



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**APORTES AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENIDO  
CENTRALIZADO Y EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA**

**EL CASO DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE FOMENTO PRODUCTIVO**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

**CECILIA ALEJANDRA DASTRES ABARCA**

**PROFESOR GUIA:  
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCIA**

**MIEMBROS DE LA COMISION:  
GABRIELA RUBILAR DONOSO  
JUAN PABLO ZANLUNGO MATSUHIRO**

**SANTIAGO DE CHILE  
Mayo, 2011**

RESUMEN DE LA TESIS  
PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
POR: Cecilia Alejandra Dastres Abarca  
FECHA DE EXAMEN: 07 Junio 2011  
PROF. GUÍA: María Angélica Pavez García

**RESUMEN**  
**APORTES AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENIDO**  
**CENTRALIZADO Y EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA. EL CASO DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE**  
**FOMENTO PRODUCTIVO**

El estudio de caso analiza los problemas de implementación de un tipo particular de políticas públicas, cuyo contenido se define a nivel central, pero depende de los niveles locales para su ejecución, generándose problemas en la calidad de la implementación y los resultados obtenidos. Por esto, el objetivo de este estudio de caso es "Identificar áreas de mejoramiento en la gestión de políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, a partir de las cuáles se pueda disminuir la brecha entre el diseño y la calidad de la implementación".

Para lograr este objetivo, se utilizaron 2 perspectivas de análisis. Primero, el caso de las oficinas municipales de fomento productivo, sistematizando la experiencia de diseño y construcción participativa de un portal web, para facilitar el aprendizaje, la interacción y el estímulo de los funcionarios municipales encargados de estas oficinas. En segundo lugar, se enriqueció el análisis del caso anterior, con entrevistas a representantes de niveles centrales y locales de otras tres políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local (las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia, del SENAME; el PREVIENE del CONACE y; las Oficinas Municipales de Juventud, del INJUV), lo que permitió detectar que los problemas y áreas de mejoramiento para una mejor implementación, son comunes en este tipo de políticas públicas.

Los principales resultados del estudio identifican cuatro áreas de mejoramiento para el diseño e implementación de políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local: Primero, la estructura administrativa y modalidades de contratación de los profesionales locales, que afectan la motivación; Segundo, la gestión de los RRHH, con sistemas de capacitación y estímulos que promuevan su calidad; Tercero, la gestión del contenido, con mayores lineamientos desde el nivel central, mayor participación de los niveles locales, metas claras y sistemas de monitoreo y; Cuarto, la gestión del equipo, a través de la interacción entre pares locales y centrales, de manera de fomentar su alineamiento y enriquecimiento mutuo.

Adicionalmente – desde una perspectiva más subjetiva - el estudio identifica ocho creencias y once prácticas que dificultan la implementación de cambios en las áreas anteriores. Éstas se relacionan con el valor del trabajo y los sistemas de incentivos; el rol de la política en las políticas públicas; quiénes son parte del programa y; sus capacidades profesionales para diseñar-implementar.

Como conclusiones, el estudio propone un modelo de gestión – que se concreta en un portal web – que permite estimular un conjunto de prácticas en los funcionarios locales, que por repetición irían transformando las creencias y las prácticas actuales de los funcionarios, que limitan la calidad de la implementación en general, y específicamente en las cuatro áreas de mejoramiento. Finalmente, el estudio propone – para una mayor calidad de la implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local - un mejor manejo de la tensión político-técnica que se da en su interior, con mecanismos de deliberación y acuerdos que permitan incorporar la actividad política al interior de la política pública; un mejor manejo de la tensión "control-empoderamiento" de los profesionales locales con mecanismos apropiados para alinear al equipo pero con libertad para crear y; un mejor manejo de la tensión "homogeneidad-diversidad" de los funcionarios locales, que permita un mayor enriquecimiento de la política pública y un mayor compromiso y motivación por parte de quienes la implementan.

## ABSTRACT

El estudio de caso analiza los problemas de implementación de un tipo particular de políticas públicas, cuyo contenido se define a nivel central, pero depende de los niveles locales para su ejecución, generándose problemas en la calidad de la implementación y los resultados obtenidos. Las políticas analizadas son las oficinas municipales de fomento productivo, las Oficinas de Protección de Derechos de la infancia, el PREVIENE, y las Oficinas Municipales de Juventud, detectándose problemas y áreas de mejoramiento comunes.

Los principales resultados del estudio identifican 4 áreas de mejoramiento para el diseño e implementación de políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local: la estructura administrativa y modalidades de contratación de los profesionales locales, la gestión de los RRHH, la gestión del contenido y la gestión del equipo. Adicionalmente – desde una perspectiva más subjetiva - el estudio identifica 8 creencias y 11 prácticas que dificultan la implementación de cambios en las áreas anteriores. Por otra parte, el estudio propone un modelo de gestión – que se concreta en un portal web – que permite estimular un conjunto de prácticas en los funcionarios locales, que por repetición irían transformando las creencias y las prácticas actuales de los funcionarios, que limitan la calidad de la implementación en general, y específicamente en las 4 áreas de mejoramiento.

Finalmente, el estudio propone – para una mayor calidad de la implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local - un mejor manejo de la tensión político-técnica que se da en su interior, un mejor manejo de la tensión “control-empoderamiento” de los profesionales locales y; un mejor manejo de la tensión “homogeneidad-diversidad” de los funcionarios locales.

## INDICE

	Pág
INTRODUCCION	4
I. MARCO CONCEPTUAL	9
1. Concepto de Políticas Públicas y ciclo de vida	12
2. Enfoques Conceptuales sobre la implementación de políticas públicas	13
3. Modernización del Estado y Gestión Pública	23
4. Estado Weberiano y Trabajo en Red o colaborativo	24
5. Gestión del conocimiento	31
6. Falencias encontradas en la gestión pública Chilena	36
7. Ontología del Lenguaje	40
II. LOS CASOS:	43
1. Caso 1: Proceso de diseño y construcción de un modelo de aprendizaje, socialización y estímulo de buenas prácticas de gestión municipal en desarrollo económico local.	43
i. Diagnóstico de dificultades para ejecutar el trabajo de fomento productivo	44
ii. Diseño del modelo de gestión y modelos conceptuales de aprendizaje, socialización y estímulo que lo sustentan	47
iii. Características del portal web	52
iv. Puesta en marcha del portal web y su uso	56
2. Caso 2. Análisis de la implementación de 3 políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada: oficinas de protección de derechos de la infancia, oficinas municipales de juventud, Previene.	57
i. Dificultades para ejecutar el trabajo de OFP, OMJ y PREVIENE y áreas de mejoramiento posibles para una mayor calidad en la implementación de las políticas.	57
III. DIFICULTADES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENIDO CENTRALIZADO Y EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA	62
IV. CONTRIBUCIONES DEL MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO (PORTAL WEB) AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENIDO CENTRALIZADO Y EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA	76
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	95
ANEXOS	96
Anexo 1: Pautas de entrevistas	97
Anexo 2: Breve Descripción de cada programa entrevistado	99
Anexo 3: Metodología y Actividades realizadas en la consultoría "Diseño e Implementación de un Modelo de Aprendizaje Socialización y Estímulo de Buenas Prácticas de Gestión Municipal para el Desarrollo Económico Local"	102
Anexo 4: Mapa del portal	105
Anexo 5: Manual del Usuario del Portal. Descripción detallada de su contenido y potencial	107

## INTRODUCCION

El presente estudio de caso surge a partir de la experiencia de consultoría a diferentes programas o instituciones públicas donde se observó una tensión entre el nivel central y el nivel local<sup>1</sup>. Estas consultorías fueron contratadas por el nivel central pero para que se trabajaran principalmente en el nivel local (haciendo asesoría, capacitación, realización de estudios, evaluación a los funcionarios locales, entre otras cosas), lo que permitió acercarse a la problemática vivida por los profesionales locales y visualizar así un área poco trabajada entre los especialistas en modernización del Estado y gestión pública; esto es: los problemas que se generan en las políticas públicas de los llamados "nuevos temas"<sup>2</sup> que generalmente son definidos y financiados por el gobierno central, pero que – bajo enfoques de mayor eficiencia y descentralización – son traspasados para su ejecución a los municipios (quienes no siempre los reciben con buenos ojos).

Estos programas o políticas tienen diferencias importantes con cualquier otro cuya implementación sea exclusivamente local, pues enfrentan mayores tensiones en términos de contenido y, por lo tanto, mayores dificultades para lograr los resultados deseados o definidos por el nivel central. Esto no ocurre en los programas totalmente descentralizados (obras municipales, programas sociales, oficinas culturales, temas deportivos), pues sus objetivos y contenidos son totalmente definidos por el municipio (aunque eso no los libera de otro tipo de dificultades para lograr una mayor calidad en sus resultados, que no son parte de este estudio de caso).

En los programas o políticas que nos convocan (de contenido centralizado y ejecución descentralizada), se pueden observar diversas problemáticas comunes: tensión por tener "2 jefes" (el alcalde y el nivel central de cada programa) con 2 demandas diferentes, profesionales a honorarios, falta de conocimientos adecuados para realizar el trabajo, aislamiento respecto al resto del municipio y a sus pares de otros municipios, rotación de los profesionales y pérdida del conocimiento acumulado, diferencias políticas entre el gobierno y los alcaldes, entre otras cosas. Todo esto afecta la calidad de la implementación de la política pública.

En una de las consultorías realizadas, la Institución contratante solicitó el diseño e implementación de "un sistema de aprendizaje, socialización y estímulo de buenas prácticas de gestión municipal en desarrollo económico local"<sup>3</sup>, concebido como una base de datos de buenas prácticas de gestión municipal en temas de fomento productivo, cuyo objetivo era entregar información para que los funcionarios locales conocieran formas distintas de hacer las cosas y así mejoraran su gestión y la calidad del servicio de fomento productivo que prestaban.

La consultoría<sup>4</sup> - que fue realizada en forma participativa con más de 150 funcionarios municipales encargados de las oficinas de fomento productivo - permitió diseñar e implementar un sistema más complejo que lo solicitado, que potenciaba la gestión de diferentes programas productivos que debían ser implementados a nivel local (de SERCOTEC, FOSIS, Chile emprende, CORFO, SENCE,

<sup>1</sup> Programa Chile Barrio, Programa Comuna Segura Compromiso 100, Oficinas Municipales de fomento productivo (por diversas consultorías para INDAP, SERCOTEC, FOSIS)

<sup>2</sup> Seguridad Ciudadana, Mujer, jóvenes, infancia, fomento productivo, drogas, etc.

<sup>3</sup> La consultoría fue ejecutada por parte de Psico consultores, para SERCOTEC, con financiamiento de la Unión Europea, durante los años 2006, 2007 y 2008.

<sup>4</sup> En la cual, la autora de este estudio de caso fue gestora (diseñó la propuesta pública), directora (dirigió el equipo de profesionales que la ejecutó en todas las regiones) y ejecutora (participó como profesional activo en cada una de las etapas). Esto permitió que se generaran las reflexiones que inspiran este estudio de caso.

INDAP, etc.), facilitando el trabajo del profesional local y mejorando la calidad de las políticas. Este sistema se implementó a través de un portal web y podría haberse transformado en un sistema de gestión si hubiera permanecido en el tiempo y contado con una mayor disposición para su mantención y utilización, por parte de las direcciones de los Servicios Públicos involucrados.

La realización de dicha consultoría y la recepción que el portal web tuvo en los profesionales locales, motivó la reflexión respecto a la posibilidad de implementar sistemas similares en otras políticas o programas públicos que tuvieran directrices centrales y ejecución local.

Es por esto que el presente estudio de caso se constituye con 2 casos: parte describiendo la experiencia con las oficinas municipales de fomento productivo y el portal web que se implementó - primer caso -, para luego contrastar dicha experiencia con el segundo caso, compuesto por 3 programas similares de "contenido centralizado y ejecución local" (Oficinas de protección de derechos de la infancia, CONACE-Previene, Oficinas Municipales de Juventud), de manera de visualizar si las problemáticas eran similares, si el portal web solucionaría parte de dichos problemas y si sería factible implementar el portal web (como sistema de gestión) en ellos u otros programas.

De esta forma, las preguntas que orientan el estudio de caso son:

*¿De qué manera se puede facilitar la calidad de la implementación de las políticas que cuentan sólo con un equipo central de control y supervisión, y cuya implementación es a nivel comunal, en condiciones de aislamiento del resto de los ejecutores del programa y con demandas políticas y administrativas locales que no siempre van en la misma línea que las establecidas por el nivel central?*

Por otra parte, un segundo problema que tienen las políticas públicas definidas centralizadamente para ejecutarse localmente, es que suelen ser poco pertinentes a las problemáticas locales de las que se quiere hacer cargo y, que desconocen la dinámica administrativa o cultural de cada municipio y población. Los Niveles centrales solicitan o exigen a los niveles locales la ejecución de ciertas actividades, en plazos determinados, de ciertas maneras o en determinados temas, y esto no responde ni a las necesidades locales, ni respeta los procesos internos de cada organización.

Por esto, la segunda pregunta que guía este estudio es *¿De qué manera se puede facilitar la pertinencia local de las políticas públicas que se han diseñado a nivel central?*

La respuesta más lógica a la pregunta anterior, tiene relación con los niveles de involucramiento de los Recursos Humanos locales en el diseño o rediseño de la política o programa, lo que remite a la tercera pregunta del estudio: *¿Están preparadas las Instituciones Públicas centrales para dar mayor autonomía, transparencia y participación en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, a los niveles locales?*

Dadas las preguntas orientadoras del estudio de caso, los objetivos serían los siguientes

## Objetivos Generales

*Identificar áreas de mejoramiento en la gestión de políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada, a partir de las cuáles se pueda disminuir la brecha entre el diseño y la calidad de la implementación de la política pública o programa.*

*Analizar la posibilidad de implementar dichas áreas de mejoramiento en otras Instituciones Públicas chilenas de lógica operativa similar.*

## Objetivos Específicos

1. Describir la experiencia de diseño e implementación de un modelo de gestión que promueve el trabajo colaborativo entre los ejecutores y la gestión del conocimiento, para las Oficinas Municipales de Fomento Productivo.
2. Identificar y analizar las dimensiones en que ese modelo de gestión permitiría mejorar la calidad de la implementación de la política pública de contenido centralizado y ejecución descentralizada.
3. Identificar y analizar las dimensiones en que ese modelo de gestión, permitiría mejorar la pertinencia de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada.
4. Identificar Factores facilitadores y obstaculizadores de la Institucionalidad pública central y comunal de programas de contenido centralizado y ejecución descentralizada, para aplicar este modelo de gestión.

## Metodología

Dados los objetivos descritos, el presente estudio de caso tiene 2 niveles en términos metodológicos: La sistematización de una experiencia y, el análisis de dicha experiencia y su factibilidad de ser implementada en otras políticas públicas de formato similar. Ambos niveles se describen a continuación.

### Sistematización de la experiencia

Consiste en sistematizar el proceso de consultoría realizado y el producto final que se obtuvo en ella<sup>5</sup>. Esta sistematización se realizó a través de un análisis de documentos (informes de la consultoría), donde se seleccionó aquellas actividades y secciones que apuntaban al producto final (portal web). Con esta selección se construyó el primer caso de este estudio, de una forma meramente descriptiva.

Adicionalmente, se realiza una breve evaluación de dicho proceso y sus resultados, a partir de la propia experiencia del equipo consultor y algunas estadísticas del uso que se le dio al producto final.

---

<sup>5</sup> El detalle de las actividades realizadas en esta consultoría, se presenta en anexo 3. El nombre de la consultoría es "Diseño e Implementación de un modelo de aprendizaje, socialización y estímulo de buenas prácticas de gestión municipal en desarrollo económico local"

### Análisis de la experiencia y Factibilidad de ser implementada en otras políticas públicas

Para el análisis de la experiencia y la factibilidad de implementar el modelo de gestión propuesto como una alternativa para mejorar el diseño, implementación y pertinencia de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, se utilizan las reflexiones propias a partir de la experiencia realizada y, se realizan entrevistas semiestructuradas a funcionarios del nivel central y profesionales locales de 3 políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local.

Estas entrevistas permitieron ahondar en los siguientes temas:

- Las dificultades de distinto tipo que los niveles locales tienen para ejecutar su trabajo, así como las dificultades que los niveles centrales tienen para que los niveles locales ejecuten el programa que se ha diseñado. Al tratarse de la ejecución de un programa específico, se transforman en las dificultades para la implementación de dicho programa o política.
- Las opiniones que los funcionarios centrales y locales tienen de sus pares, del otro y de los otros funcionarios municipales fuera de su programa.
- La posibilidad que ven de implementar un modelo de gestión como el que se propone en este estudio de caso. Analizando las dificultades que tendría en los niveles centrales y locales.

El siguiente cuadro describe las entrevistas realizadas, que fueron sometidas a análisis de contenido para la elaboración del segundo caso y el análisis posterior de factores facilitadores y obstaculizadores para la implementación del modelo propuesto.

<b>Política, Programa o Servicio Público</b>	<b>Nivel Central</b>	<b>Nivel Comunal</b>
INJUV-OMJ	Encargada regional de Oficinas Municipales de Juventud 29 abril 2010 y 6 mayo 2010	Encargado de OMJ de la Comuna de Quilicura 23 junio 2010
SENAME – OPD	Encargada nacional de las Oficinas de protección de derechos de la infancia 4 mayo 2010 y 9 junio 2010	Encargado de OPD de la comuna de Peñalolén 15 junio 2010
PREVIENE – CONACE	Encargado Regional PREVIENE – CONACE 18 junio 2010	Encargado Comunal PREVIENE comuna Pudahuel 2 julio 2010

Las pautas de entrevista se presentan en Anexos. Así como una breve descripción de cada uno de los programas entrevistados.

De esta forma, se elaboró el presente estudio que consta de 5 partes. En la primera parte, se presenta el marco conceptual con aquellos enfoques o textos relevantes para el análisis de la información generada en el estudio.

En la segunda parte, se presentan los casos. El primer caso, es la sistematización de la experiencia de "diseño e implementación de un sistema de aprendizaje, socialización y estímulo de buenas



prácticas de gestión municipal de desarrollo económico local" y, el segundo caso se construyó en base a un análisis con información primaria, de 3 programas de contenido centralizado y ejecución local, buscando las similitudes y diferencias que tienen con el primer caso y detectando las áreas de mejoramiento para una implementación de mayor calidad.

En la tercera parte, asumiendo que ambos casos comparten problemas y áreas de mejoramiento comunes, se analiza la factibilidad de mejorar la calidad de la implementación en políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada. En esta sección se develan una serie de creencias y prácticas que operan en este tipo de programas y que dificultan enormemente la implementación.

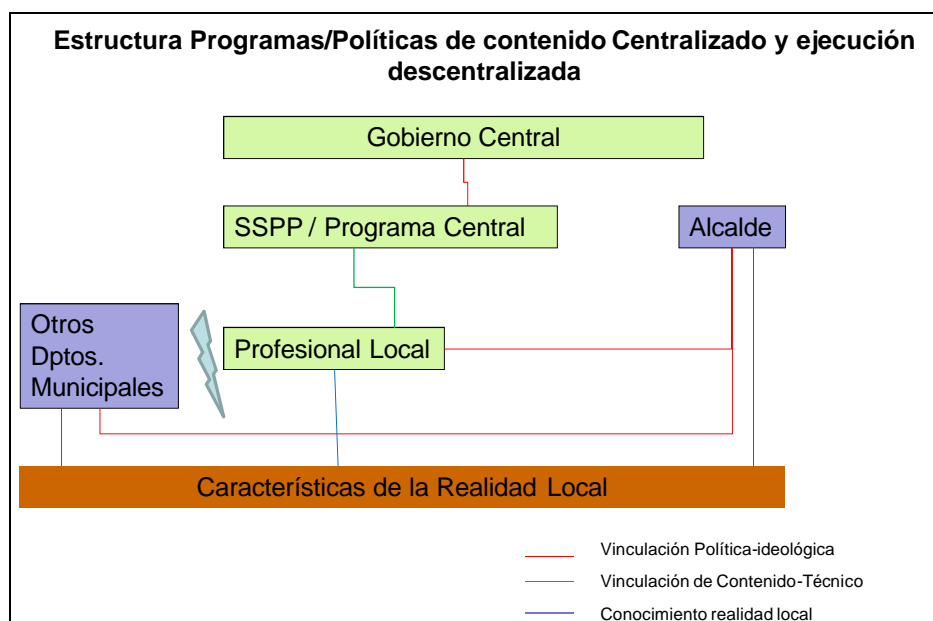
En la cuarta parte, se analizan las contribuciones que el modelo de gestión presentado en el primer caso y que se traduce en un portal web, podría significar para un mejoramiento en la calidad de la implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local. También se analizan las dificultades que se detectaron en las entrevistas para un buen funcionamiento de este portal web.

Finalmente se presentan las conclusiones del estudio de caso y las recomendaciones posibles para mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas.

