación o decisión en la mejora de la gestión; sí en una de las experiencias aparece el seguimiento del grado de satisfacción del ciudadano por medio de la realización de encuestas sistemáticas.

En cuanto a la circulación y accesibilidad de la información son sumamente significativos los procesos de incorporación de redes y comunicación electrónica. Esto ha permitido disponer de nuevos canales de acceso y llegada de la información disponible, sin embargo aún son incipientes la apropiación por parte de los trabajadores de las herramientas y el desarrollo de herramientas de soft que acompañen estos procesos, sin embargo es amplia la potencialidad de esto. Esto horizontaliza incipientemente la disponibilidad y el acceso a la información y abre un camino insospechado al permitir quebrar barreras y evi-

tar duplicaciones, triplicaciones y cuadruplicaciones de procesamiento, diseño, registro y sistematización de la información.

En las acciones implementadas se tiende a la formalización y estandarización de tareas, apareciendo procesos de reingeniería, en varios de los casos como instancia previa a la definición de tecnologías de gestión y/ de la información, como resultado de estos procesos se han desarrollado en varios de los procesos manuales de funciones y standarización de procesos, lo que era una vacante en la mayor parte de los ámbitos municipales.

Es significativa la aparición de secuencias de trabajo interactivas en algunas de las experiencias, superando la gestión lineal tradicional, sin embargo se trata de experiencias sumamente limitadas, en general a espacios técnicos o de planificación, sin embargo es alto el potencial en cuanto a quebrar la lógica fragmentaria y compartimentalizada. Estos procesos interactivos en general posibilitan integrar diferentes instancias al interior de una secretaría o entre secretarías. Más incipientes y parciales son las incorporaciones de mecanismos de coordinación en redes.

En dos de las experiencias analizadas aparecen mecanismos de medición y seguimiento del grado de satisfacción ciudadana en forma periódica y sistemática. Sólo en una aparecen canales formales de expresión de las demandas. En los ámbitos donde fue medido el grado de satisfacción de la ciudadanía el mismo da niveles muy altos, por encima del 90%. No aparecen espacios de participación de los ciudadanos en las instancias de decisión ni de control.

6. Conclusiones

El reconocimiento de modelos divergentes en los procesos de incorporación tec-

nológica como línea de trabajo posibilitó detectar diferencias significativas entre “similares” procesos en curso. De haberse optado por un abordaje que considerara a todos los procesos como manifestaciones de un único paradigma emergente, estas diferencias significativas hubieran sido subsumidas en su identificación común como “incorporación de tecnologías”. De este modo hubiésemos hecho tabla rasa de sus marcadas diferencias en orden a orientación, tecnologías y capacidades a construir.

De acuerdo a los objetivos propuestos inicialmente, podemos señalar que, en cuanto a la caracterización de los procesos estudiados, no se pudo observar un modelo claramente dominante, se observaron variados cruces de componentes. En los casos de incorporación de TIC's predomina el modelo más cercano al NPM, con escasos componentes ligados al modelo neoburocrático y de gestión relacional. En los procesos de GRH, en cambio, es marcada la direccionalidad en torno al modelo de la neoburocrático, con algunos componentes vinculados al NPM. En los Procesos de modernización se vio una clara prevalencia NPM, conviviendo, sin embargo con componentes del neoburocrático y de gestión relacional.

Significativamente los modelos centrados en visiones neoburocráticas tienen un alto grado de participación en las experiencias estudiadas, lo que estaría hablando de incorporación de tecnologías como mejora de la gestión tradicional y no de la aparición de nuevos modelos de gestión. Los procesos estudiados se encuentran más cercanos a los modelos de racionalización y mejora neoburocrática que a los que permiten gestionar niveles crecientes de complejidad.

Paradójicamente, los componentes y tecnologías que remiten a modelos que permiten dar cuenta de la complejidad y de las parti-

cularidades de la sociedad red (relacionales), son los que aparecen con menor grado de desarrollo. Esto es particularmente significativo, dadas las escasas acciones desarrolladas en este sentido no se visualiza la construcción sistemática de capacidades para la gestión de reticular, la adopción de nuevos roles estratégicos y el desarrollo sostenido de innovaciones que contemplen la interacción intergubernamental y ciudadana.

Los procesos estudiados se encuentran más cercanos a mejorar lo normado y predefinido, optimizando los niveles de eficacia y eficiencia, que a transformar sustancialmente su articulación interna y externa, sus vínculos con la sociedad civil y sus espacios de construcción y gestión de políticas. Podemos hablar, entonces, de procesos de incorporación de tecnologías que optimizan lo existente, introducen variaciones, mejoran la performance, sin redefinir sustancialmente el modelo de gestión (Grandinetti, 2000). Aparecen más cercanos a la implementación de nuevos estándares “modernizadores” que a un proceso de transformación cultural que ponga en juego las posibilidades de aprendizaje y conocimiento significativo por parte de los actores involucrados; en el sentido de la construcción de capacidades, habilidades y conocimientos particulares, diferentes a los necesarios para la gestión tradicional.