## I. MARCO CONCEPTUAL

En esta sección, se revisarán diversos conceptos que pudieran ayudar a analizar, comprender y darle mayor alcance al estudio de caso. Para esto, es necesario comprender que éste busca analizar un tipo de programa o política que funciona bajo el siguiente esquema:

Diagrama I.1

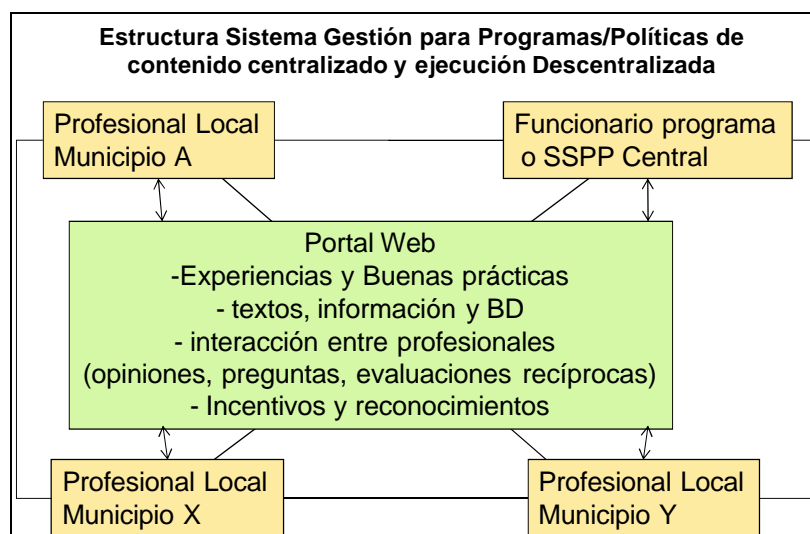


Fuente: Elaboración propia.

Esto es: lineamientos políticos desde el gobierno central, que se traducen en lineamientos técnicos dados por el Servicio Público o programa a nivel central. Éste financia los honorarios del profesional local – que en su mayoría – son seleccionados y contratados por el alcalde. Por lo tanto, el profesional local está en permanente tensión entre las demandas de su empleador directo (el alcalde) y su empleador indirecto (el nivel central). A esto se suma que – en general – los profesionales locales trabajan en forma aislada del resto de las unidades del municipio (por varias razones) y de sus pares en otros municipios. Este modelo tiene diversas repercusiones en la calidad de los resultados de la política pública implementada.

Asimismo, el caso en estudio, busca analizar la posibilidad de conectar a los diversos profesionales locales entre sí y con el nivel central, para que intercambien conocimientos, información y opiniones, lo que asociado a una serie de incentivos y reconocimientos podría mejorar la calidad de los resultados de la política pública de contenido centralizado y ejecución descentralizada. Es decir, se busca avanzar hacia el siguiente esquema:

Diagrama I.2



Dado lo anterior, es que se revisarán los siguientes temas:

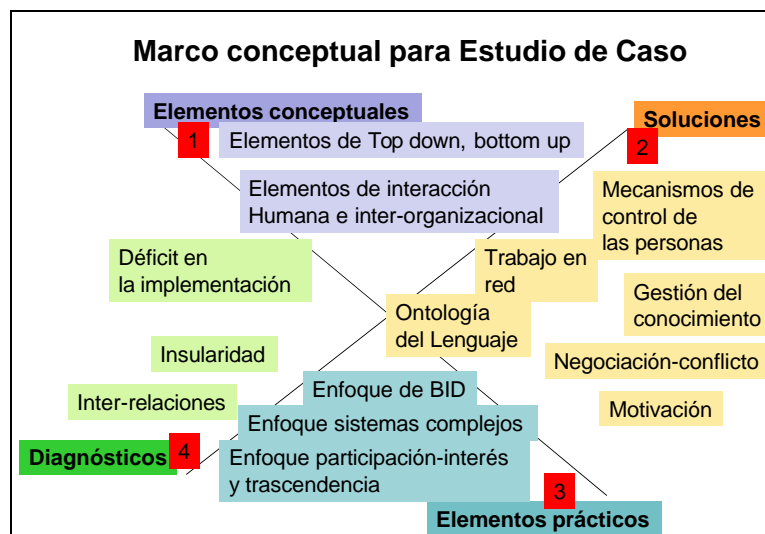
1. Concepto de Políticas Públicas y ciclo de vida
2. Enfoques Conceptuales sobre la implementación de políticas públicas
3. Modernización del Estado y Gestión Pública
4. Estado Weberiano y Trabajo en Red o Colaborativo
5. Gestión del conocimiento
6. Falencias encontradas en la gestión pública Chilena
7. Ontología del Lenguaje

Estos temas permiten obtener algunos elementos conceptuales para analizar los casos de este estudio y así situar el problema y sus propuestas de soluciones, en un contexto mayor. El siguiente diagrama permite ubicar la utilidad de cada uno de los temas que se desarrollan a continuación, en una matriz de 4 cuadrantes, formada por 2 ejes.

El primer eje, está compuesto por la tensión elementos conceptuales-enfoques prácticos. De esta forma, en el cuadrante 1 se muestran los enfoques conceptuales que son de gran utilidad para analizar el caso en estudio, y en el cuadrante 3, aquellos enfoques prácticos de gran utilidad para aplicar en el caso. Estos se desarrollan en la sección 1 y 2.

El segundo eje, está compuesto por la tensión diagnóstico-soluciones respecto a las políticas públicas y que aplican especialmente para los casos en estudio. En el cuadrante 4 se presentan los elementos de diagnóstico que son compartidos con el caso y, en el cuadrante 2, las propuestas de solución que diversos autores han propuesto para enfrentar esos problemas y que aplican perfectamente para el caso en estudio. Estos se desarrollan – para el caso del diagnóstico - en la sección 6; y para el caso de las soluciones, en la sección 3, 4 y 5. La sección 7 (ontología del lenguaje) sirve tanto para diagnosticar parte de los problemas de implementación, como para enfocar los caminos posibles de solución.

Diagrama I.3



Fuente: elaboración propia.

A continuación se desarrollará cada uno de los temas.

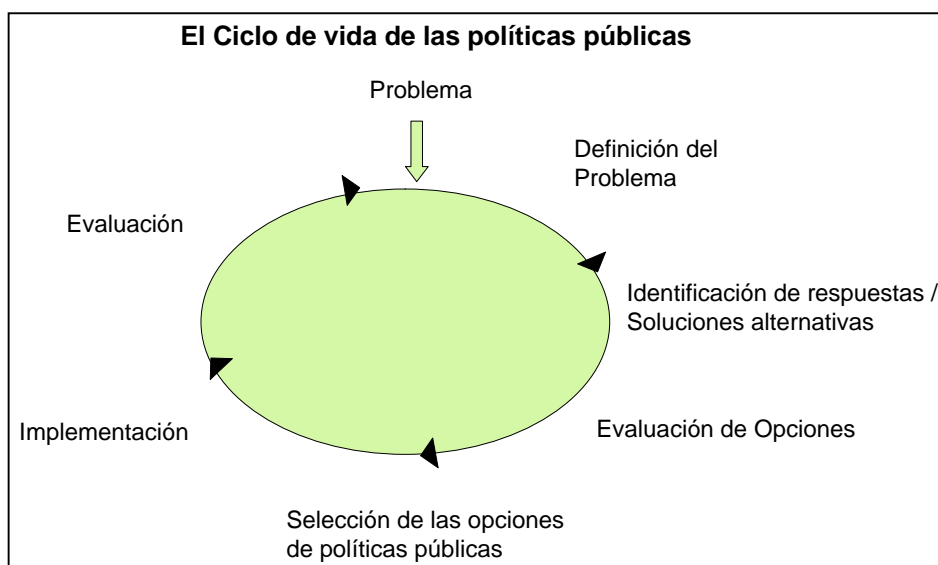
## I.1. Concepto de Políticas Públicas y su ciclo de vida

De acuerdo a Eugenio Lahera, las Políticas Públicas son “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2002: 16).

Bajo esta definición, las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada – el caso del presente estudio – son los “cursos de acción y flujos de información” relacionados con un objetivo público definido democráticamente (en este caso, a través de la elección de presidente de la república y su programa de gobierno) que se traduce en lineamientos técnicos que da una o más instituciones públicas a los distintos niveles de gobierno.

El enfoque predominante para analizar las políticas públicas ha sido el enfoque por etapas o del ciclo de las políticas públicas. Los distintos autores han hecho énfasis en distintas etapas y las han nombrado de diversas formas, de acuerdo a lo cual se podría concordar en el siguiente diagrama:

Diagrama I.4



Fuente: Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Wayne Parsons. FLACSO, México. 2007. Pag 111.

Sin embargo, existen diversas críticas a este enfoque. Algunos plantean que crea una visión artificial del proceso de formulación de Políticas Públicas, pues el mundo real es más complejo y no se define a partir de etapas o ciclos nítidos o puros. Se plantea que este enfoque exagera la naturaleza racional de la formulación de políticas públicas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una cinta transportadora donde se define la agenda en un extremo y se desarrollan una serie de etapas hasta la implementación y evaluación en el otro extremo de la cinta. (Parsons, 2007: 113)

Sabatier y Jenkins-Smith plantean 5 grandes críticas al enfoque (Parsons, 2007: 113):

- No aporta explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente
- No puede someterse a pruebas empíricas
- Caracteriza la formulación de políticas como un proceso básicamente “de arriba hacia abajo” y no toma en cuenta otros actores, como los responsables de dar la atención al público, por ejemplo.
- Desconoce el mundo real de la formulación de Políticas Públicas, que implica niveles de gobierno y ciclos de interacción entre distintos tipos de actores.
- No permite una visión integral del análisis del proceso de las Políticas Públicas, ni permite el análisis (conocimiento, información) que se usa en el proceso de las Políticas públicas, lo que no ocurre sólo en la etapa de evaluación, sino en diversos momentos del ciclo.

De alguna manera, las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada escapan a la lógica del enfoque por etapas y así aparecen como pertinentes, las críticas planteadas por Sabatier y Jenkins-smith, respecto a la aparición de diversos niveles de gobierno (central y local), diversas instituciones públicas y diversos actores que interactúan entre sí (técnicos del nivel central, alcalde, profesional local, otros funcionarios municipales) y generan múltiples posibilidades de resultados de la política pública.

Sin embargo, el enfoque por etapas tiene sus ventajas y permite entender y explorar las Políticas públicas en cada una de sus partes. Sólo no hay que perder de vista que tiene limitaciones que pueden distorsionar la comprensión.

## **I.2. Enfoques conceptuales sobre la implementación de las Políticas Públicas**

“Hasta 1970, el análisis de las políticas públicas tendía a preocuparse por temas como cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones; y desde el punto de vista del análisis para el proceso de las políticas, cómo podría el conocimiento depurar la toma de decisiones. En la década de 1970 se hizo evidente que muchas políticas y programas no habían sido tan efectivos como sus defensores lo habían esperado (...). Los Planes mejor diseñados habían fracasado rotundamente con demasiada frecuencia (...) analistas y actores empezaron a poner más atención a lo que había fallado, preguntándose el por qué y el cómo. (...) de esta forma se trasladó la atención de los insumos y los procesos a los insumos internos, los resultados y los impactos” (Parsons, 2007: 477).

Al principio, esta preocupación por el aspecto final de la implementación y los resultados del proceso de las políticas públicas estuvo enmarcada por intentos de modelar un conjunto racional de secuencias que formaran parte de una implementación exitosa, llevando así la lógica del enfoque por etapas a un análisis más detallado de las etapas del cierre del ciclo de toma de decisiones. Este modelo llamado “descendente” o “top down”, se le criticó que los problemas de la implementación son un fenómeno mucho más complejo. Entre 1970 y 1980, se propusieron alternativas al modelo descendente (Parsons, 2007: 477-478).

La crisis económica significó que el Estado tuvo que controlar mejor el gasto. El enfoque del mercado y gerencialista fueron una alternativa. De esta forma aparecieron los análisis de costo-

efectividad, suministro de políticas y servicios, mejora en la administración de RRHH, un mejor monitoreo y evaluación (Parsons, 2007: 478-479).

En términos prácticos, el crecimiento del Estado a niveles centrales ha sido menor y se han generado más acciones en nuevos arreglos interorganizacionales e intergubernamentales en el nivel de la implementación. Asimismo, en la década de los 90, hubo una tendencia a la "descarga o desinstitucionalización en la formulación e implementación de políticas públicas, a través de mecanismos mercantiles como licitaciones y, subcontrataciones. Y la expansión del papel del sector de voluntarios no lucrativos" (Parsons, 2007: 481).

"De esta forma se reemplaza el paradigma de la administración pública por el paradigma de la gestión del sector público. El gobierno ya no es una cuestión de relaciones triangulares y niveles de toma de decisiones, se requiere de nuevas metáforas para explicar la dinámica de la formulación e implementación de las políticas en una sociedad post moderna compleja" (Parsons, 2007: 481).

A continuación se presentan algunos enfoques conceptuales sobre el proceso de implementación de políticas públicas

#### Enfoques sistémicos racionales de arriba hacia abajo (top down)

Parsons (2007: 484) plantea que Pressman y Wildavsky establecen que cada Política Pública es una "hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace "x" en el momento "t1", entonces resultará "Y" en el momento "t2". Por lo tanto, la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas".

La implementación sería el forjamiento de eslabones en una cadena causal para poner las políticas públicas en práctica. Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes deben ser capaces de ensamblar y controlar los recursos, el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons, 2007: 484).

Una implementación efectiva requiere una buena cadena de órdenes (de arriba hacia abajo o top down) y la capacidad de coordinar o controlar.

Parsons (2007: 485), entrega las 5 condiciones – de acuerdo a lo planteado por Hood - de la implementación perfecta:

- Una organización unitaria de tipo militar con líneas de autoridad claras
- Las normas se respetan y los objetivos se expresan
- Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide
- Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización
- No hay presiones de tiempo

Sin duda este enfoque es un aporte al proceso de implementación y – especialmente para el caso de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada – la aplicación de alguna de sus características ayudaría bastante a una mejor implementación, pues buena parte de ellas fallan porque:

- no están claras las metas (las del alcalde o del nivel central) o no son totalmente compartidas, o no se sabe qué aporte hace el nivel local a ellas.
- la línea de mando no es clara (nivel central o los alcaldes), los profesionales locales deben tener claridad con lo que tienen que hacer, situación que no se observó en el estudio.
- los recursos no están o no llegan a tiempo,
- no existe suficiente control sobre quienes realizan las tareas, debe haber comunicación entre las distintas unidades, y hoy no se da, etc.

Sin embargo, al trabajar con personas, no todas las órdenes pueden darse (sino no queda espacio para la discreción o adecuación a la realidad local), la comunicación perfecta no siempre se da, y – en el caso de los programas de contenido centralizado y ejecución municipal – la organización no es unitaria con líneas de autoridad clara, pues está el alcalde, las Secretarías regionales ministeriales (SEREMIS), los jefes de servicio regionales y nacionales, etc.

Finalmente, Parsons (2007: 487) plantea que este modelo pone demasiado énfasis en la definición de metas desde la jerarquía más alta, en vez de subrayar el papel de los trabajadores. Excluye de todo el proceso, la consideración al modo en que las personas reales se comportan o como comprenden la relación lógica entre el insumo, el proceso y el resultado.

En este sentido, “el control sobre la gente no es la vía para la implementación efectiva. No hay que ver a las personas como eslabones en una cadena de órdenes, sino que hay que definir el éxito de la política pública en términos humanos o de comportamientos deseados” (Parsons, 2007: 488).

#### Enfoque de abajo hacia arriba o bottom-up (o mapeo regresivo de Elmore)

Bajo este tipo de enfoques, según Parsons (2007: 489), la implementación se debe hacer analizando desde la etapa en que la política pública llega a su punto final, después analizarla y organizarla a partir de los patrones de conducta y conflicto que existen. Este modelo asume que los procesos implican negociación y construcción de consensos, que a su vez implican 2 contextos o entornos: las aptitudes gerenciales y las culturas de las organizaciones que participan en la implementación de las políticas públicas, así como el entorno político en que deben funcionar.

Este modelo enfatiza bastante el hecho que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad (Parsons, 2007: 489).

Para el caso de estudio, este enfoque pareciera ser más pertinente, pues – de acuerdo a los análisis realizados – los resultados de la política pública se ven afectados por tensiones culturales entre los actores que deben interactuar para su implementación, así como por la discrecionalidad de los profesionales locales.

#### Enfoque de interacción humana

En este enfoque, la implementación no se ve como una máquina o un sistema, sino que lo que importa es la naturaleza de las interacciones que se dan en el proceso.



Algunos – como Dunsire - entienden la implementación como un proceso estructurado por el conflicto y la negociación. No entienden que el conflicto sea disfuncional – como en los modelos racionales de implementación – sino que se dan dentro de metas compartidas. En estos casos, la implementación es efectiva cuando los grupos resuelven sus diferencias y ponen determinada política en marcha. En este sentido, el proceso efectivo de implementación, dispone de métodos y sistemas para controlar el conflicto y alcanzar el cumplimiento. (Parsons, 2007: 490)

Por otra parte, están aquellos enfoques – como el de Bardach – que ven las organizaciones como estructuras compuestas por grupos e individuos que buscan maximizar su poder e influencia, por lo tanto entienden la implementación como un juego político, donde se usan distintas estrategias para adquirir y mantener el poder. Aquí la implementación es un juego de negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre. Los implementadores juegan para ganar tanto control como sea posible y tratan de hacer del sistema un espacio propicio para alcanzar sus propias metas y objetivos (Parsons, 2007: 491)

Estos enfoques son muy apropiados para las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada, pues efectivamente están sumergidas en una tensión de intereses entre diversos actores centrales-locales y, políticos-técnicos, que deben negociar para lograr sus propios intereses, dentro de los cuales están los resultados de la política pública, pero no son los únicos.

### Enfoques Interorganizacionales

Estos enfoques se preocupan del comportamiento de las organizaciones y de cómo se comportan las personas al interior de las organizaciones. La pregunta que guía este enfoque es ¿Cómo interactúan las organizaciones entre sí? Hay 2 tipos de respuesta: la dependencia y la colaboración (Parsons, 2007: 502 - 503).

En el marco de la Dependencia, se entiende que la interacción entre organizaciones es resultado de relaciones de poder en las que algunas organizaciones pueden inducir a otras menos poderosas y más dependientes a interactuar con ellas. Asimismo, las organizaciones menos poderosas deben aplicar estrategias para trabajar con las organizaciones más poderosas y así asegurar sus intereses y mantener su autonomía o margen de acción relativo.

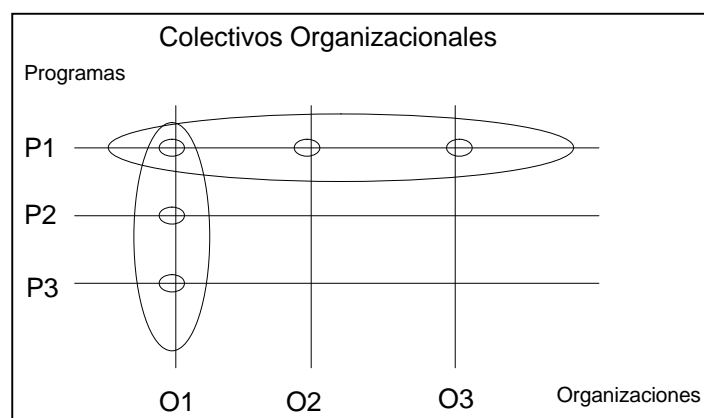
Por otra parte, en el marco de acción colaborativo, se entiende que las organizaciones colaboran entre sí para intercambiar aquello que les reporta un beneficio mutuo. Se trata de una interacción voluntaria para cumplir las metas y objetivos de los participantes. La relación se estructura en torno a intereses mutuos, no a la dependencia. Puede haber casos donde una agencia dependa de los recursos centrales o que el centro dependa de las agencias locales para la implementación de determinadas metas pertinentes a las políticas públicas.

En este sentido, los profesionales locales y centrales de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada deben establecer relaciones de colaboración entre ellas, pues se necesitan mutuamente: el centro depende de los niveles locales para poder ejecutar sus objetivos y metas y, los niveles locales dependen del nivel central para obtener los recursos para realizar sus propios objetivos.

Hjern y Porter (Parsons, 2007: 503-504) plantean que la implementación debe analizarse en el contexto de estructuras institucionales formadas por racimos de actores y organizaciones. Las organizaciones participan en varias partes de programas. Las personas tratan de ajustar dichos programas, para cumplir con los objetivos organizacionales generales. Al revés, la gente que trabaja en los programas, trata de ajustarlos a las distintas organizaciones, de manera de cumplir con los objetivos del programa.

Las estructuras de la implementación, no son tanto organizaciones como “estructuras localizadas de implementación”. El siguiente diagrama permite visualizar lo que se plantea para el caso de los municipios – por ejemplo – donde un municipio (O1) tiene que implementar diversos programas en distintos o el mismo tema (P1, P2 y P3).

Diagrama I.5



Fuente: Parsons, W. 2007. Pag 504.

En este sentido, las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada, son “estructuras localizadas de implementación” que se desarrollan en la tensión entre diversos programas de instituciones públicas distintas que deben operar en una misma organización como el Municipio.

### Enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo

Este enfoque plantea que independientemente del ámbito de la política pública, no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias. Por el contrario, la eficacia de las medidas de política pública dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las medidas de política (Stein, E y otros, 2006: 3).

Por lo tanto, en lugar de centrarse en el contenido y la orientación de determinadas políticas, se debería centrar el análisis en los procesos cruciales que dan forma a las políticas, las ponen en práctica desde su concepción hasta su ejecución y las sustentan en el tiempo. (Stein, E y otros, 2006: 3).

Se parte de la premisa que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas públicas pueden ser - al menos - tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas. Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas públicas, elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política. (Stein, E y otros, 2006: 4)

Este enfoque sostiene la idea que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas públicas, se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas. (Stein, E y otros, 2006: 4)

En concreto, el enfoque plantea que:

- El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política pública (el proceso de formulación de políticas) tiene un fuerte impacto en la calidad de éstas, en particular porque denota la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar por que siempre se adopten en favor del interés público. (Stein, E y otros, 2006: 7)
- Hay que tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas, pues la experiencia reciente recogida en países de América Latina con las reformas del Consenso de Washington demuestra que existen reformas con orientación y contenido similares que pueden acarrear resultados muy diversos. Uno de los peligros que puede correrse al propugnar la adopción de recetas universales, es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país. Estas instituciones, así como los procesos de formulación e implementación de políticas que dichas instituciones a su vez ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política. (Stein, E y otros, 2006: 7)
- La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas. Son múltiples los actores - como políticos, administradores y grupos de interés - que operan en diferentes momentos del proceso de formulación de Políticas públicas. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores. (Stein, E y otros, 2006: 9)

### Enfoque de sistemas complejos

Waissbluth (2008) plantea que "el pensamiento mecanicista, que concibe las organizaciones como máquinas, en estructuras organizacionales jerarquizadas, con manuales de organización y funciones rígidos, está en franco retroceso (...) Las distintas partes de una organización, sea esta pública o privada, muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. El organigrama y los manuales dicen una cosa, y la realidad demuestra otra, en términos de canales de autoridad, grupos de poder, conductos de relación con el entorno, y agendas políticas paralelas. Mientras mayor sea la envergadura de la organización o el sistema, mayor será la distancia entre los manuales, las normas o los modelos analíticos, y la realidad (...) En un extremo, si cada parte hiciera lo que se le antoja, esta "aglomeración de autonomías" podría significar la anarquía, excepto si un adecuado diseño de los sistemas de control, y de las interdependencias entre los distintos componentes de una organización, y de ellos con el entorno, mantiene el desorden dentro de límites aceptables y genera productividad, satisfacción, y los otros bienes públicos o privados que ella se proponga generar (Waissbluth, 2008: 5)

Paul Cilliers, según Waissbluth (2008: 6 - 8) ha definido las 10 características centrales de los sistemas complejos, a las que Waissbluth ha agregado 4 (2 de ellas de Olson y Eoyang):

- Tienen un gran número de elementos, y si ese número es suficientemente grande, es difícil que los mecanismos analíticos de modelamiento permitan una predicción de su comportamiento.
- Un gran número de elementos que interactúan de manera dinámica, no estática. Las interacciones no son necesariamente físicas, sino también de intercambio de información.
- Las interacciones no son "uno a uno", sino que múltiples. Cada elemento influencia y es influenciado por muchos otros.
- Las interacciones son no-lineales. La duplicación de un estímulo no significa necesariamente la duplicación de la respuesta. Es por ello que pequeñas modificaciones en una parte pueden en ocasiones detonar grandes cambios en el sistema.
- Las interacciones generalmente son de corto alcance, es decir, la información la reciben primariamente los vecinos inmediatos. Esto no significa que, a través de encadenamientos, las influencias no puedan ser de largo alcance. Por ello, la influencia se modula en el camino, y puede ser amplificada, reducida, modificada o eliminada de diversas maneras.
- Las interacciones entre las partes tienen retroalimentación (feedback loops). Una actividad recibe efectos sobre sí misma, a través de amplificaciones o inhibiciones, y pueden ocurrir directamente o a través de circuitos indirectos. A esto se le llama recurrencia.
- Los sistemas complejos son "abiertos", esto es, interactúan con su entorno. Las organizaciones existen porque su propósito esencial es agregarle valor a sus clientes y usuarios, y se desenvuelven en un marco regulatorio, institucional y/o de competencia. Es imposible comprender un sistema de esta naturaleza sin comenzar por entender su multiplicidad de interacciones con el entorno. En cambio, los sistemas cerrados son meramente "complicados".
- Operan en condiciones lejanas al equilibrio. Aun si están en estado "estable", es una estabilidad dinámica, y pueden cambiar rápidamente. Por ello, hay un constante flujo de energía para mantener la organización y supervivencia del sistema. El equilibrio total, por falta de este flujo de energía, es equivalente a la muerte.

- Evolucionan en el tiempo, y por ende tienen una historia, y esa historia influye fuertemente en su conducta presente. Cualquier análisis sistémico que ignore la variable temporal es por lo tanto incompleto.
- Cada elemento del sistema es mayoritariamente ignorante de la conducta del sistema como un todo, y responde primariamente a los estímulos de su entorno cercano. Si cada elemento tuviera toda la información del sistema, eso significaría que toda la complejidad del sistema estaría condensada en cada una de las partes del mismo.
- Los sistemas complejos exhiben irreversibilidades, lo cual significa que cuando se trascienden ciertas fronteras (positivas o negativas) la vuelta atrás es muy difícil.
- Asimismo, distintas partes del sistema pueden agruparse en "clusters" locales, y una parte de un sistema puede pertenecer simultáneamente a varios clusters.
- "diversidad y resiliencia". Un grado razonable de diversidad en los componentes de un sistema le permite adaptarse mejor y más rápidamente a los cambios del entorno.
- El concepto inverso y complementario es el de auto-similitud (self-similarity) y escalabilidad (scaling). Si todas las partes fueran completamente diversas, no habría un orden y una jerarquía mínima en el sistema. Esta similitud y escalabilidad es la que permite a un sistema complejo mutar, sobrevivir y adaptarse rápidamente a los cambios, al repetir los mismos patrones (patterns) de interacción en distintas partes del sistema.

El gerente público debe entender las interdependencias entre las partes, e intentar predecir su conducta sistémica, lo que requiere mucho más que capacidad analítica (desarmar un problema en sus partes, analizarlas separadamente, y luego buscar una explicación global) que generalmente pierde la mayor parte de la información relevante, que está contenida en las Interacciones, los patrones (patterns). El gerente público requiere pensamiento sistémico, que pone a la organización y sus partes en el contexto de su entorno y estudia el rol de ella respecto a este entorno. (Waissbluth, 2008: 6)

Los gerentes deben aprender a juntar cosas diversas en visiones coherentes, aprender a leer tendencias significativas dentro de un mar de información irrelevante, construir organizaciones unificadas, resolver conflictos, diseñar sistemas integrados, vincularse a las redes del entorno. En particular, deben tomar decisiones en condiciones de incertidumbre y con información incompleta. Esto es lo que hace la gerencia tan difícil y a la vez tan interesante. No es que los gerentes no necesiten análisis, sino que lo necesitan como insumo para la Síntesis (proceso que junta dos o más partes, con la consecuencia de producir un nuevo Resultado), y esa es la parte difícil. Enseñar análisis y herramientas simplistas, sin la síntesis, reduce la gerencia a un esqueleto de sí misma, y disminuye la capacidad para tomar decisiones coherentes y lograr que las cosas ocurran en la realidad. La gerencia efectiva es una mesa de tres patas que se necesitan mutuamente: ciencia, arte y oficio. La mesa puede estar ligeramente desequilibrada, pero con una de ellas faltante la mesa se cae. (Waissbluth, 2008: 9)

Este enfoque es relevante para el caso en estudio, pues las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada son sistemas complejos, pero no son tratados como tal por sus niveles centrales, situación que genera varios problemas de gestión.

Otro concepto fundamental para comprender los sistemas complejos son las propiedades emergentes, que surgen de la interacción de muchos de sus componentes entre sí y con el entorno.

Cuando numerosos elementos del sistema están en un cierto estado, e interactúan de una cierta forma, se crean círculos viciosos o virtuosos de enorme magnitud. Las propiedades emergentes son propiedades del todo, no de las partes, son muy difíciles de predecir, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y no pueden ser manipuladas por herramientas analíticas (Waissbluth, 2008: 10)

Lo que caracteriza el éxito de largo plazo de una organización es la calidad de **cinco procesos básicos**:

- La forma de producir valor agregado, es decir, la manera en que esta organización le agrega valor (público o privado) a sus clientes o usuarios. Esta forma puede variar radicalmente, según si sus procesos son simples o complicados, si la productividad es adecuada y la calidad de atención es la necesaria.
- Sus procesos de toma de decisión, es decir, la manera real (no la que dice el manual) en que se adoptan decisiones de cualquier índole, estratégica u operacional. Estos procesos pueden ser eficaces o ineficaces, oportunos o tardíos.
- Sus mecanismos de aprendizaje y control, esto es, la forma en que la organización acumula y reutiliza el conocimiento, y la manera en que vigila y asegura, a nivel estratégico, operacional y de probidad, que los recursos se gestionan adecuadamente y que se marcha en la dirección deseada.
- La forma de generar membresía en su interior, esto es, los mensajes compartidos, valores y visiones, así como los contratos formales y psicológicos entre la organización y sus integrantes. La membresía efectiva en un sistema requiere que la persona reconozca su propio rol, su sentido de pertenencia, y su compromiso de participar en la creación del futuro grupal.
- Los mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros. Supuestamente, el manual dice qué debe hacer cada quién. Sin embargo, la propia complejidad, las fronteras borrosas, y la tendencia a la auto-organización, hacen que lo que era supuestamente nítido esté plagado de conflictos cotidianos, que se resuelven de mejor o peor manera. Pretender gerenciar una organización compleja que esté libre de conflictos es simplemente utópico. (Waissbluth, 2008: 11-12)

Estos procesos, cuando coexisten virtuosamente, pueden detonar propiedades emergentes en las organizaciones, significando un salto positivo de varios órdenes de magnitud, no un simple cambio lineal. A la inversa, basta con que uno de estos cinco procesos sea inexistente o defectuoso, para poder asegurar que la organización tenga escasas probabilidades de supervivencia constructiva en el largo plazo (Waissbluth, 2008: 12)

La relevancia de lo anterior para el caso en estudio es que – de acuerdo a la información obtenida en terreno – estos 5 procesos se manejan en forma bastante deficiente, lo que no permite que se generen propiedades emergentes positivas que podrían marcar una diferencia en la calidad de los resultados de la política pública. Esto es:

- En este tipo de políticas, cada nivel local ve su propia forma de agregar valor, lo cual dificulta la agregación de valor definido por la propia política pública.
- En este tipo de políticas, la toma de decisiones se hace sin involucramiento de los niveles locales.
- Respecto a sus mecanismos de aprendizaje y control:

a) la forma en que la organización acumula y reutiliza el conocimiento, que en el caso de estas políticas públicas prácticamente no existe. Los niveles locales tienen una alta rotación y su conocimiento no es acumulado ni utilizado por el nivel central.

b) la manera en que vigila y asegura, que los recursos se gestionan adecuadamente y que se marcha en la dirección deseada. Para estas políticas públicas este proceso es muy deficiente, pues los recursos se entregan a los municipios y existe escaso control "cualitativo" sobre su uso, por tanto no hay control de la dirección tomada en cada nivel local. Ambas situaciones podrían ser mejoradas con un portal web como el propuesto en este estudio, donde el conocimiento se podría gestionar mejor y se podría alinear mejor a los niveles locales a través de la información e incentivos adecuados.

- La forma de generar membresía en su interior. Los hallazgos de este estudio indican que no existe la creencia que sean todos parte de un mismo grupo, por tanto no hay compromiso con el grupo, sino con el trabajo de cada uno.
- Los mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros. En este tipo de políticas públicas, los conflictos no se hacen manifiestos para evitar problemas políticos. Por tanto, ante la diferencia de criterios entre el nivel central y el local, se deja hacer al nivel local lo que éste desea, siempre y cuando luego le entregue toda la información de indicadores que el nivel central necesita para rendir sus metas. De esta forma, se dificulta bastante el logro de los resultados deseados.

#### Enfoque Práctico Participación-Trascendencia-Interés individual

Este enfoque es de elaboración propia<sup>6</sup>, y ha sido utilizado en las diversas consultorías que han inspirado este estudio de caso. No es un enfoque que explique el proceso de implementación, sino uno que orienta a los implementadores a realizar de mejor forma su trabajo de coordinación, motivación y gestión de equipos. Se trata de 3 dimensiones para lograr involucramiento de diversos actores en proyectos específicos y que claramente facilita la implementación del programa o política pública.

Todo funcionario (de cualquier nivel administrativo o sector) que requiere motivar y convencer a otros actores para que se sumen al desarrollo de una iniciativa o proyecto, puede usar este enfoque y así generar mejores resultados. El enfoque consiste en invitar a cada stakeholder tomando en consideración 3 dimensiones, tal como muestra el siguiente diagrama:

---

<sup>6</sup> Elaboración de Psico Consultores Ltda.

Diagrama I.6



Fuente: elaboración propia.

Esto significa que:

- Hay que mostrarle que su participación es necesaria para dar cabida a la realización o logro de un proyecto mayor que beneficia a otras personas (la comuna, los pobres, el medioambiente, los jóvenes, etc.). Generalmente este tema es de gran importancia para las personas, sean del sector público o privados. Pero no basta para comprometerlos. Se requiere también de los 2 siguientes.
- Mostrarle que la realización del proyecto permitiría que él logre ciertos objetivos de su interés (sean personales o institucionales y si es de ambos, mejor). Esta dimensión es muy importante pues es probable que el stakeholder destine tiempo o recursos al logro del proyecto, y requiere que esto redunde en beneficios personales o institucionales. Esta dimensión, es la que las personas más tienden a usar, pero por sí sola no basta.
- Invitarlo a participar en parte o todo el proyecto, en la modalidad que más le acomode: ser informado periódicamente, que valide, dar opinión, tomar decisiones, coejecutar, evaluar, etc. Se asume que en la medida que la persona participe de alguna forma en el proyecto, se va a sentir parte de él y se va a comprometer con su desarrollo. Esta dimensión suele no considerarse, pues se tiende a creer que ciertos actores claves no van a querer participar (por su posición), sin embargo la experiencia indica que sí están abiertos a hacerlo y una vez que lo hacen, se vuelven acérrimos defensores del proyecto.

Esto es especialmente útil para el caso de las políticas de contenido centralizado y ejecución descentralizada, pues deben ser capaces de sumar a sus proyectos al alcalde, otros departamentos municipales, actores del mundo privado, servicios públicos de nivel central, etc.

### I.3. Modernización del Estado y Gestión Pública

El Estado Chileno ha experimentado en los últimos años, grandes transformaciones. En la década de los '80 se promovió el desarrollo de mecanismos de tipo mercantil y otras reformas al sector



público como resultado de las presiones por controlar los costos y aumentar la eficiencia y efectividad de la prestación de bienes y servicios por parte del Estado. La nueva gestión del sector público ha estado más orientada al control, a través de diversos mecanismos como medición de desempeño, control de resultados, competencia, etc., todas enfocadas en las personas. Con el objeto de asimilar lo más posible la relación Ciudadano – Servicio Público a la del Consumidor con el mercado (Parsons, 2007: 552).

En este sentido, en el centro de la evaluación enfocada en las personas y no en las políticas públicas o programas, se encuentra la creencia que se necesita ejercer mayor control sobre los burócratas y profesionales si se quiere asegurar la implementación individual y colectiva, efectiva y eficiente de los objetivos definidos por los diseñadores de políticas. (Parsons, 2007: 579)

En este marco gerencialista, se han adoptado técnicas de administración de RRHH y de desarrollo organizacional, como las siguientes: (Parsons 2007: 572)

- Esquemas de remuneraciones asociados al desempeño
- Evaluación y valoración del personal
- Estrategias de desarrollo organizacional

El objetivo de estas técnicas es cambiar a las personas para que se vuelvan más comprometidas, competentes, rentables (costo bajo y desempeño alto) y empáticas con las metas de la organización. En enfoque de Administración de Recursos Humanos, subraya que el objetivo es mejorar el desempeño mediante el desarrollo de un sentido de compromiso en cada empleado, en lugar del simple cumplimiento de órdenes e instrucciones jerárquicas (Parsons, 2007: 573).

Este mayor compromiso se logra:

- Reclutando a las personas adecuadas
- Enfatizando la capacitación en todos los niveles
- Evaluando habitualmente al personal
- Recompensando el desempeño

La importancia de estos temas para el caso en estudio, es que el portal web que se diseñó y que se analizó su posibilidad de ser implementado en otras políticas públicas de similares características, contemplaba dimensiones de administración de Recursos Humanos, tales como: evaluación y valoración del personal, capacitación en todos los niveles, recompensas al desempeño, etc.

#### **I.4. Estado Weberiano y Trabajo en Red o colaborativo**

El modelo del Estado Weberiano - central en la teoría sobre el Estado y la administración pública - está hoy en un fuerte (y lento) proceso de decadencia. Los componentes del Estado Weberiano son (Waissbluth, 2008: 21):

- Estructura jerárquica, a través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras "superior - subordinado".
- Unidad de comando, en que cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta.

- Especialización del trabajo, con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única, y que están descritas en un preciso manual de funciones, atribuciones y responsabilidades.
- Empleo y promoción basada en méritos, en que cada funcionario es seleccionado estrictamente en base a sus conocimientos y experiencia, y es ascendido en base a su entrenamiento y logros.
- Cargos de tiempo completo, de manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses.
- Decisiones basadas en reglas impersonales, de manera de evitar la discrecionalidad, y basarse en la objetividad y la no-discriminación en las decisiones.
- Trabajo registrado en archivos escritos, de manera que siempre pueda constatarse el cumplimiento de las reglas y normas.
- Distinción clara entre la vida privada y las responsabilidades públicas del funcionario, por lo cual éste debe ser bien remunerado para evitar la corrupción. (pag 21)

En muchas reparticiones públicas el modelo Weberiano tiene aún vigencia. Sin embargo, en las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada, este modelo es prácticamente inexistente. A pesar de eso, aún no cuentan con estructuras o sistemas que les permitan operar con modelos de trabajo en red u otros más apropiados para la realidad que enfrentan. Trabajan con modelos híbridos que no responden a las necesidades que tienen.

Waissbluth (2008: 21) plantea que las teorías y prácticas sobre Nueva Gestión Pública, la irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas que ya se están adoptando en muchas partes del mundo, están haciendo resquebrajar varias de las reglas del modelo Weberiano, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participación, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual.

El autor plantea que "gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público en una malla multiorganizacional y multisectorial que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento. Las redes "público-privadas" adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos". (Waissbluth 2008: 22)

Este concepto ha comenzado a emerger esporádicamente. Lamentablemente, es necesario enfatizar que la "insularidad"<sup>7</sup> de los sistemas públicos, obstaculiza severamente la configuración del estado en red. (Waissbluth, 2008: 22)

Desde una perspectiva distinta a la Teoría del Estado, y más desde el ámbito privado, comercial o profesional se han ido desarrollado numerosas experiencias de trabajo en red, que es interesante consignar, por el aporte que pueden significar para el caso en estudio: las políticas públicas de

---

<sup>7</sup> Concepto trabajado en la siguiente sección, como falencia de la gestión pública Chilena.

contenido centralizado y ejecución descentralizada y el portal web propuesto como modelo de gestión.

De esta forma, Sáez (2006) plantea que en los últimos años han surgido las llamadas comunidades virtuales que se concretan en el funcionamiento de organizaciones formales o informales en el ciberespacio, siempre con una finalidad concreta y con una estructura social de cierta complejidad. (Sáez, 2006: 1)

Las prácticas colaborativas formalizadas o no, y el ideario de estas organizaciones se convierte en una forma de hacer crecer y obtener los resultados productivos y económicos de las mismas. "Este soporte está dando salida a elementos de organización social más propios de los tiempos de la pre-revolución industrial, ya que se establecen formas y procedimientos en los que la relación personal y directa y el trabajo artesanal (digital) son las notas predominantes. De alguna forma, encontramos en estos entornos una vuelta de tuerca que nos lleva hacia delante y al mismo tiempo hacia atrás respecto a las posibilidades y formas en las que se desarrolla" (Sáez, 2006: 1)

Muchas de estas iniciativas permiten que la actividad principal se lleve mejor a término y también que generen un valor adicional que surge de una comunicación más efectiva y la generación de *metainformación* ligada a esos procesos. En este sentido, las formulas cooperativas en la red, no sólo resultan más rentables en la consecución de los objetivos propuestos sino que además permiten la generación de otros productos que refuerzan la actividad. (Sáez, 2006: 2)

Esto es lo que Waissbluth y otros autores llamarían la generación de propiedades emergentes en el sistema complejo llamado "Institución Pública".

"Un ejemplo claro en este sentido es el de las tiendas *on line* tipo *amazon.com* en las que la información que generan sus usuarios en el uso de la web se convierte en una fuente de información muy rica para mejorar los procesos de compra. Los recorridos que desarrollan los clientes por los diferentes artículos configura tanto para la empresa como para el propio cliente una vía clara de mejorar el acceso a los aspectos que más interesan, con lo cual se concentran las posibilidades de compra. Así mismo, *amazon* aprovecha esta dinámica para crear de forma muy sencilla redes temáticas de usuarios especializados que con un mínimo esfuerzo están colaborando entre sí refinando información. De esta manera, la lógica de red hace que el tratamiento de la información digital mejore sus prestaciones en cualquier aspecto y actividad" (Sáez, 2006: 2)

Hay que distinguir lo que son trabajos no virtuales que pueden usar esta modalidad como complemento (e mail, acceso remoto a Bases de Datos, etc.), de las actividades productivas virtuales. Estas últimas tienen ciertas características comunes vinculadas al tipo de actividad y a la información manejada en el proceso (Sáez, 2006: 3-4):

- Digital o *digitalizable* en sus rasgos esenciales en la mayor parte de los casos. En el caso de las comunidades virtuales en las cuales sus temas se han incorporado con la misma aparición de la red, existe una concreción de temas emergentes en información digital procesada muy dinamizada por una red de usuarios. En los casos en los que se adapta una actividad o parte de ésta, previamente existente en una faceta presencial, se introducirán en red los aspectos más estratégicos de la misma.
- Alto potencial de rendimiento por concentración espacial-virtual. La concentración espacial de los factores productivos ha sido clave en el proceso del crecimiento económico de los últimos dos siglos. En la economía actual lo que se concentra es el proceso informativo y se

mejoran los resultados en la medida en que permite actividades en la que sus participantes están alejados físicamente, y que no podrían comunicarse si no fuese de forma virtual.