Este abordaje posibilitó inferencias significativas a la hora de considerar el tipo de capacidades que se están construyendo en el proceso y afirmar nuestra línea de abordaje, que nos aleja de aquella que considera el incremento de las capacidades para la gestión de la complejidad por la mera incorporación tecnológica.

Comenzábamos el trabajo hablando de las transformaciones que son capaces de promover al interior de las organizaciones las tecnologías... la mayoría de las afirmaciones en

este sentido comparten un denominador común: la amplitud e intensidad del cambio organizacional de la mano de las tecnologías.

Sin embargo, a partir del estudio realizado creemos que es necesario ser menos ambiciosos en este sentido y describir las potencialidades reales de los procesos de incorporación de tecnologías a partir de sus características particulares. Esto nos reafirma en la línea de trabajo planteado y nos promueve nuevos desafíos, ya que la línea de trabajo adoptada presenta potencialidades para profundizar el estudio de los procesos concretos de adopción tecnológica, procesos que seguramente tienen mucho para decirnos si nos proponemos el diálogo.

Notas

1. Alumbrado, barrido y limpieza, haciendo referencia a la función del municipio como productor y conservador de la infraestructura urbana.
2. Rosario, municipio del sur de la Provincia de Santa Fe, Argentina, con una población de aproximadamente 1.000.000 de hab. (Censo 2001) - la tercera parte del total provincial- y una superficie de 179 km², constituye el núcleo de un importante sistema metropolitano. La ciudad productiva aporta el 60% del PBI provincial, el 53% del empleo y el 62% de la industria.

Bibliografía citada

- Agranoff, Robert; Mcguire Michael (1999). "Managing in network settings", en **Policy Studies Review**, Florida, Vol. 16 N° 1, Spring.
- Arocena, José (1999). **Políticas Locales, Innovación y Desarrollo**. Consejo Latinoamericano de administración para el desarrollo. CLAD.
- Bensaou, M. and Venkatraman, N. (1995). "Configurations of interorganizational relationships: a comparison between US and Japanese automakers", en **Management Science**, vol. 41 N° 9.
- Bifarello, Campostrini, Díaz et al. (1997). **Innovación Política y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario**. III Congreso de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata.
- Brugué, Quim y Gomá, Ricard (1998). "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional" en **Gobiernos Locales y Políticas Públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Brugué y Goma coord. Barcelona: Editorial Ariel, Ciencia Política.
- Crozier, Michael (1997). "La transición del Paradigma Burocrático a una cultura de la Gestión Pública" en **Reforma y Democracia** N° 7, Ed. CLAD.
- Díaz, Grandinetti y Nari (2002). **Tecnologías y Gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas**. Ed. Homo Sapiens - AECI - P y G, Rosario.
- Echabarría, Koldo (1997). "Nuevas fronteras del estado y la administración pública": Visiones europeas. CEFIR, Dto. N° 16, Montevideo.
- Echabarría, Koldo (2000). "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales" en **Revista Reforma y Democracia** N° 18, Ed. CLAD, Caracas.
- Finquelievich, S. (1999). **Tecnologías ciudadanas, información, estado local y sociedad**. Consejo Latinoamericano de administración para el Desarrollo, Caracas.
- Gomá, Ricard (2001). "La nueva política: del Estado a las Redes" en **Revista Venezolana de Gerencia**. Maracaibo, Año 6 N° 13, enero-marzo.

- Grandinetti, Rita (2002). "Gestión local e incorporación tecnológica, una construcción con finales abiertos", en Hernández, F. y Rojo, J., comp. **Estudios sobre Federalismo y Gobiernos Locales**. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública, México.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?", en **Public Administration**, Vol.69.
- Iacoviello, Mercedes (1999). "Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado". **Revista Venezolana de Gerencia**, Año 4, N° 8, Agosto.
- Maxera, L. (comp.) (1999). **Innovación y espacio local: La gestión Municipal actual de la ciudad de Rosario**. Ed. P&G, Rosario.
- Pascual Esteve, Joseph Maria (2001). **De la Planificación a la gestión estratégica de las ciudades**. Oficina de la Xarxa Barcelona, Barcelona.
- Salvador, J. (1999) **Administración Pública y TIC's. De la información y la tramitación a la participación política**. IV Congreso del CLAD, México.
- Stren, Richard (2000). **Nuevos enfoques en la gobernanza urbana en América Latina**. Documento digital. CLAEH. IDRC. Montevideo.
- Tecco, Claudio (1997). "El Gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", en García Delgado comp. **Hacia un nuevo modelo de gestión local**. Ed. Of. de Publicaciones del CBC- Universidad de Buenos Aires, Bs. As.