Por otra parte, Sáez (2006) menciona otras facetas distintivas en el mundo de la economía virtual:

- Alto valor agregado por conocimiento especializado. Existe una gran proporción de comunidades virtuales productivas *superespecializadas*. La participación como colaborador, usuario o cliente, trabajador, de cualquiera de estos entornos de conocimiento *superespecializado* supone tener un acceso al conocimiento nuclear y altamente actualizado del aspecto que se esté desarrollando. (Sáez, 2006: 4)
- Bajo valor estratégico de la información y bajo coste de acumulación y manipulación. La cantidad y variedad de información que entra y sale de la red no tiene comparación con ningún otro momento de la historia de la humanidad. Entre toda esa información hay muchos elementos que por sí solos no aportan nada relevante o útil, pero es en su acumulación y ordenación cuando puede resultar productiva. (Sáez, 2006: 5)

Sáez (2006) plantea que el establecimiento de métodos de comunicación en red en las organizaciones tiende a crear una estructura más horizontal en la distribución jerárquica de las organizaciones. Este tipo de tecnologías puede adaptarse a cualquier estructura de poder interno, pero su lógica favorece en eficacia a aquellas organizaciones que desarrollan mecanismos de comunicación (y por tanto de relación) más igualitarios (Sáez, 2006: 5)

Las TICs permiten que grupos dispersos en el espacio y con escasa capacidad de concentración espacial de sus actividades de interés, dirijan sus esfuerzos a la consecución de sus objetivos en entornos virtuales desligados de las limitaciones del espacio. Este tipo de organizaciones que tienen su origen desde la "no presencia", no tienen además las limitaciones de las organizaciones que dan el paso desde sus estructuras físicas y presenciales a las virtuales, ya que estas últimas se debaten en una lógica doble de gestión del poder presencial/virtual que dificulta una transparencia comunicativa entre ambas partes. (Sáez, 2006: 6)

Sáez (2006) intenta describir algunas de las características que deben tener estas organizaciones virtuales para que permanezcan en el tiempo, éstas son:

- Existe una comunidad con un ideario o unos objetivos claros, con elementos que facilitan una identidad de grupo y una estructura de poder formal o informal pero reconocida.
- La organización produce elementos útiles (información, servicios, software, diversión, etcétera) para la consecución de los objetivos de la misma.
- Existe un número mínimo (dependiendo de la actividad) de interlocutores activos.

Hoy, la información es una materia prima en la que según la mirada y el proceso que se le aplique se convierte en un factor productivo más. Por ejemplo, en una página web alguien explica cual es su experiencia en el uso de su vehículo. Objetivamente esa información no tiene mucho valor. Sin embargo, si se junta la descripción de la experiencia de doscientas personas con un mismo modelo de vehículo, esa información supone un juicio definitivo para valorar la calidad de dicho aparato. Ese tipo de procesos de concentración está generando modelos diferentes en la relación con el mercado, ya que no sólo cuenta la información que ofrecen los productores sino que se añade la del consumidor que se convierte en *prosumidor* para su propio servicio. (Sáez, 2006: 5)

- Hay una clara identificación de las funciones de los participantes en la organización.
- Se dispone de un conjunto de herramientas telemáticas y técnicas para la gestión de la información y la comunicación. (Sáez, 2006: 7)

Para efectos de este estudio de caso, la comunidad virtual que podría darse entre funcionarios públicos locales y centrales a través del portal web propuesto, podría perdurar en el tiempo, pues cuenta con algunas características mencionadas por Sáez (2006): tiene un ideario común y claro, hay elementos que facilitan la identidad de grupo (trabajan todos el mismo tema, quieren lograr cosas similares, vocación de servicio), la red produce elementos útiles (información, documentos, opiniones, soluciones, ideas) y, son un grupo lo suficientemente grande como para que permanentemente haya un grupo activo.

Las comunidades virtuales basadas en empresas de usuarios con diferentes tipos de servicios, tienen la estructura más clara. Suelen ofrecer a sus clientes un entorno de gestión de la información en el que se relacionan con ellos de diferentes formas según el tipo de actividad. Como ejemplo de este tipo de empresas podemos observar desde las que organizan subastas (tipo *ebay* y *mercadolibre*), las que crean grupos de consumidores especializados en generar información estratégica (*ciao.com* y *amazon.com*), publicaciones electrónicas en las que las opiniones de sus lectores se convierten en un activo más (*periodistadigital*), etc. (Sáez, 2006: 8)

Resultan especialmente interesante los casos en los que "se organiza" a los usuarios alrededor de una actividad que resulte productiva para ellos: en *amazon*, los compradores pueden encontrar información estratégica para mejorar sus compras y se premia hacer comentarios de los productos, especialmente de los libros. Un caso excepcional es el *ciao.com*, una empresa global con presencia exclusiva en Internet en la que su valor principal es el de concentrar consumidores, segmentarlos y hacerles participar de forma remunerada en la elaboración de información valiosa evaluando productos de consumo de absolutamente todas las variedades imaginables. (Sáez, 2006: 8)

El caso de *Ciao* es especialmente interesante porque no sólo se incentiva económicamente la producción de información valiosa por parte de los usuarios sino que además se fomenta la interacción entre los integrantes de la misma y se establece una competencia por quién produce más y mejores opiniones, tanto de los productos como de las opiniones de los demás.

El hecho de que *Ciao* pague a sus usuarios-autores no es tan importante como el sistema creado para incentivar comunitariamente la producción de más información y diálogo respecto a ésta. Los usuarios enganchan en este tipo de dinámicas porque tiene refuerzos inmediatos por la gran cantidad de respuestas iniciales, además del incremento instantáneo de ingresos (en pequeñas cantidades) por esa actividad realizada. En resumen, este tipo de comunidades supone para muchas personas la oportunidad de adquirir cierto status en una nueva comunidad e incluso el juego de competir en esa lógica basándose en una dinámica de producción y cooperación (Sáez, 2006: 9)

Lo que aporta las características de comunidad virtual a este tipo de organización es el establecimiento de una relación entre los usuarios que se sostiene sobre una estructura formal de estatus que el sistema dota de la simbología para su adecuado y explícito reconocimiento. Este sistema comienza a utilizarse de manera generalizada en todas las plataformas para la gestión virtual de grupos. Pero según Sáez (2006), este tipo de mecanismos que exponen una jerarquía construida basada en la participación es sólo lógica en colectivos que previamente no existen o no tienen ningún tipo de organización por sí mismos. En ese sentido, es lógico pensar que las organizaciones formales que ya disponen de una estructura previa claramente establecida no necesitan dotarse en su lado virtual de este tipo de mecanismos (Sáez, 2006: 9).

La producción en estos entornos se basa fundamentalmente en la generación de información de interés estratégico. Las comunidades virtuales sean del tipo que sean, están formadas por personas que tienen un lado presencial que es el que sostiene sus vidas. En ese mismo sentido, la gran mayoría de las comunidades virtuales se orientan a proporcionar información y relaciones sociales estratégicas en relación con las actividades que sus integrantes desarrollan en la vida presencial. (Sáez, 2006: 10)

Este enfoque es muy interesante para la propuesta de portal web de este estudio de caso, como un modelo de gestión para las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada.

Sin embargo, Sáez (2006) hace una crítica al desarrollo de las organizaciones virtuales de consumidores en las que se premia la participación directamente con dinero e indirectamente con status dentro de la misma, pues plantea que termina por desvirtuar los objetivos "fundamentales" de la participación. En la medida en que el incentivo a la participación se valora en su cuantificación en cantidad y calidad de los aportes, se crean dinámicas que pervierten el sistema en su finalidad real, que es crear una valoración objetiva de productos de toda índole.

Por ejemplo, en la Web *Ciao*, una enorme cantidad de usuarios vierten opiniones de productos que realmente no conocen bien. Así mismo, como el hecho de obtener una buena valoración por el resto de usuarios incrementa tanto el estatus dentro de la comunidad, así como el dinero percibido, existe una especie de pacto no escrito por el que la gente suele valorarse de forma generalizada de forma favorable (Sáez, 2006: 10)

"Es la colaboración la que marca la mejor pauta de crecimiento y "enriquecimiento" de los grupos virtuales y son los que logran una mejor calidad en dicha colaboración los que crecen y prevalecen en el tiempo. El hecho de que las organizaciones virtuales trabajen fundamentalmente con información a través de intensos vínculos comunicativos, es además coherente con los soportes técnicos que permiten plasmar de forma clara y rápida la cantidad y validez de los aportes de cada uno de los miembros, además de ofrecer mecanismos para la evaluación conjunta de dicha labor por todos los componentes. Estos sistemas meritocráticos están siendo los que marcan la pauta organizativa y selectiva de estos grupos virtuales, que basan su crecimiento y proliferación en una forma necesariamente colaborativa y muy transparente" (Sáez, 2006: 10)

Desde una perspectiva más municipal, Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006) realizaron un estudio estadístico<sup>8</sup> respecto a los factores que facilitan y dificultan la cooperación intermunicipal en México.

---

<sup>8</sup> A través de un modelo probabilístico Probit

En primer lugar, los autores establecen – desde la perspectiva de Mancur Olson – ciertos factores teóricos para que la cooperación tenga lugar:

- La voluntad de los actores de cooperar
- Fuertes incentivos, beneficios o intereses conjuntos que hagan atractivo el hecho de cooperar.
- Grupo de actores pequeño para poder llegar a un acuerdo, o bien existir una cierta forma de coerción o de incentivo que haga que los agentes que sólo están interesados en sí mismos actúen por un interés común (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006: 396)

Para efectos de este estudio de caso, esto revela importantes desafíos para la implementación de un portal web como el propuesto en este estudio de caso:

- La voluntad de los actores de cooperar, que como se observa en el estudio no se da por sí sólo.
- Los incentivos, beneficios o intereses conjuntos que hagan atractivo el hecho de cooperar, deben ser implementados por el nivel central para motivar la colaboración de los profesionales locales. Esto significa que el tiempo dedicado por los niveles locales, no sea sentido como tiempo perdido sino como un tiempo útil para su propio trabajo. Parte de esto se logra con la mera calidad de lo que se recibe o baja del portal web, pero otra parte importante está en cómo el nivel central considera el material compartido (subido o bajado) dentro de los indicadores de desempeño y metas.
- Grupo de actores pequeño para poder llegar a un acuerdo, o formas de coerción o incentivo para actuar por un interés común. Esta coerción o incentivo, es tarea del nivel central y la manera más fácil de lograrlo es hacer que parte de la gestión que deben rendir al programa, se haga a través del portal web.

Asimismo, los autores plantean algunos obstáculos para que la cooperación tenga lugar (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006: 397):

- Muchas veces, la simple falta de confianza entre las partes actúa como obstáculo para la cooperación. Podría existir, por ejemplo, la percepción de que un municipio estaría tomando ventaja de los esfuerzos cooperativos.
- Más aún, también las diferentes personalidades y las disputas entre los servidores públicos de municipios vecinos pueden tener efectos negativos sobre la cooperación.
- La falta de experiencia y de conocimiento legal también desincentiva la cooperación intermunicipal
- Muchas veces no resulta muy atractiva la idea de que un poder supramunicipal tenga injerencia en las decisiones municipales.
- La gran heterogeneidad que existe en términos económicos, sociales e institucionales entre los municipios (que se refleja en pobreza, carencias financieras y técnicas, ausencia de personal capacitado, etc.).

Los resultados del análisis establecen que (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006: 404-406):

- La información que les permita conocer los beneficios de asociarse y la asistencia técnica para hacerlo se vuelven instrumentos importantes de políticas para incentivar la colaboración entre municipios.
- La marginación también es un factor diferenciador: los municipios de marginación media tienen más probabilidad de asociarse que los de baja marginación y los de alta marginación

(en dicho orden). Esto puede ocurrir porque los gobiernos de municipios de alta marginación no cuentan con información adecuada ni servicios de asesoría que les permitan conocer en mayor medida los beneficios potenciales que obtendrían de la asociación. O bien, porque al no contar con suficientes recursos financieros, buscan asignarlos a aquello en lo que creen que se emplearán mejor.

- Las regulaciones de los Estados en cuanto a asociaciones tienen un impacto directo sobre las tendencias a asociarse por parte de los municipios. Asimismo, la existencia de incentivos es clave para que se concreten asociaciones o cooperaciones entre municipios.
- Municipios con las mismas características pero situados en zonas norte y sur, tienen menos probabilidad de asociarse que un municipio en la zona centro del país.

### **I.5. Gestión del Conocimiento**

En los últimos años, en el ámbito de la llamada *economía del conocimiento*, la gestión del conocimiento se ha convertido en uno de los principales temas de investigación y eso lo ha convertido en el paradigma de gestión por excelencia, en el campo de la organización y gestión de instituciones empresariales (Rodríguez, 2006: 26).

Por Gestión del conocimiento Rodríguez (2006: 29) entiende "un conjunto de procesos sistemáticos (identificación y captación del capital intelectual; tratamiento, desarrollo y compartimiento del conocimiento; y su utilización) orientados al desarrollo organizacional y/o personal y, consecuentemente, a la generación de una ventaja competitiva para la organización y/o el individuo".

Bajo esta definición, se considera necesario que el aparato público también contemple modalidades de gestión del conocimiento de sus funcionarios, de manera de poder entregar mejores resultados a la ciudadanía. No le da una ventaja competitiva, sino que mejora su propio nivel y la confianza o valoración de la ciudadanía por sus servicios. En este sentido, agrega Valor público.

Rodríguez (2006: 28), construye la siguiente tabla - a partir de un estudio realizado por J. H. Milán - para dar cuenta de los principales usos y razones para desarrollar sistemas para la creación y gestión del conocimiento



Tabla I.1

Principales usos y razones para la GC (elaborado a partir de Milan, 2001).	
Principales usos de la GC (¿para qué?)	Principales razones para adoptar la GC (¿por qué?)
Capturar y compartir buenas prácticas.	Retener los conocimientos del personal.
Proporcionar formación y aprendizaje organizacional.	Mejorar la satisfacción de los usuarios y/o clientes.
Gestionar las relaciones con los usuarios y/o clientes.	Incrementar los beneficios.
Desarrollar inteligencia competitiva.	Soportar iniciativas de <i>e-business</i> .
Proporcionar un espacio de trabajo.	Acortar los ciclos de desarrollo de productos.
Gestionar la propiedad intelectual.	Proporcionar espacios de trabajo.
Realzar las publicaciones web.	
Reforzar la cadena de mando.	

Fuente: Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica. Revista Educar 37, 2006. Pag 4. Rodríguez Gómez, David.

En un aparato público de alta rotación de profesionales, tanto a nivel de IIPP centrales y regionales, como locales, se percibe como necesario generar sistemas de gestión de conocimiento que permitan tanto compartir buenas prácticas entre funcionarios que están ejecutando su función, como capturar los conocimientos que los profesionales han generado o adquirido durante su desempeño – con recursos públicos – para que cuando se retiren del Servicio, dejen su conocimiento en la organización para utilización de los nuevos profesionales que llegarán.

Asimismo, Rodríguez (2006: 28), construye otra tabla – basada en investigaciones de Alavi y Leidner – donde presenta los posibles beneficios que aporta un sistema para la gestión del conocimiento.

Tabla I.2

Ventajas percibidas por la existencia de sistemas de gestión del conocimiento (Alavi y Leidner, 1999).				
Resultados del proceso		Resultados organizativos		
Comunicación	Eficiencia	Financiero	Marketing	General
Mejorar la comunicación.	Reducir el tiempo para la resolución de problemas.	Incrementar las ventas.	Mejorar el servicio.	Propuestas consistentes para clientes multinacionales.
Acelerar la comunicación.	Disminuir el tiempo de propuestas.	Disminuir los costes.	Focalizar en el cliente.	Mejorar la gestión de proyectos.
Opiniones del personal más visibles.	Acelerar los resultados.	Mayores beneficios.	Marketing directo.	Reducción de personal.
Incrementar la participación.	Acelerar la entrega al mercado.		Marketing proactivo.	
	Mayor eficacia global.			

Fuente: Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica. Revista Educar 37, 2006. Pag 4. Rodríguez Gómez, David.

Rodríguez (2006: 29 – 30) agrupa los modelos de gestión del conocimiento en tres tipos:

- **Almacenamiento, acceso y transferencia de conocimiento:** modelos que no suelen distinguir el conocimiento, de la información y los datos y, que lo conciben como una entidad independiente de las personas que lo crean y lo utilizan. Este tipo de modelos se centran en el desarrollo de metodologías, estrategias y técnicas para almacenar el «conocimiento» disponible en la organización en depósitos de fácil acceso para propiciar su posterior transferencia entre los miembros de la organización.
- **Sociocultural:** modelos centrados en el desarrollo de una cultura organizacional adecuada para el desarrollo de procesos de gestión del conocimiento. Intentan promover cambios de actitudes, fomentar confianza, estimular la creatividad, concientizar sobre la importancia y el valor del conocimiento, promover la comunicación y la colaboración entre los miembros de la organización, etc.
- **Tecnológicos:** modelos en los que destaca el desarrollo y la utilización de sistemas (*data warehousing*, intranets, sistemas expertos, sistemas de información, web, etc.) y herramientas tecnológicas (motores de búsqueda, herramientas multimedia y de toma de decisiones) para la gestión del conocimiento.

Estas tipologías teóricas, difícilmente se darán en estado puro en la realidad, más bien tienden a difuminarse y mezclarse unas con otras. Asimismo, la mejor opción para desarrollar un modelo para la creación y gestión del conocimiento, es basarlo en una perspectiva ecléctica que considere los aspectos fundamentales de todas ellas. (Rodríguez, 2006: 30)

Rodríguez (2006), hace un análisis comparativo entre seis modelos de Gestión del Conocimiento, considerando seis descriptores: Fundamentación del modelo, Fases o pasos que cada modelos plantea que se deben seguir para el desarrollo de sistemas de gestión del conocimiento; Estrategias de intervención para generación, compartimiento, difusión e interiorización de conocimiento; Cultura organizacional que visualizan como necesaria o idónea; qué personas se destacan como protagonistas y/o actores en el diseño y desarrollo de los sistemas de creación y gestión del conocimiento y; por último, qué papel se da a la Tecnología.

Del análisis realizado por Rodríguez (2006), se extraen los siguientes 2 puntos como relevantes para este estudio de caso:

Primero, en relación con las estrategias utilizadas en los diferentes modelos, Rodríguez (2006) las agrupa en dos tipos: estrategias para la identificación y localización del conocimiento organizacional y, estrategias para generar dinámicas grupales que permitan generación, compartimiento, difusión e interiorización del conocimiento existente.

En este sentido, la cultura organizacional es fundamental en el diseño e implementación de cualquier proceso de Gestión del Conocimiento. Así pues, Rodríguez (2006) coincide con varios de los autores citados en su estudio, que la cultura más idónea para el desarrollo de un sistema de Gestión del Conocimiento sería una cultura organizacional colaborativa.

Segundo, respecto al uso de tecnologías de la información y la comunicación en los sistemas de GC, no todos los modelos las mencionan explícitamente, pero aquéllos que lo hacen remarcan que estas

TICs, a pesar de desempeñar un papel fundamental en los procesos de Gestión del Conocimiento, no deben convertirse en la única herramienta.

Por otra parte, Rodríguez (2006) recoge algunos factores que pueden determinar el éxito de un proceso de gestión del conocimiento, en base al análisis hecho por otros autores como Davenport y Prusak, entre otros. Estos factores se presentan a continuación y están interrelacionados entre sí (Rodríguez 2006: 35-36):

a) Cultura orientada y compatible con la gestión del conocimiento: Davenport identifica tres componentes en esta cultura: una orientación positiva hacia el conocimiento, la ausencia de factores de inhibición del conocimiento en la cultura y que el tipo de proyecto de gestión del conocimiento coincida con la cultura.

b) Infraestructura técnica e institucional: la implantación de un sistema de gestión del conocimiento resulta más sencilla y fluida si existe una adecuada (uniforme, compleja, funcional) infraestructura tecnológica y el personal ha desarrollado las competencias necesarias para hacer uso de ella.

c) Respaldo del personal directivo: como en cualquier otro proyecto que se inicie y que afecte a la totalidad de la organización, el apoyo del equipo directo resulta fundamental si se quiere tener éxito. Algunas acciones de respaldo que resultan útiles son:

- Comunicar a la organización la importancia de la gestión del conocimiento y del aprendizaje institucional.
- Facilitar y financiar el proceso.
- Clarificar el tipo de conocimiento que es más importante para la organización.

d) Vínculo con el valor económico o valor de mercado: los procesos de gestión del conocimiento pueden resultar muy costosos, por tanto, es necesario que se traduzcan en algún tipo de beneficios para la organización (económico, competitividad, satisfacción de los usuarios, etc.).

e) Orientación del proceso: es aconsejable realizar una buena evaluación diagnóstica que oriente el desarrollo del proceso. El administrador del proyecto de conocimiento debe tener una buena idea de su cliente, de la satisfacción del cliente y de la productividad y calidad del servicio ofrecido.

f) Claridad de objetivo y lenguaje: clarificar los objetivos que se quiere alcanzar con el desarrollo del proceso. Muchas organizaciones consideran el desarrollo de un proyecto de Gestión del Conocimiento como un fin en sí mismo, cuando en realidad la Gestión del Conocimiento no es más que un medio para conseguir objetivos organizacionales, tomar decisiones o solucionar problemas y conflictos detectados en la organización. En el mismo sentido, la amplitud de interpretaciones atribuibles a los conceptos utilizados en este campo (por ejemplo: conocimiento, información, aprendizaje, etc.), pueden entorpecer el proceso de gestión del conocimiento si no se precisan antes.

g) Prácticas de motivación: el conocimiento es personal, por tanto, resulta fundamental motivar e incentivar a los miembros de la organización para que lo compartan, lo usen y lo creen de forma habitual.

h) Estructura de conocimiento: es fundamental la creación de una estructura de conocimiento flexible (por ejemplo: red experta, diccionario temático, etc.), para que el conocimiento sea útil.

i) Múltiples canales para la transferencia de conocimiento: Se deben dar diferentes canales y situaciones que faciliten la transferencia de conocimiento. Así pues, si el sistema de Gestión del Conocimiento se basa fundamentalmente en la red, se deben realizar permanentemente sesiones presenciales que favorezcan las interrelaciones, la cohesión, la confianza entre los participantes.

Por otra parte, Malvicino (2010) plantea que los proyectos de gestión del conocimiento son un nexo entre los sistemas de gestión integrados y la gestión de la innovación en las organizaciones, haciendo foco en el activo intangible más valioso: "el conocimiento de la personas que la integran" e incorporando el principal combustible de motivación intrínseca para el "trabajador del conocimiento del siglo XXI", que es, el reconocimiento de su conocimiento premiándolo no solo por crearlo y tenerlo sino también por compartirlo.

Para mantener, desarrollar y optimizar un Sistema de Gestión Integrado, se debe fundar una cultura de mejora duradera que se arraigue en las personas para que estén motivadas a mover la rueda de mejora continua perfeccionando los procesos. Esto así dicho parece simple pero cuesta mucho llevarlo a la realidad y requiere de mucho compromiso, liderazgo e inversión. (Malvicino, 2010)

Lo que se busca es identificar/crear conocimiento y llevarlo en la forma y el momento adecuados a la persona adecuada para que pueda comprenderlo e internalizarlo, para tomar las mejores decisiones con el objetivo de resolver problemas e innovar. (Malvicino, 2010)

Dado que la información se convierte en conocimiento mediante un proceso social, el abordaje debe considerar no solamente la dimensión tecnológica sino principalmente la humana. (Malvicino, 2010)

## I.6. Falencias encontradas en la gestión pública Chilena

Uno de los problemas más graves del Estado Chileno y latinoamericano es el déficit en la implementación de políticas públicas. Esto acarrea atrasos, despilfarros, poca agregación de valor público, molestias ciudadanas, e incluso daños políticos de gran magnitud a los gobiernos de turno. (Waissbluth, 2010: 1)

Waissbluth (2010: 5-8) distingue 3 problemas estructurales que llevan a este déficit en la Implementación:

- El proceso de construcción de políticas públicas es una continua interacción entre "advocacy coalitions" (coaliciones valóricas) que compiten por sus planteamientos de política pública. Cada una de estas "coaliciones que presionan por sus postulados" es un colectivo (a veces informal) de actores pertenecientes a diversas instituciones públicas, privadas, académicas o gremiales, que comparte un conjunto de ideas fundamentales, y que buscan que las cosas se hagan como ellos creen. Estas coaliciones tienen un conjunto de creencias básicas muy "duras", una ideología esencial, y sus integrantes tienen muy escasa disposición a modificarla (basado en enfoque de Sabatier y Jenkins-Smith)
- Las instituciones son ineficientes por: a) los modelos subjetivos de los actores (legisladores, votantes, gobierno), en los que la ideología juega un rol fundamental por su característica normativa: explica claramente cómo es el mundo y cómo debiera ser; y b) los costos de transacción que surgen de las reglas del juego generadas en el campo del "mercado político". Medir y hacer valer los acuerdos en el mercado político es complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y candidatos, son promesas a cambio de votos. Las promesas de los candidatos - si es que se cumplen - son por lo general a corto plazo y altamente visibles de manera de atraer el voto en la siguiente elección. Los cambios radicales de las reglas formales son producto de revoluciones, conquistas, guerras o desastres naturales. Por ende, no son habituales. Estas crisis o discontinuidades abren ventanas de oportunidad a ideas o proyectos que ya poseían cierto posicionamiento y no habían tenido oportunidad de institucionalizarse (basado en North).
- "la solución cosmético-organigramática". Esta es la creencia de que cada problema de la ciudadanía se resuelve creando una nueva agencia o servicio para abordarlo, o subiéndole el rango a ese servicio.

El problema que se genera con las coaliciones de valores que participan de la formulación de la política pública, con particulares formas de entender y hacer las cosas y escasa disposición a modificar esta postura, se confirma con la información obtenida en este estudio de caso. Aunque es probable que esta situación no sea modificable, puede ser "canalizable" a través de mecanismos de negociación formales, entre coaliciones valóricas, como se propone en este estudio.

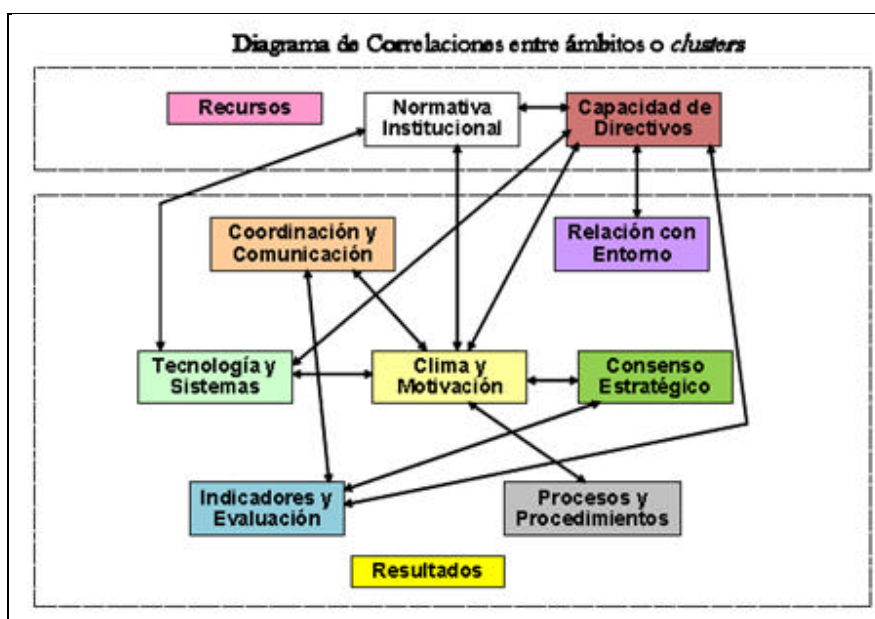
Respecto al segundo problema detectado por Waissbluth (2010), donde las instituciones son ineficientes por los modelos subjetivos que tienen los actores, que explica cómo es el mundo y cómo debiera ser. Estos modelos subjetivos corresponden a lo que en este estudio de caso se ha llamado "creencias" y son producto de la experiencia directa o indirecta de los actores. Si se modifica la experiencia, comienza el proceso de modificación de la creencia. Pero si se deja al libre arbitrio de cada funcionario lo que tiene que hacer, entonces sólo hace lo que su creencia le abre como posibilidad. Esto releva la necesidad de "direccionar mejor" las acciones que cada funcionario debe

realizar, idealmente a través de mecanismos de negociación, que también son parte de las propuestas de este estudio.

En este mismo segundo problema, Waissbluth (2010) menciona los costos de transacción que surgen de las reglas del juego generadas en el campo del "mercado político", donde generalmente lo que se intercambia, entre electores y candidatos, son promesas (generalmente de corto plazo y muy visibles) a cambio de votos. Es decir – para el caso de este estudio – a los alcaldes les interesan las acciones con resultados de corto plazo y visibles. Lo que es cierto, sólo que generalmente se asume como un mal inevitable frente al que no se puede hacer nada. Sin embargo, esto podría entrar en el campo de las negociaciones formales y así mejorar el tipo de acciones que se hacen (algunas de corto plazo y visibles y otras de más largo plazo), mejorando así la implementación.

En otro estudio, Waissbluth junto a otros autores (2009) analizan estadísticamente la relación entre diversas variables de una encuesta aplicada a 28 organizaciones y programas públicos. Los autores establecen varias correlaciones significativas entre variables, como muestra el diagrama siguiente

Diagrama I.7



**Fuente:** La gestión de Organizaciones y programas públicos en Chile. Análisis de 28 casos e implicancias para la reforma del Estado. Documentos de Trabajo. Serie Gestión. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2009. Pag 17. Waissbluth, Mario; Inostroza, José; Acuña, Eduardo; Avendaño, César.

De estas correlaciones, los autores destacan los ámbitos que se agrupan bajo "Clima y Motivación" pues tienen 6 flechas, lo que indica una elevada correlación con algún otro cluster. Esto lo constituiría en un epicentro crítico de las entidades con buena gestión. Esto no quiere decir que el clima y motivación sean la causa y las otras variables sean consecuencia de una buena gestión. Sino que hay una alta correlación estadística con otros clusters. Son temas que van de la mano y que, en caso positivo, construyen círculos virtuosos.

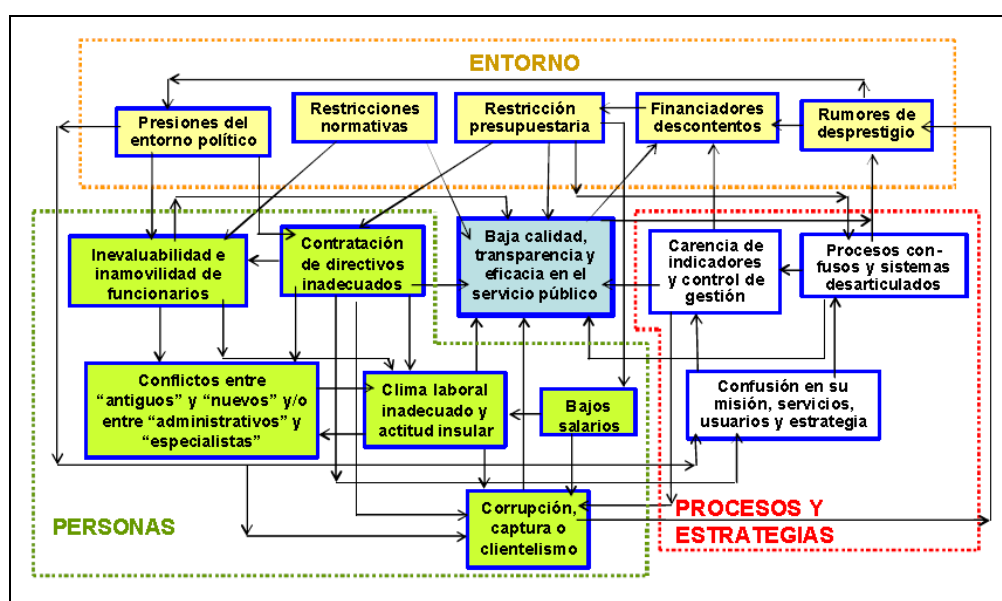
A la inversa, es altamente probable que una organización con mal clima laboral, presente severos problemas de gestión, con impactos sistémicos. (Waissbluth y otros, 2009: 17-18)

En este sentido, el cluster clima y motivación incluye la cultura y valores organizacionales, motivación del personal, ambiente propicio a la innovación y mejora continua. Estos elementos estarían correlacionados con los elementos del cluster tecnología y sistemas; coordinación y comunicación; normativa institucional; capacidad de directivos; consenso estratégico; procesos y procedimientos.

El área o cluster "clima y motivación" se constituye entonces, en un área clave y mayoritariamente deficiente en las Instituciones Públicas Chilenas.

Por otra parte, Waissbluth (2008: 30) ha identificado una lista de patologías frecuentes del sector público. No todas están siempre presentes, pero son frecuentes. El autor utiliza una aproximación de sistemas complejos a la problemática, lo que le permite hacer el siguiente mapeo de las interacciones perversas entre ellas:

Diagrama I.8



Fuente: Sistemas Complejos y Gestión Pública. Documentos de Trabajo. Serie Gestión N° 99. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2008 Waissbluth, Mario. Pag 30.

En otro texto, Waissbluth (2003) señala una última falencia del Estado Chileno y Latinoamericano: La insularidad o Feudalización, "caracterizada por que en la gran mayoría de estas instituciones (...) cada unidad, división, departamento o subsecretaría trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslapo de funciones entre ellas" (Waissbluth, 2003: 1).

"Cuando un fenómeno se manifiesta de manera tan generalizada, cabe preguntarse cuáles son las razones estructurales y profundas que generan esta situación (...) que disminuye notoriamente la

eficacia, calidad y eficiencia de la función pública. Evidentemente, no se trata de que todos los funcionarios públicos sean "malas personas", "egoístas" o que "no sepan trabajar en equipo" (Waissbluth, 2003: 1). Sino que se debe a causas más sistémicas tales como:

- La forma y periodicidad con que se generan las cúpulas institucionales en el sector público. A través de una lógica político-electoral, cada vez que hay un cambio de gobierno convergen en una entidad diversos personajes: el nuevo ministro, los nuevos subsecretarios, directores de áreas o divisiones, etc. (Waissbluth, 2003: 3)
  - Convergen personas con distintas agendas personales, estilos gerenciales, valores, o tendencias políticas.
  - Los presidentes de la República designan varios cargos de un mismo servicio, con lo que generan lealtades cruzadas, entre ellos y los otros actores designados por otros o ante los cuáles deben rendir.
- Las burocracias profesionales: entidades en las que el valor agregado no lo proveen trabajadores con escasa calificación, sino profesionales o especialistas técnicos que deben hacerse cargo de la gestión de las instituciones cuando no les interesa (Waissbluth, 2003: 4-5).
  - Operación de profesionales relativamente autónomos que van a resistir cualquier intento de coordinación, medición o intervención de gestión que consideren atentatoria contra la forma en que han venido haciendo las cosas. El simple intento de coordinarlos en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, es considerado como un atentado a la autonomía de estos profesionales, que conciben a la organización como una suerte de democracia ateniense, con sus correspondientes esclavos: los administradores (quienes se vengán ejerciendo el poder de la burocracia sobre los profesionales).
  - Los directivos institucionales – profesionales no interesados en el microgerenciamiento y la coordinación - recurren a un estilo "bilateral": se entienden con cada subordinado por separado.
- Las unidades de cada Institución Pública entran en competencia, disputándose los favores y la atención del jerarca máximo, presentándole las ideas y proyectos que tendrán mayor impacto político, pues todos entienden que hay pocos años disponibles para hacer algo "impactante" y dejar una huella personal que asegure el futuro político personal (Waissbluth, 2003: 5)
  - Los ejecutivos públicos confluyen simultáneamente, y saben que tienen un horizonte predeterminado para "lograr algo" antes del siguiente cambio de gobierno. Por ello, cada unidad desarrolla su agenda, y si el resto de la institución se deteriora, eso pasa a ser problema de otros.
  - En ese momento, las diferentes unidades comienzan a luchar por tener más presupuesto propio, más asesores propios, más personal propio, en lo posible un especialista propio en informática, otro jurídico, otro administrativo, se le niega la información a otras áreas, y así se comienzan a generar "mini ministerios" al interior del ministerio, o "mini secretarías" al interior de cada secretaría de Estado.



Waissbluth (2003: 5 – 7) propone las siguientes acciones para enfrentar la insularidad de los Servicios Públicos:

- Profesionalización de designaciones
- Racionalización organizacional, de manera que las unidades tengan que interactuar lo mínimo necesario.
- La clarificación de las agendas individuales de las cúpulas institucionales, limar las divergencias de estilos, y lograr un pacto de cooperación que ayude a todos en el avance de sus carreras individuales.
- El interés que ponga el líder máximo en la resolución del problema y el estilo de trabajo institucional.
- Prácticas de coordinación simples, concretas, formales, aceptadas y respetadas colectivamente.
- Metas estratégicas concordadas. dedicar un esfuerzo significativo, de manera anual o semestral, a la discusión y establecimiento de las metas de la institución en su conjunto, y de cada unidad en particular. No se trata de poner únicamente metas "numéricas" sino también las metas estratégicas de cada unidad. Lo importante es el proceso colectivo de construcción de estas metas, la transparencia de que todos conozcan las metas de todos, y que en muchos casos esas metas sean compartidas entre diferentes unidades cuando se trata de grandes proyectos transversales.
- Disponibilidad de Tecnologías de información, integradas entre sí, con los datos de todas las unidades de la institucionalidad pública que se actualizan en forma automática en toda la Base de datos.

### **I.7. Ontología del Lenguaje**

La Ontología del lenguaje es una nueva interpretación de lo que son los seres humanos y su relación con la realidad, que es de gran utilidad para entender parte de los problemas de implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución centralizada, así como para visualizar algunos caminos de solución.

La Ontología del Lenguaje tiene 3 postulados básicos (Echeverría, 1996: 31-36)

- Los seres humanos son seres lingüísticos, que viven en el lenguaje y es lo que nos permite comprender los fenómenos humanos.
- El lenguaje es generativo. El lenguaje no es sólo descriptivo de lo que se percibe o expresivo de lo que se piensa o siente. Sino que también es generativo, es decir, crea realidad. En este sentido el lenguaje es acción, con él se altera el curso de los acontecimientos, se logra que las cosas ocurran.
- Los seres humanos se crean a sí mismos en el lenguaje y a través de él. No nacen determinados por la biología, la historia o la sociedad, sino que tienen la posibilidad de participar activamente en el diseño de su propia forma de ser.

Y los siguientes principios (Echeverría, 1996: 39-46):

- No sabemos cómo son las cosas, sino sólo cómo las observamos o cómo las interpretamos. Vivimos en mundos interpretativos.
- Actuamos de acuerdo a lo que somos y somos de acuerdo a cómo actuamos. La acción genera ser. El ser humano deviene de acuerdo a lo que hace.

Por lo tanto, los seres humanos son observadores-interpretadores de la realidad. Esta interpretación de la realidad, abre ciertas posibilidades de acción y no otras.

A nivel social, existen interpretaciones de la realidad que son más colectivas y el ser humano se construye dentro de esas interpretaciones. Cada comunidad desarrolla sus propios modos de enfrentar la vida y de hacer las cosas. Estas maneras de hacer las cosas – generadas por la interpretación del mundo - son las prácticas sociales (Echeverría, 1996: 55).

Si se quiere generar un cambio (un quiebre) en la realidad que cada uno vive, en una organización o en una comunidad, hay 2 caminos:

- Cambio de primer orden: iniciar un conjunto de acciones distintas a las que se estaban realizando, pero dentro del mismo marco interpretativo de la realidad.
- Cambio de segundo orden: realizar un cambio en el marco interpretativo de la realidad y así visualizar nuevas posibilidades de acción que antes no eran posibles de ver.

Este enfoque será utilizado principalmente en el capítulo III, donde se analizan algunas dificultades para mejorar los procesos de implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, que tienen relación con aquellas creencias (interpretaciones de la realidad) y prácticas (maneras de hacer las cosas de acuerdo a una interpretación determinada) que se observaron en los funcionarios locales y de nivel central.

A partir de los contenidos desarrollados en este capítulo y en base a los ejes del diagrama I.3, donde se estructuran los contenidos del marco conceptual, se desprenden las siguientes ideas claves, que son relevantes para el análisis de los casos:

#### **Eje enfoques conceptuales – enfoques prácticos**

- El ciclo de vida de una política pública no es lineal sino bastante difusa, donde se traslapan etapas y actores de distinto tipo, que tienen diversos niveles de injerencia formal o informal.
- El proceso de implementación de una política pública es un proceso de interacción entre actores y organizaciones, un conjunto de conflictos y negociaciones, un juego político. Donde los ejecutores van reformulando también la política pública. Aquí se destacan elementos del enfoque bottom up (negociación y consensos, aptitudes gerenciales, cultura de las organizaciones, entorno político, discrecionalidad); del enfoque de interacción humana (implementación está estructurada por conflictos y negociación donde cada actor busca poder, por lo tanto se requieren métodos y sistemas para controlar conflicto, negociar y cumplir metas); del enfoque interorganizacional (dependencia y colaboración entre organizaciones)
- Sin embargo también las políticas públicas deben tener definiciones claras para poder dar cabida a los espacios de negociación en un marco específico. Aquí se destacan elementos del enfoque top down (metas claras, línea de mando clara, recursos, control sobre ejecutores)
- Las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada son sistemas complejos, pero no son asumidos ni tratados como tal. Cada organización tiende a auto-organizarse, lo que derivaría en anarquía si no se generan sistemas de control e

interdependencia. Los sistemas complejos generan propiedades emergentes y existen 5 procesos que determinan el éxito de largo plazo de una organización.

- La eficacia de una política pública depende de la manera en que se debatan, negocien, aprueben y ejecuten las políticas públicas, más que su contenido tecnocrático. Esto determina la capacidad de los actores para cooperar en el largo plazo (enfoque BID).

#### **En el eje diagnóstico – propuestas de solución**

- Las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada comparten las falencias de la Institucionalidad Pública tales como: insularidad, alta injerencia de coaliciones valóricas y juegos políticos, baja motivación, mal clima laboral, barreras administrativas, calidad de los directivos, competencia entre distintos tipos de funcionarios, procesos confusos y sistemas desarticulados, entre otras cosas
- Hay una preocupación por modernizar el Estado y así lograr una mayor eficacia en los resultados de las políticas públicas (evaluación de desempeño, remuneraciones asociadas, valoración de los recursos humanos).
- El trabajo en red y el trabajo cooperativo pareciera ser un camino posible para mejorar los resultados de la política pública.
- Asimismo, los sistemas de gestión del conocimiento también podrían ser un camino posible para mejorar la gestión de la política pública.
- Finalmente, el análisis de las creencias y prácticas observadas en los funcionarios locales y de nivel central de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, puede ser un buen camino para iniciar mejoras en los procesos de implementación.

## II. LOS CASOS DE ESTUDIO

Tal como se explicó en la introducción, los casos son de 2 tipos. El primero, es la sistematización de la experiencia de diseño y construcción de un modelo de aprendizaje, socialización y estímulo de buenas prácticas de gestión municipal en desarrollo económico local, para las oficinas municipales de fomento productivo. Esta sistematización se logra a través de los informes de consultoría y la propia experiencia del equipo consultor.

En este caso, se comienza con un diagnóstico participativo de las principales dificultades para ejecutar el trabajo de fomento productivo que tienen los funcionarios locales. Para luego diseñar – también participativamente – un modelo de gestión (que se traduce en un portal web) que permita resolver buena parte de los problemas detectados para realizar su trabajo.

El segundo caso, analiza la situación de otras políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local (Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia, Oficinas Municipales de Juventud, y Previene), a partir de entrevistas realizadas a un representante del nivel central y a un profesional responsable del nivel local, de los 3 programas estudiados. En este caso, se analiza si los problemas para realizar su trabajo son relativamente compartidos con el caso 1 y cuáles podrían ser las áreas de mejoramiento para una mayor calidad en la implementación de la política pública.

En los capítulos siguientes, y a partir de ambos casos, se analizan las dificultades para mejorar la calidad de la implementación y, si el modelo de gestión diseñado para el caso 1, pudiera servir también para mejorar la implementación en otras políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local.

A continuación se presenta cada uno de los 2 casos.

### **II.1. CASO 1: PROCESO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE APRENDIZAJE, SOCIALIZACIÓN Y ESTÍMULO DE BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN MUNICIPAL EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.**

El objetivo inicial de esta consultoría era diseñar un modelo de gestión del conocimiento que permitiera que los funcionarios municipales identificaran buenas prácticas de gestión en el ámbito del fomento productivo y las aplicaran en sus trabajos. La idea era que el modelo de gestión del conocimiento contemplara la socialización de las buenas prácticas y estímulos o incentivos para su aplicación. Sin embargo, el modelo – en sus inicios – no era más que una base de datos de buenas prácticas.

En el proceso de diseño de este modelo de gestión del conocimiento - dados los requerimientos entregados por los funcionarios municipales- se avanzó hacia la creación de un modelo de gestión, con varios elementos adicionales a la sola gestión del conocimiento. Esto dio como resultado un modelo de gestión que colabora a resolver una serie de dificultades en la aplicación descentralizada de políticas o enfoques nacionales.

Dentro del proceso realizado para el diseño e implementación del modelo de gestión, se realizaron varias actividades<sup>9</sup>, de las cuáles las más importantes para este estudio de caso se detallan en las secciones siguientes.

En primer lugar (sección II.1.1), se hicieron talleres participativos con funcionarios de las oficinas municipales de fomento productivo para detectar las principales dificultades que tenían para ejecutar su trabajo, y así definir qué dimensiones podrían ser tomadas o resueltas por el modelo de gestión del conocimiento que se deseaba diseñar.

En segundo lugar (sección II.1.2), también a través de talleres participativos, se diseñó el modelo de gestión. Para luego ser implementado a través de un portal web, cuyas características se detallan en la sección II.1.3.

En la sección II.1.4 se da cuenta del proceso de puesta en marcha del portal web y su uso.

### **II.1.1. DIAGNÓSTICO DE LAS DIFICULTADES QUE TIENEN LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES ENCARGADOS DE FOMENTO PRODUCTIVO, PARA EJECUTAR SU TRABAJO**

Para realizar el diagnóstico de las dificultades que tienen los funcionarios municipales encargados de fomento productivo, para realizar su trabajo, se ejecutaron 10 talleres participativos con funcionarios municipales, en 8 regiones del país.

Las dificultades que perciben los funcionarios municipales para ejecutar su trabajo se pueden clasificar en varias dimensiones: Características de la población usuaria (ciudadanía, emprendedores, empresarios), Características del territorio, Características de los Municipios, Características de los Alcaldes y la Política local, Características de las oficinas de fomento productivo (ADEL-UDEL-ODEL-OFPP), Características o deficiencias de otras Instituciones Públicas, Características de sistemas normativos y financieros y, Relacionados con la falta de un espacio donde se gestione conocimiento y se construya política pública.

De estas 8 dimensiones, una de ellas (la última) puede ser "solucionada" casi totalmente con un buen sistema de gestión. Este mismo sistema de gestión, puede contribuir a solucionar algunos de los problemas mencionados en las otras dimensiones, y así, mejorar la calidad de la implementación de los programas o políticas públicas.

Este sistema de gestión, se entiende – en este caso – como un espacio de encuentro e intercambio entre profesionales que trabajan aisladamente un mismo tema en diversos territorios, con directrices dadas por Instituciones Públicas de nivel Nacional.

Este es el sistema de gestión que se diseñó en la consultoría, buscando dar respuesta al máximo posible de los problemas mencionados por los funcionarios municipales, suponiendo que si se

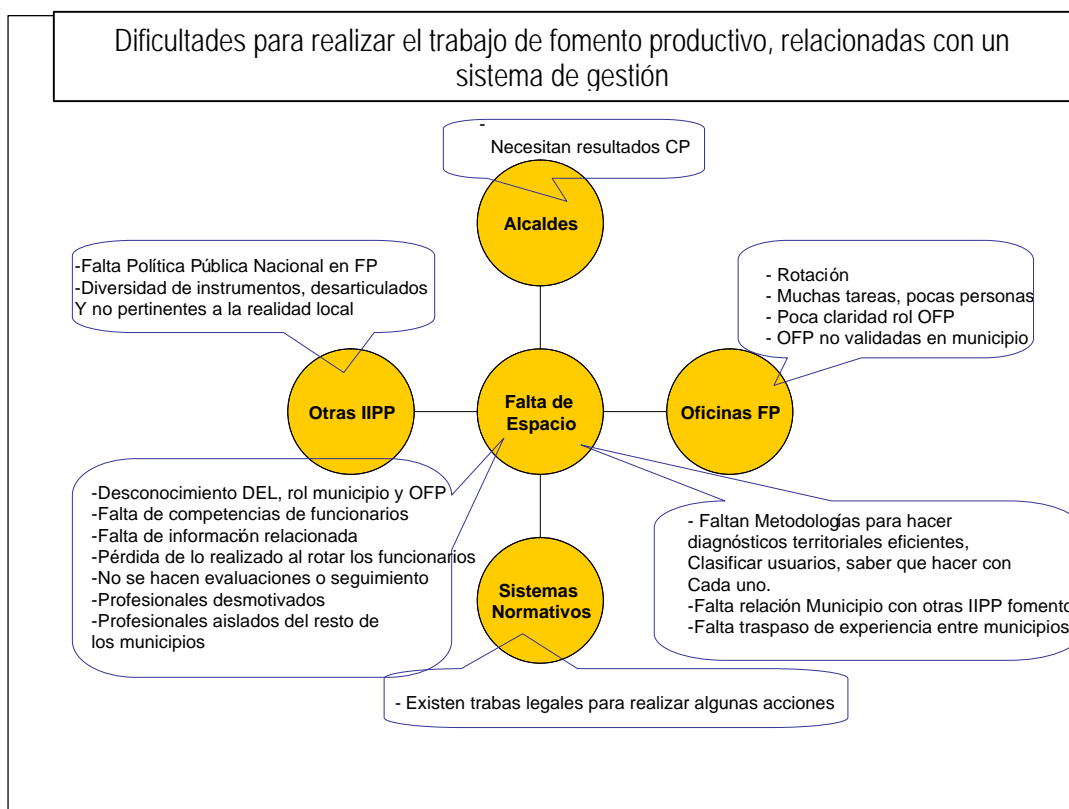
---

<sup>9</sup> Una descripción pormenorizada de la metodología ocupada y las actividades realizadas en el marco de la consultoría para el "Diseño e Implementación de un modelo de aprendizaje, socialización y estímulo de Buenas prácticas de gestión municipal para el desarrollo económico local", se presenta en el anexo 3.

resuelven dichas dificultades, entonces la calidad del trabajo que realizan mejoraría, mejorando así, la implementación del programa o política pública.

A continuación se muestra un diagrama que resume el tipo de problemas mencionados por los participantes y que pueden ser resueltos a través de un buen sistema de gestión.

Diagrama II.1



Fuente: elaboración propia

En este sentido, se identificó que si se proporcionaba un "espacio" a los funcionarios municipales que trabajan en fomento productivo, para que intercambien opiniones, conocimientos y experiencias entre ellos, y además se ofrece en este "espacio" documentos y cursos para perfeccionarse, se podría avanzar en:

- Mejorar sus conocimientos respecto a lo que es Desarrollo económico local (DEL), cuál es el rol del municipio y de su oficina, en este tema. Pues pueden intercambiar documentos y visiones.
- Mejorar las competencias de los funcionarios, a través de cursos y documentos.
- Mejorar la información sobre fuentes de financiamiento, cursos, etc.
- Acceder a metodologías y herramientas para hacer su trabajo.
- Si cada oficina de fomento productivo va dejando en este "espacio" lo que ha ido realizando, al momento de producirse la rotación de funcionarios, esto no se pierde y puede ser utilizado por otros funcionarios del mismo Municipio o de otros.

- Este “espacio” puede permitir el intercambio de experiencias entre municipios más avanzados en fomento productivo, o entre aquellos que han encontrado la “forma legal” de realizar ciertas acciones necesarias y los municipios más atrasados o que no saben cómo hacerlo.
- Este intercambio, ahorra tiempo a los funcionarios municipales en su trabajo, pues ya no están solos haciendo su tarea, sino que cuentan con una red de apoyo que les permite hacerse cargo de más tareas, con la misma gente. Es decir, se amplían sus recursos.
- El “espacio” puede generar un sistema de monitoreo y seguimiento de lo realizado en los municipios e ir generando un ranking de logros, lo que puede servir también para motivar a los alcaldes pues pueden mostrar resultados en el corto plazo.
- Si este espacio se constituye en un lugar de encuentro significativo entre funcionarios que comparten situaciones similares pero que trabajan aislados, entonces se los puede mantener más motivados. Adicionalmente, si este “espacio” genera estímulos al buen trabajo, también puede aumentarles su motivación con el importante trabajo que realizan y que no es reconocido normalmente.
- Finalmente, este espacio, también puede ser un espacio de diálogo entre las diversas instituciones públicas que trabajan el fomento productivo y los funcionarios municipales que son quienes ejecutan su política en el territorio. Este diálogo puede ser sumamente enriquecedor para las instituciones públicas, pues les permite adecuar sus instrumentos a las necesidades y realidades locales. Este espacio podría generar un vuelco en la forma de hacer política pública, al dar oportunidad para la generación de política pública desde la base administrativa o territorial que la implementa.

## **II.1.2. DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN Y MODELOS CONCEPTUALES DE APRENDIZAJE, SOCIALIZACIÓN Y ESTÍMULO QUE LO SUSTENTAN.**

En el diseño de este modelo de gestión, participaron activamente 165 funcionarios municipales encargados de fomento productivo, de 89 municipios del país. En el trabajo de diseño, se trató de responder a las dificultades que tenían para llevar a cabo su trabajo, y que habían planteado en el taller anterior.

De esta forma, el proceso de diseño pasó por varias etapas: Primero se hizo un listado de los requisitos o características que debería tener este modelo de gestión – concebido como un espacio que funcionara por Internet – para responder a las necesidades planteadas.

Segundo, se creó – a partir de lo anterior - un “modelo de aprendizaje, socialización y estímulo”, que sustentara la lógica de este sistema de gestión. Este modelo de aprendizaje, socialización y estímulo no fue construido con los funcionarios municipales, sino que es creación de la consultora, para sustentar conceptualmente el sistema que los funcionarios estaban proponiendo.

Tercero, se diseñó participativamente – en talleres - cada una de las partes que tenía que tener este portal web.

Toda la información obtenida en este proceso de diseño participativo se utilizó en el diseño final del portal web, y se detalla en la sección siguiente.

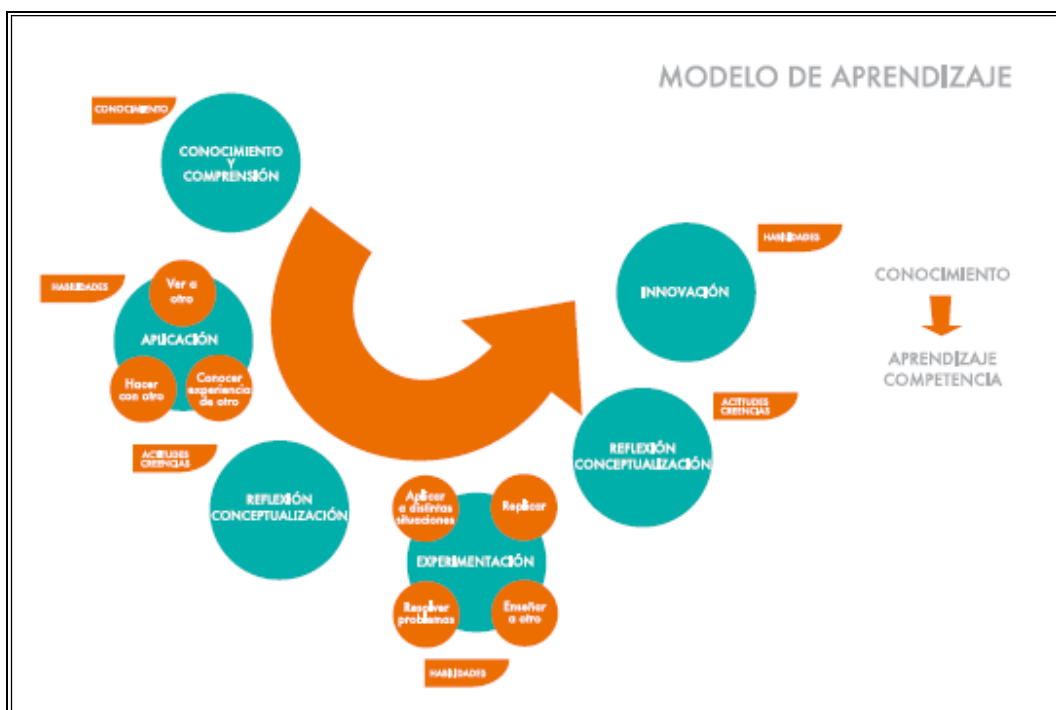
A continuación, se presentan los modelos conceptuales de aprendizaje, socialización y estímulo que sustentan el modelo de gestión diseñado y que responden a las preguntas ¿cómo aprenden las personas? ¿Cómo se difunde un sistema de este tipo? ¿Cómo socializan las personas para compartir experiencias y conocimientos? Y ¿cómo se incentivan las personas para implementar cambios en su quehacer?

A partir de estos modelos es que se diseñaron algunas modalidades y secciones del portal, para facilitar el proceso de aprendizaje de buenas prácticas por parte de los funcionarios municipales, la socialización de estas buenas prácticas y una buena estimulación o incentivos apropiados para implementarlas.

Los modelos son:



Diagrama II.2  
Modelo de Aprendizaje



Fuente: Elaboración propia.

El modelo establece que para avanzar del "simple conocimiento" hacia el "verdadero aprendizaje" de cómo hacer las cosas y tener las competencias para hacerlo, se requiere pasar por un proceso de interacción con otros, que se describe a continuación:

La información sobre cómo hacer las cosas está disponible en diversas bibliotecas, bases de datos y publicaciones. Las personas pueden acceder a esta información y transformarla en conocimiento a través de su comprensión. Sin embargo, esto no asegura la aplicación de dichos conocimientos adquiridos. Para que esto ocurra, la persona debe transformar el conocimiento en habilidades, a través de su "aplicación". Esta aplicación se puede hacer "viendo a otro hacerlo", "hacerlo con otro" o "conociendo la experiencia de otro".

Una vez terminado este proceso, se requiere un proceso de reflexión y conceptualización de lo realizado, de manera de "internalizar" apropiadamente los conocimientos y habilidades, modificando las actitudes y creencias que sostenían el conocimiento y las prácticas anteriores al inicio de este proceso de aprendizaje.

Una segunda fase en la profundización de las habilidades para ejecutar las nuevas formas de hacer las cosas, pasa por la "experimentación". Esto significa que la persona puede replicar exactamente lo que vio que hacían otros, puede aplicar lo que vio en distintas situaciones, puede enseñarle a otro (proceso que ayuda a internalizar mejor lo aprendido) o puede, resolver nuevos problemas con los conocimientos adquiridos.

Luego viene el segundo proceso de reflexión y conceptualización de lo realizado, donde a partir de la experiencia realizada, la persona vuelve a modificar las actitudes y creencias que sostenían los conocimientos y prácticas anteriores.

Una vez terminado este segundo proceso de reflexión, la persona tiene las habilidades apropiadas para iniciar un proceso de innovación. Es decir, para enfrentar nuevas situaciones y problemas, desarrollando soluciones innovadoras.

De esta forma, en el sistema de gestión que se diseñó, se contemplaron las siguientes secciones, modalidades o características, orientadas a facilitar el tránsito desde "tener la información disponible" hacia "aplicar la información disponible":

- Una sección de "biblioteca" donde todos podrían aportar documentos interesantes y útiles para el trabajo.
- Una sección donde todos podían aportar sus "buenas prácticas", es decir sus experiencias sobre qué habían hecho y cómo, en sus trabajos de fomento productivo local
- Componentes del portal que propician la interacción entre funcionarios para profundizar la información disponible, preguntándole al que subió la información (documento o experiencia), cómo lo hizo, que dificultades y facilidades encontró, que aprendió, etc. Estas preguntas le sirven al funcionario que subió la información para reafirmar sus conocimientos y para el que recibe las respuestas para internalizar mejor la información.
- Si alguno de los funcionarios le parecía interesante cierta experiencia, podía replicarla, invitando al funcionario creador de ella a ayudarlo, visitarlo, o recibirlo en sus propias dependencias para conocer in situ la experiencia.

Respecto al **Modelo de Socialización** del sistema, éste establece que: En primera instancia las personas reciben la información sobre la existencia de este sistema web, acceden a él y conocen generalidades de él. Lo van a hacer propio y utilizar como sistema de aprendizaje, en la medida que le encuentren sentido personal a sus contenidos (que está hecho para gente como ellos, con sus problemas), le encuentren sentido de pertenencia y sentido de utilidad (les ayude realmente con lo que necesitan).

**Diagrama II.3**  
**Modelo de Socialización del Portal y sus contenidos**



Fuente: Elaboración propia

Sólo en ese momento van a internalizar el sistema como un buen lugar al que acceder para aprender y buscar apoyo. De esta forma, irán manejándose en el sistema y conociendo mayores detalles y utilidades de éste.

Finalmente, cuando comiencen a interactuar con otros, a retroalimentarse mutuamente y a contactarse con otros a la distancia, comenzarán a compartir este sistema con otras personas, generando un proceso de difusión autónomo o interno.

Basado en lo anterior, es que el sistema de gestión diseñado, contempló la incorporación de casi todas las sugerencias entregadas por los funcionarios municipales participantes de los talleres, pues así podían sentir que lo que el portal les ofrecía era realmente lo que necesitaban. Las secciones de interacción entre funcionarios municipales apuntaban al mismo objetivo.

Respecto al **Modelo de Estímulo** para que las personas inicien nuevas y mejores prácticas de gestión, éste se basa en las necesidades de las personas que van desde las necesidades de seguridad, hasta las de autorrealización, pasando por las de aceptación y autoestima. A todas ellas, deben tratar de responder los incentivos que el portal tenga.

**Diagrama II.4**  
**Modelo de Estímulo**



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, los incentivos más básicos son los premios e incentivos económicos, que pueden ser un fuerte aliciente para incentivar la incorporación de nuevas prácticas en el quehacer de las personas. Sin embargo, esos estímulos por sí solos no bastan.

El reconocimiento entre los pares o de los jefes superiores, también son importantes, por lo que el portal contempló sistemas en que las personas que incorporan nuevas prácticas puedan ser reconocidas socialmente por sus méritos y tengan espacios para compartir con otros iguales y se sientan parte de este grupo. Esto a través de modalidades de evaluación de pares sobre la experiencia o documento que cada funcionario sube al portal. De esta forma se van creando rankings y hay personas que obtienen una gran evaluación por los aportes que ha hecho al portal con la difusión de su propio trabajo.

Este sistema de rankings también sirve para estimular a los alcaldes, pues el sistema permitía crear rankings por municipios: los más interesados en fomento productivo (los que han subido más experiencias), los municipios más innovadores en fomento productivo, etc.

Asimismo, la necesidad de autoestima es también muy importante, por lo que los incentivos también deben ir en la línea de aumentar el status de las personas que implementan las prácticas deseadas. En el portal, esto se trató de aplicar a través de rankings de funcionarios, premiaciones anuales a los funcionarios que mejor evaluados estaban, o que más aportaban al portal, etc.

Por último, la necesidad de autorrealización también es muy importante y no es difícil pensar en estímulos orientados a satisfacerlas como son que las personas tengan la sensación de logro, y sientan que han mejorado, que aprenden y que se desarrollan y avanzan profesionalmente.

Para cada uno de estos estímulos, el portal web contaba con los incentivos apropiados.

### II.1.3. CARACTERÍSTICAS DE PORTAL WEB

El portal web que finalmente se construyó informáticamente, tenía las siguientes características:

#### Objetivo del portal:

Ser un espacio de diálogo e intercambio con otras personas que trabajan en fomento productivo a nivel local, sean funcionarios municipales, de la red de fomento, consultores, académicos o expertos.

#### Objetivos Específicos:

- Ser un espacio de intercambio de ideas, experiencias, opiniones, información, etc. Para suplir el aislamiento y la falta de recursos (Humanos, financieros, conocimientos) en el que a veces trabajan los funcionarios de fomento productivo local.
- Ser un espacio donde los funcionarios municipales de fomento productivo puedan acceder a información de su interés: para capacitarse en algunos temas, encontrar documentos para asesorar a otros, saber lo que otras comunas están haciendo, buscar ideas y soluciones para distintos problemas, etc.

Las áreas del Portal son las siguientes:

#### Sección: Registro de usuarios y acceso a Mi Página

Todo funcionario que deseaba participar activamente en el portal (es decir, no sólo bajar información, sino que subir información, comentar, crear) debía registrarse en el portal. Esto le daba acceso a las siguientes secciones:

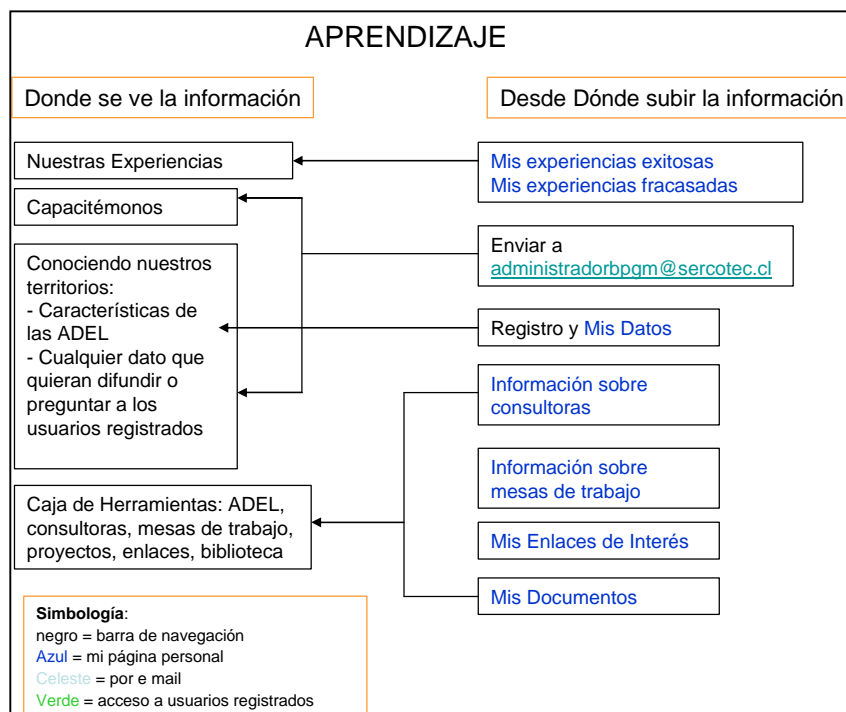


- Crear su propio perfil público
- Modificar sus datos: personales, laborales
- Subir las actividades de fomento productivo de su municipio, que quería difundir

- Subir las experiencias realizadas en su trabajo, que consideraba eran buenas e interesantes para otros
- Subir las experiencias realizadas en su trabajo que no resultaron como lo planificó, pero que podrían servir como aprendizaje para otros
- Compartir información sobre consultoras con las que ha trabajado y su propia evaluación de éstas.
- Compartir información sobre las mesas de trabajo en las que participa
- Subir los links que considere pueden ser útiles para el resto
- Crear votaciones con preguntas de su interés, para conocer la opinión del resto de los usuarios registrados
- Subir documentos
- Crear y mantener un blog de la oficina de fomento productivo de su comuna, donde se puede registrar todo lo que se va haciendo y así servir como modalidad de gestión del conocimiento local.
- Subir todas las noticias que desee compartir
- Crear redes temáticas de su propio interés e invitar a participar a ella a todos los miembros registrados que cumplan las características que el funcionario defina
- Puede conocer las evaluaciones que otros usuarios han hecho de él y el material que ha subido y; puede evaluar a otros usuarios y el material que han subido.

## Sección: Aprendizaje

Diagrama II.5



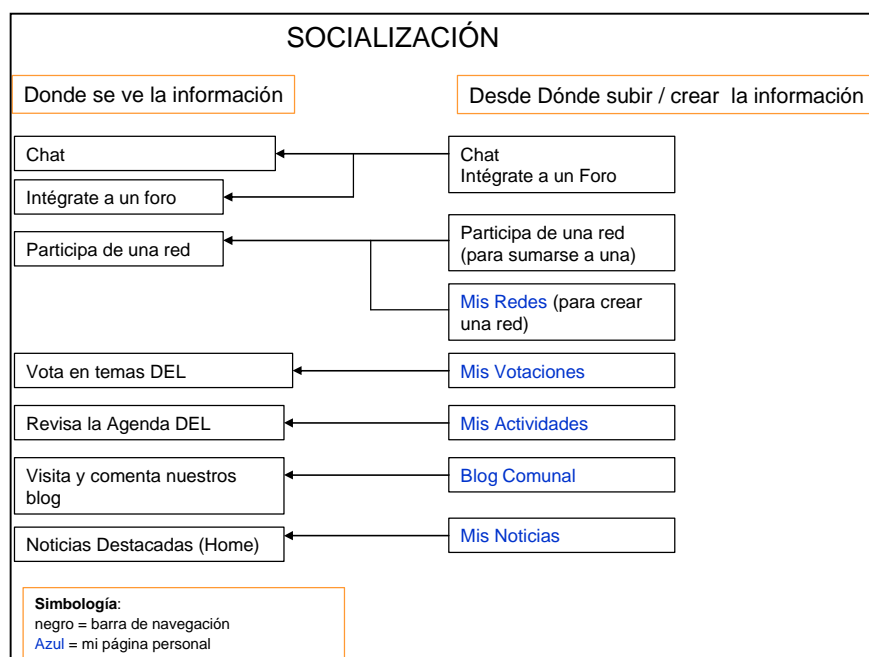
Fuente: elaboración propia

En esta sección, los usuarios podían:

- Ver las experiencias exitosas y fracasadas que otros usuarios habían realizado, como también podían acceder a documentaciones y videos realizados por consultoras sobre experiencias exitosas de fomento productivo en distintos municipios del país.
- Capacitarse a través de documentos que otros usuarios o el administrador del portal habían subido
- Conocer las características de las otras oficinas de fomento productivo del país (tamaño, recursos, cantidad de funcionarios, temas que trabajan, etc.)
- Acceder a una "caja de herramientas" para realizar un mejor trabajo en la oficina de fomento productivo: tener marcos conceptuales del trabajo a realizar en la oficina de fomento productivo, acceder a bases de datos de consultoras con la evaluación que otros han hecho sobre ellas, bases de datos de mesas de trabajo, para conocer qué están haciendo y cómo funcionan, acceder a diversos links de utilidad, acceder a una biblioteca con documentos de utilidad.

## Sección: Socialización

Diagrama II.6



Fuente: elaboración propia

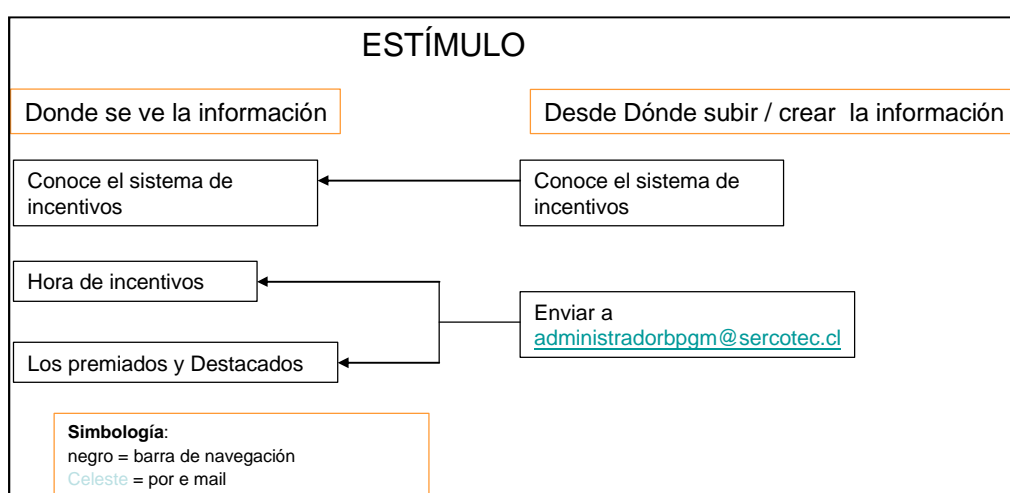
En esta sección los usuarios podían interactuar con otros a través de:

- Chat, para intercambiar opiniones de una forma rápida y on line
- Foros que ellos mismos podían crear y participar, para discutir temas de más largo alcance.
- Redes que ellos mismos podían crear o recibir invitación para participar si cumplían las características (ser de un territorio, trabajar en un dpto. específico de un municipio, interesarse en ciertos temas productivos, etc.), para trabajar en conjunto algunos temas o proyectos y apoyarse mutuamente.

- Votar en las votaciones a las que era invitado (por cumplir ciertos requisitos: ser de un territorio, trabajar en un área municipal, interesarle un área productiva, ser de una red específica) y así saber qué estaban pensando los otros usuarios sobre el tema en cuestión.
- Revisar las actividades en fomento productivo que se estaban realizando en el país, y que cada funcionario subía, sea de su propia comuna, región o nacional. De esta manera podían saber qué estaba pasando a nivel nacional en el tema productivo
- Visitar los blogs de otras comunas y así conocer qué están haciendo
- Visitar las noticias y saber qué está pasando en el país en temas de fomento productivo.

### Sección: Estímulo

Diagrama II.7



En esta sección, los usuarios podían:

- Conocer el sistema de incentivos que tiene el portal web
- Acceder a los concursos vigentes a los que ha llamado el portal
- Conocer los funcionarios premiados en cada concurso y a los funcionarios que por el ranking automático del portal merecen ser "destacados": los que más han aportado al portal (documentos, opiniones, evaluaciones, experiencias, etc.); las comunas con más acciones, los mejores evaluados por la comunidad, etc.
- Adicionalmente, en cada una de las secciones del portal los usuarios pueden ver las calificaciones que tiene el material que están revisando y los usuarios con los que interactúan.

### Otras herramientas del portal

El portal también ofrecía un buscador, para encontrar más rápidamente algún material, los modelos conceptuales que sustentan el portal, antecedentes del portal, estadísticas del portal, sección "contacto".

Mayores detalles de cada una de las secciones del portal, se pueden revisar en el anexo 4 y 5.



#### II.1.4. PUESTA EN MARCHA DEL PORTAL WEB Y SU USO

El portal web se puso en marcha en forma progresiva, es decir las secciones que iban estando listas se iban habilitando. Y – al mismo tiempo – se hicieron talleres de difusión del portal por todas las regiones del país, mientras se estaba construyendo. Un diagrama de los tiempos de la consultoría se presenta en anexo 3.

En un año de funcionamiento – desde su primera sección subida a la web – y con sólo 1 mes de funcionamiento completo (con todas sus secciones habilitadas), se lograron las siguientes estadísticas:

- 464 usuarios registrados en el portal (de 191 municipios),
- Un promedio de 103 visitas diarias
- Diversas actividades, documentos, experiencias, foros y otras cosas han sido subidas o creadas por los propios usuarios.
- Los usuarios subieron 159 experiencias que han desarrollado en sus comunas, de las cuales 35 fueron publicadas en el portal.
- Se generó una Base de datos de las oficinas de fomento productivo que se registraron en el portal, que contiene información sobre éstas, que no había sido posible reunir desde el nivel central (es decir, el nivel central, no contaba con información sobre las características de las oficinas de fomento productivo con las que tenían que trabajar). Al año de ejecución del portal, se contaba con información de 150 oficinas. Un aspecto positivo de esta base de datos es que se actualiza automáticamente cuando los usuarios cambian la información de su comuna.
- Se subieron al portal 21 buenas experiencias en fomento productivo, en formato audiovisual y en documento, para mayor conocimiento de los usuarios. Sistematizadas y documentadas por otras consultoras del mismo programa financiado por la unión europea.
- Se formaron 12 redes territoriales en el portal con usuarios de distintos municipios y áreas de municipios.

Las cifras anteriores, muestran que el portal estaba en uso, que los funcionarios municipales estaban incorporando la práctica de revisarlo periódicamente, acudir a él para buscar o compartir información e interactuar con otros miembros.

Las cifras son bastante moderadas, pero alentadoras si se reconoce que bastantes funcionarios municipales son de edad avanzada, o son más de terreno que de oficina, o que no tienen incorporada la lógica de trabajo en red y menos por Internet.

Como factor facilitador del uso del portal, hay que señalar que se hicieron talleres de difusión de éste en cada región, donde se explicaba el portal y toda su potencialidad, los asistentes se registraban y se hacía un ejercicio de análisis de alguna de las experiencias existentes en el portal, de manera que vieran la utilidad de la información y de la interacción con otros funcionarios.

Finalmente, después de 5 meses de pleno funcionamiento, el portal web fue bajado de internet. Las razones de esta decisión no son parte de este estudio de caso, pero responden principalmente a cambios en las prioridades de la Institución, al llevarse a cabo un cambio en la Gerencia General.

## **II.2. CASO 2. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENIDO CENTRALIZADO Y EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA: OFICINAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA, OFICINAS MUNICIPALES DE JUVENTUD, CONACE-PREVIENE.**

Este segundo caso, analiza la situación de algunas políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local (Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia, Oficinas Municipales de Juventud, y Previene), a partir de entrevistas realizadas a un representante del nivel central o regional y a un profesional responsable del nivel local, de cada uno de los programas.

La idea de este segundo caso, es analizar si los problemas de implementación que se observaron en el caso anterior se dan también en otras políticas públicas con una estructura administrativa similar, lo que permitiría pensar que son un tipo de política pública que puede ser objeto de estrategias similares de mejoramiento.

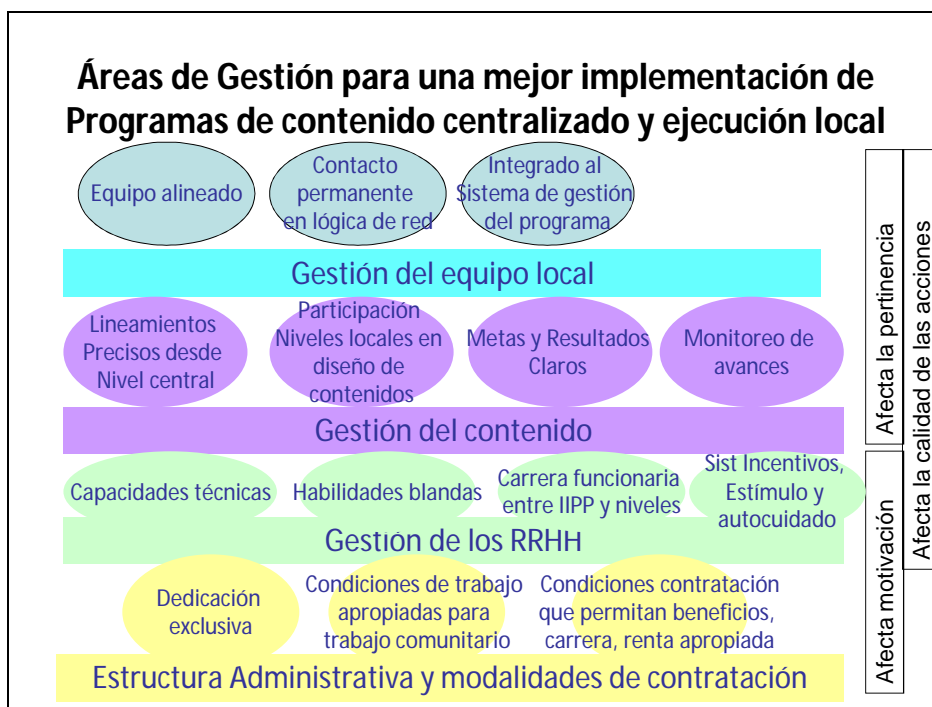
A continuación entonces, se presentan los problemas o dificultades percibidas por los actores entrevistados - para realizar su trabajo - en el caso de los profesionales locales y - para que se implemente la política en las comunas tal como se diseñó - en el caso de los niveles centrales.

El análisis de las dificultades se hace en relación con las áreas de mejoramiento que se visualizan como posibles, de manera de darle mayor continuidad y alcance al análisis.

### **II.2.1. DIFICULTADES PARA EJECUTAR EL TRABAJO DE OPD, OMJ Y PREVIENE Y ÁREAS DE MEJORAMIENTO POSIBLES PARA UNA MAYOR CALIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS.**

De acuerdo a la información recogida en las entrevistas a funcionarios de nivel central-regional y local de los 3 programas en estudio - de contenido centralizado y ejecución descentralizada - se observan las siguientes dificultades para una buena implementación, que están ordenadas de acuerdo a las áreas de mejoramiento que se detectaron, tal como se resumen en el siguiente diagrama:

Diagrama II.8



Fuente: elaboración propia

**Estructura Administrativa y modalidades de contratación:** Existen una serie de características administrativas que influyen fuertemente en la calidad de la implementación de los programas en estudio:

- Mucha dispersión de tareas-temas en los profesionales contratados para ejecutar el programa. Es decir, el o los profesional(es) contratado(s) deben hacerse cargo de una serie de temas, además de aquél para el que fueron contratados.
- Muchos tienen que ocuparse de tareas administrativas además de todas las tareas profesionales (rendición de gastos, de actividades y otros) que les quita mucho tiempo y motivación. Ambas cosas, disminuyen el tiempo que realmente pueden dedicar al programa del que están encargados.
- Pocos recursos para operar: humanos y financieros, por lo que nunca se alcanzan a hacer todas las tareas o a ir a terreno, o a innovar. En este mismo sentido, buena parte de la cantidad de acciones a ejecutar por parte del programa, dependen de la capacidad de los profesionales de "apalancar recursos", lo cual compromete los resultados del programa.
- Malos horarios de trabajo (por el tipo de trabajo comunitario que hacen) y sin mecanismos de compensación. El trabajo con la comunidad generalmente se ejecuta fuera de la jornada laboral o fines de semana, y eso no es compensado ni con un mayor valor de la hora, ni con recuperación de horas, ni días libres.
- Condiciones de contratación que afectan la motivación de los profesionales:
  - Generalmente son contratados a honorarios lo que significa baja estabilidad laboral, sin beneficios (licencias, días administrativos, horarios, sin carrera funcionaria)
  - Montos poco atractivos en la mayoría de los casos

- Rotación de los equipos después de cada elección: se pierde continuidad con el trabajo realizado y se vetan las proyecciones laborales de los profesionales.
- Todo lo anterior genera que en cuanto encuentren otro trabajo con mejor sueldo o mejores condiciones laborales, se vayan. Esta situación es más fuerte, cuando se trata de jóvenes que están formando familia.

#### **Gestión de los RRHH:**

- Capacidades técnicas: Ideal es que los RRHH contratados tengan las capacidades técnicas y la experiencia necesaria para ejecutar las tareas asignadas. Sin embargo, suele ocurrir que los profesionales contratados son jóvenes recién egresados, con poca experiencia en el tema, y que ésta la van adquiriendo en el aparato público (además de la inversión en capacitarlos que hace el Estado). Cuando ya están capacitados, suelen buscar nuevas alternativas de trabajo, con mayores perspectivas y mejores condiciones laborales.
- En otros casos, el profesional contratado es de carácter más político, pues el nivel central le da esta posibilidad al alcalde de elegir a la persona a cargo con el objeto de promover una mayor afinidad entre el encargado y la alcaldía. Sin embargo, en muchas ocasiones esto disminuye fuertemente la calidad del profesional y de las acciones implementadas en el programa, pues el encargado vela más por los intereses políticos del alcalde, que por los contenidos del programa.
- Escasez de Habilidades blandas: Ideal es que los RRHH cuenten con habilidades blandas que les permitan ejecutar de mejor manera su trabajo, coordinando, motivando y congregando a distintos actores locales. Que no tengan miedo de asumir que el trabajo en el aparato público tiene un componente técnico y uno político que no se deben descuidar para lograr los objetivos. Sin embargo esto no se da.
- Sin Carrera funcionaria entre las distintas reparticiones públicas para profesionales a honorarios: El Estado pierde una gran cantidad de recursos en capacitar a sus profesionales, para que al año se lleven todos sus conocimientos a otra parte. Si hubiera una forma que fueran haciendo "carrera funcionaria" dentro del aparato público, el Estado podría recuperar su inversión y los profesionales podrían mejorar paulatinamente sus condiciones de trabajo y no irse a otras instituciones.
  - Esto requiere un cambio cultural respecto a la imagen que se tiene del profesional "local" y del profesional del "nivel central". Supuestamente tienen distintas capacidades y no existe movilidad funcionaria en este sentido.
- Faltan Sistemas de incentivos:
  - Con los horarios de trabajo, para compensar los malos horarios (al trabajar con comunidades, se debe trabajar después de la jornada laboral y los fines de semana)
  - Con el cumplimiento de metas y mejores honorarios, beneficios
  - Carrera funcionaria (aunque sea paralela, ver proyecciones)
- Faltan Sistemas de autocuidado para el equipo que trabaja con grupos muy vulnerables, a veces agresivos, lo que desgasta mucho al equipo.
- Faltan Sistemas de estímulos para reforzar y valorar el equipo: premiaciones y reconocimientos, rankings con efectos en promoción-beneficios; etc.

#### **Gestión del equipo local:**

- Equipos no alineados: Falta realizar acciones para situar a los profesionales locales con un mismo enfoque. Esto permite evitar que el contacto entre nivel central y local, dependa sólo

de la afinidad entre las personas que están en cada uno de los 2 lados – como ocurre en estos momentos - y quede establecido por canales formales.

- Escaso contacto periódico entre los profesionales locales y entre ellos y el nivel central, de manera de compartir conocimiento, opiniones, experiencias, aumentar la red de apoyo, acceder a información diversa, etc.
  - En algunos casos se genera contacto entre los profesionales locales, pero generalmente es dentro de la misma región o zona cercana, lo cual limita el horizonte a conocer. Sin embargo, son escasos estos eventos.
  - En otros casos, son contactos informales entre aquellos profesionales que tuvieron mayor afinidad.
  - En casos excepcionales – de profesionales jóvenes – los propios profesionales crean páginas web en las cuales encontrarse e intercambiar información.
  - Es sumamente relevante generar instancias de encuentro virtual o presencial, para que los profesionales locales compartan experiencias, enfoques conceptuales, aprendizajes y para que los niveles centrales se acerquen a las realidades locales.
- Es importante que estos espacios de encuentro, estén directamente relacionados con los sistemas de gestión del programa, de manera que no sea percibidos como carga adicional del trabajo, sino como “parte de él” y que además se lo facilita.

**Gestión del contenido:** El nivel central entrega directrices generales y queda a discreción local (doble: de los alcaldes y de los profesionales) las modalidades concretas de ejecución del programa o incluso la ejecución misma de las acciones deseadas, lo cual atenta contra su calidad. En otros casos, el nivel central entrega contenidos más específicos pero en total discordancia con la realidad local, sea porque son funcionarios de oficina sin contacto con la realidad o, porque la diversidad local es muy alta y es imposible ofertar productos pertinentes si son homogéneos. De esta forma, los profesionales locales deben “re inventar” lo entregado por el nivel central o se limitan a cumplir con los números (cantidad de talleres), pero el contenido es totalmente diverso.

- Los resultados de los programas a nivel local dependen en exceso de las características del profesional contratado. Esto denota:
  - Bajos lineamientos centrales o excesiva discrecionalidad a los niveles locales, respecto de cómo hacer las cosas.
  - Bajas definiciones de metas y resultados esperados de los programas locales
  - Baja estandarización de las acciones mínimas que se deben ejecutar
  - Bajo monitoreo de avances
- Los resultados de los programas a nivel local dependen en exceso del interés de los alcaldes:
  - Hay Municipios – sin relación con su nivel de ingreso – que destinan más o menos recursos humanos y financieros para los programas de contenido centralizado y ejecución local, lo que influye fuertemente en la calidad del programa.
  - Asimismo, las acciones que ejecutan los programas dependen del interés de los alcaldes, lo que en muchos casos significa que: se priorizan las acciones de corto plazo por sobre las de largo plazo; se priorizan acciones más populistas o políticas, que técnicas; se prioriza la contingencia, por sobre el trabajo planificado.

En este sentido, se requiere planificar la gestión política: encargados de intermediar entre los profesionales locales y los alcaldes, de manera de "neutralizar" en algo la variable política. Este encargado debiera ser capaz de "venderle" las ideas a ejecutar al alcalde.

Si se quiere gestionar mejor los contenidos, se requieren mayores definiciones desde el nivel central, con consideración real de los aportes de los niveles locales (mayor participación en el diseño, para que sean más pertinentes) y con un margen de maniobra local importante (mayor participación en la implementación), pero muy bien supervisado con indicadores apropiados que no signifiquen exceso de trabajo administrativo y, que sean efectivos (monitoreo y seguimiento).

### **III. DIFICULTADES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENIDO CENTRALIZADO Y EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA**

De las secciones anteriores, se puede concluir que las dificultades para ejecutar su trabajo, que tienen las oficinas municipales de fomento productivo (detalladas en la sección II.1.1) y las OPD, OMJ y Previene (detalladas en la sección II.2.1) son muy similares, por lo que se podría afirmar que es un diagnóstico compartido para las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local.

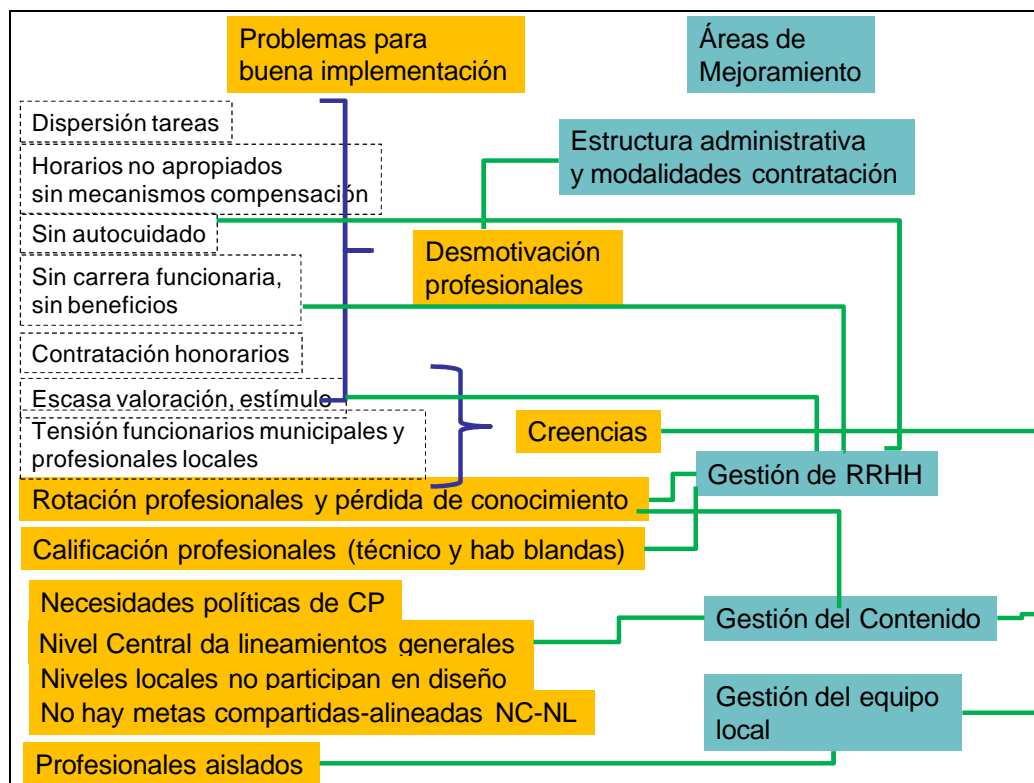
Asimismo, en la sección anterior se identificaron las áreas de mejoramiento posibles para aumentar la calidad de la implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada.

La solución al problema de la calidad de la implementación entonces, pareciera ser fácil: Implementar cambios en aspectos administrativos, en la gestión de los RRHH, de los contenidos y del equipo local. Sin embargo el camino está lleno de dificultades. Algunas de estas dificultades son las que se presentan en esta sección.

Esta información se obtiene tanto de las entrevistas realizadas a representantes centrales-regionales y locales de las OPD, OMJ y PREVIENE, como de la experiencia de consultoría realizada con las Oficinas de fomento productivo.

Recapitulando, los problemas para la implementación están resumidas en el siguiente diagrama que – siguiendo un enfoque de sistemas complejos – muestra que están interrelacionadas unas con otras y que ninguna en particular es tan grave, pero sumadas forman un complejo problema de calidad en la implementación:

Diagrama III.1  
Problemas para una buena implementación y áreas de mejoramiento posibles



Fuente: elaboración propia.

Es decir:

- Los profesionales locales se deben hacer cargo generalmente de más de un tema, además de hacerse cargo de los aspectos administrativos y financieros del programa que ejecutan, lo que los sobrecarga de trabajo y no les permite dedicarse bien a éste.
- Generalmente estos programas de contenido centralizado y ejecución local, son de bastante trabajo comunitario, que exige dedicaciones horarias que escapan a la jornada laboral reglamentaria. Esto es realizado por los profesionales sin tener ningún mecanismo de compensación apropiado: que sean pagadas como horas extras, que se puedan recuperar con horas libres en otros días, etc. Esto genera la sensación en los profesionales de estar "siendo abusados" y que dan más de lo que reciben.
- Por otra parte, este trabajo comunitario muchas veces es con población altamente vulnerable, que está en condiciones de gran precariedad emocional, lo que desgasta en exceso a los profesionales. Esto debiera ser trabajado por el equipo a través de sesiones de autocuidado, pero este ítem no es considerado ni permitido en los presupuestos, ni en los programas de trabajo, por lo que generalmente no se realizan y cuando se hacen, es en horarios fuera de la jornada laboral y con financiamiento de los propios profesionales. Lo cual obviamente, afecta la motivación de éstos.
- Por otra parte, como son contratados a honorarios, en muchos casos el ingreso no es muy alto, lo que genera cierta precariedad laboral en los profesionales. A esto se suma la inseguridad laboral por el término de contrato (que en épocas de elecciones es mayor)



- Por el mismo hecho de ser contratados a honorarios, no pueden acceder a los beneficios de otros funcionarios municipales: vacaciones, días administrativos, licencias. Ni tampoco pueden hacer "carrera funcionaria", por lo que su techo ya está dado y sólo pueden aspirar a cambiarse de comuna en el mismo programa.
- Hay escasas prácticas de valorar y felicitar el trabajo realizado por los profesionales locales.
- Finalmente todo esto genera un alto grado de desmotivación, que afecta la calidad de la implementación y, permite que en cuanto los profesionales tengan familia y requieran mayor estabilidad-calidad laboral o bien, cuando se les presente una oportunidad, se retiren del programa, llevándose consigo todos los aprendizajes adquiridos.

Muchos de estos problemas pueden ser superados con cambios administrativos que si bien tienen cierto grado de dificultad, son realizables. Sin embargo, existen ciertos obstáculos culturales (prácticas y creencias) que son de más difícil superación y se explican más abajo.

- Existe una escasa valoración de los niveles centrales hacia los profesionales locales, respecto a su independencia política y su capacidad de hacer aportes más allá de lo local. Por tanto, les cierran su carrera profesional en el nivel local, lo que afecta la motivación de los profesionales locales. Asimismo, no los invitan y no consideran sus opiniones al momento de diseñar, por tanto, se producen fallas importantes de pertinencia en el diseño.
- Existe una escasa valoración de los niveles locales respecto a los centrales, pues se cree que desconocen la realidad y diseñan desde sus escritorios con escasa pertinencia.
- Existe una escasa valoración por parte de los profesionales locales, respecto de sus propios pares, pues asumen que son más políticos que técnicos
- Existe una escasa valoración por parte de los profesionales locales, respecto a los otros funcionarios de su propio municipio, por lo que no valoran lo que éstos hacen y tratan siempre de establecer una diferencia con ellos. Esto genera una falta de cooperación con los programas, por parte de los funcionarios municipales, afectando la calidad de la implementación.

Estos problemas afectan la gestión del contenido y del equipo. Son problemas de tipo culturales, cuya solución no pasa por realizar ciertas acciones, sino que requiere de un cambio cultural o de "creencias" como se explica más abajo.

- Existe una alta rotación de los profesionales locales, producto que son contratados por el alcalde y, por tanto, suelen responder más a intereses políticos que técnicos, además de estar sometidos al ciclo de las elecciones. Este factor político, es percibido por la mayor parte de los entrevistados como un aspecto negativo, principalmente porque no es bien asumido, ni se sabe cómo enfrentarlos.
- Adicionalmente, esta rotación genera pérdida – en el espacio local y en la institución central - de los aprendizajes generados por el profesional local.
- Por otra parte, los profesionales locales no siempre son idóneos técnicamente. Generalmente son trabajos que requieren habilidades blandas para convocar, coordinar, motivar, liderar, y no siempre los profesionales contratados las tienen.
- A pesar de haber profesionales locales con un alto grado de formación, hay también muchos casos de profesionales que no conocen del tema específico en que tienen que trabajar.

- La variable política tiene otro tipo de efectos también: muchas decisiones respecto a qué hacer o cómo hacerlo, se toman de acuerdo a si va a generar votos y, si tiene impacto en el corto plazo, etc.

Estos problemas afectan la gestión de los Recursos Humanos y la gestión del contenido de la política pública. Varios de estos problemas se podrían solucionar con modificaciones administrativas respecto a las modalidades de contratación, y mejorando los procesos de selección de los profesionales. También podría ser un gran aporte a la solución de estos problemas, la propuesta de portal web que se propone en este estudio (en la siguiente sección). Sin embargo, también se requiere superar algunos obstáculos más bien culturales que se desarrollan más abajo.

- Por otra parte, el nivel central da lineamientos muy generales – entendiendo la dimensión política en el nivel local – lo que no permite controlar el contenido final de la política pública que se implementa. De esta forma, una política pública nacional, termina sirviendo para los intereses políticos locales, y generando escasos resultados.

La ley orgánica constitucional de municipalidades que norma todo lo que puede y debe hacer el municipio establece en el artículo 4º, que “las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con”:

- a) La educación y la cultura;
- b) La salud pública y la protección del medio ambiente;
- c) La asistencia social y jurídica;
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;
- e) El turismo, el deporte y la recreación;
- f) La urbanización y la vialidad urbana y rural;
- g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
- h) El transporte y tránsito públicos;
- i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;
- j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política;
- k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y
- l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local

Dado lo anterior, existe un marco normativo poco específico para la ejecución de programas centrales que deben ser aplicados a nivel local. Programas productivos como los que promueven instituciones centrales como INDAP, CORFO, SERCOTEC, FOSIS cuentan sólo con el marco establecido en la letra “d” del artículo 4, que como se observa es muy general y breve.

Programas como el CONACE-PREVIENE o, las oficinas de protección de derechos de la infancia y las oficinas municipales de juventud, cuentan sólo con el marco establecido en la letra “j”, “b”, “a”, “b”, y “c”, que también son muy generales y breves.

En forma adicional, cabe señalar que en derecho público, lo que no está establecido que se puede hacer, queda prohibido. Esto genera que, con lo breve que establece la ley lo que se puede hacer en cada área, es muy difícil para los funcionarios saber exactamente qué hacer, por lo que directrices claras desde el nivel central serían bien recibidas, pero éstos generalmente dan sólo lineamientos generales, o envían el material específico.

Si bien es cierto estos problemas responden a rigideces administrativas, también tienen un componente subjetivo, que se desarrolla más adelante.

- Por último, la manera de gestionar el “equipo” local limita los resultados. Se tiende a mantener a los profesionales locales bastante aislados de sus pares, de manera que se pierde la posibilidad de formar equipo y aprender de éste.
- Al estar aislados, se dificulta la posibilidad de tener un “equipo” alineado con los objetivos y metas, lo que genera efectos en los resultados.
- Adicionalmente, se tiende a separar excesiva y artificialmente el “diseño” de la “ejecución” de la política, asumiendo que los profesionales que trabajan en el nivel local y en el central, tienen habilidades para la ejecución – los primeros – y para el diseño – los segundos. Impidiendo la participación de los locales en el diseño, lo que permitiría darle una mayor pertinencia a la política.

Estos problemas se podrían solucionar con el portal web propuesto en este estudio de caso, sin embargo hay obstáculos de tipo cultural que se desarrollan más abajo.

Es decir, los problemas de implementación podrían reducirse considerablemente si se tomaran medidas en las siguientes áreas:

- Estructura administrativa y condiciones de contratación
- Gestión de los Recursos Humanos
- Gestión del Contenido
- Gestión del equipo local

Sin embargo, hay obstáculos – de índole más subjetiva - que dificultan la implementación de cambios en estas 4 dimensiones. Estos obstáculos se presentan a continuación, distinguiendo aquellos que son “creencias” de aquellos que son “prácticas”, utilizando el enfoque de la ontología del lenguaje.

Bajo este enfoque, las “creencias” son la forma en que los seres humanos interpretan el mundo que los rodea y, de esta forma, se determina las acciones que se perciben como posibles y las que se perciben como no posibles. Es relevante el análisis de ciertas creencias para este estudio de caso, pues ellas definen la posibilidad o no, de realizar algunos cambios que pudieran mejorar la implementación de la política pública.

Así, entonces, las “Prácticas” son las acciones realizadas por los seres humanos, que por estar sustentadas en creencias no son cuestionadas ni revisadas permanentemente. Se asume que esa es la manera de hacer las cosas. Es relevante revisar ciertas prácticas para este estudio de caso, pues ellas dificultan enormemente la realización de ciertos cambios que pudieran mejorar la implementación de la política pública.

Esta sección del estudio de caso, se basa en el enfoque de la “ontología del lenguaje” que plantea que los seres humanos somos observadores e interpretadores de la realidad. Es decir, no sabemos cómo son las cosas, sino que sabemos cómo las observamos y la interpretación que hacemos de ellas.

De esta forma, cada interpretación del mundo (creencia) abre a determinadas posibilidades de acción y cierra otras posibilidades. Si se quiere generar un cambio, se puede realizar un cambio de primer orden (cambiar las acciones que se realizan), que tiene un nivel de mejoramiento limitado o; un cambio de segundo orden (donde se deben cambiar las interpretaciones que se tienen del tema, lo que abre a nuevas acciones posibles).

*Rafael Echeverría. Ontología del Lenguaje. Dolmen Ediciones, Stgo de Chile. 1996. (pag 38-46)*

Existen por lo menos 8 creencias que sustentan 11 prácticas, que – de acuerdo a las entrevistas realizadas – serían dificultades para implementar los cambios requeridos en los aspectos administrativos, de gestión de RRHH, gestión de contenido y gestión del equipo. Sin duda, es posible que haya más creencias y más prácticas, así como también es posible que haya obstáculos más estructurales que dificultan la realización de cambios en estas áreas, sin embargo, las entrevistas – por ser de orientación subjetiva – permitieron detectar éstas.

*Creencia 1: El trabajo es duro*

Existe entre los empleadores chilenos la creencia que el trabajo es por esencia, duro y sacrificado. Por lo tanto no se percibe como necesario velar por condiciones laborales mejores que las exigidas por ley. De esta forma, se sustentan un conjunto de prácticas que dificultan el mejoramiento en el proceso de implementación.

*Práctica 1*

No implementar mecanismos de compensación a los malos horarios de trabajo (recuperación de horas trabajadas fuera de horario laboral: noches y fines de semana) y; no facilitar la realización de sesiones de autocuidado del equipo que trabaja con comunidades muy vulnerables.

*Creencia 2: La gente necesita incentivos para hacer bien el trabajo*

*Creencia 3: Yo no necesito incentivos para hacer bien mi trabajo*

Lo que hay detrás de estas creencias, es que la mayor parte de las personas no hace bien su trabajo (son mediocres, mal calificados, flojos, etc.) y, por lo tanto se requiere implementar sistemas de incentivos para motivarlos a hacer bien, algo que deberían hacer bien por sí mismos. Pero cuando se analiza esta situación en primera persona, todos asumen que están fuera de esta afirmación: Ellos hacen bien su trabajo, por una necesidad interna, por lo que no necesitan sistemas de incentivos. Estas creencias generan la siguiente práctica, que dificultan los mejoramientos en los procesos de implementación:

*Práctica 2*

No jugar el juego de los incentivos. Es decir, no participar del sistema de incentivos que se implementa. Actuar como si fueran indiferentes a él, pues no requieren incentivos para hacer bien su trabajo. Esto vuelve inoperantes los sistemas de incentivos que se creen para ellos.

*Creencia 4: Cada Municipio tiene sus propias agendas que no podemos intervenir*

Con esta creencia se asume que cada municipio tiene sus propios intereses, por lo que los intereses del nivel central (del gobierno de turno), no van a ser considerados por los municipios, si no están en la línea de los intereses locales. No se asume que esto podría ser un proceso de negociación legítimo, pues se entiende – como se verá en otras creencias más abajo – que los aspectos técnicos no se negocian y que los intereses políticos no debieran jugar en este juego.

*Práctica 3*

Los niveles centrales tienden a dar sólo “orientaciones” a los niveles locales, no “indicaciones” de qué hacer. De esta forma, queda demasiado contenido al arbitrio de cada municipio o profesional contratado. Esto juega en contra de la calidad, pues los

profesionales locales hacen muchas cosas que escapan a la orientación técnica, por hacer cosas que son más efectivas en términos de votos y que son solicitadas por los alcaldes.

En este sentido, se confunde “respetar las realidades territoriales” o “respetar al municipio” con dejar que cada territorio haga lo que quiera. Esto afecta la calidad de lo que se realiza y no permite que se cumplan los objetivos centrales.

#### *Práctica 4*

Cada Municipio funciona aislado del resto y del nivel central, pues no existe la práctica de coordinación o colaboración entre ellos, pues se entiende que cada uno tiene sus propias agendas. Cuando ésta se da, es por las características personales de los profesionales que están en uno y otro lado, que simpatizan mutuamente y deciden apoyarse en lo laboral, en tiempos extra-laborales.

El sistema no está organizado para la coordinación entre unidades, pues hacerlo significa más trabajo, hacerlo fuera de los horarios laborales, no contribuye a los rendimientos de metas, etc.

De esta forma, se dificulta la práctica de “coordinación” entre unidades municipales, municipios o con el nivel central, disminuyendo la calidad de la implementación.

*Creencia 5: La política es un obstáculo para hacer una buena política pública*

*Creencia 6: Sólo lo técnico puede hacer una buena política pública*

*Creencia 7: Profesionales locales, funcionarios municipales y alcaldes, tienen baja calificación técnica o son muy políticos*

Estas creencias plantean que para hacer una buena política pública, se deben considerar sólo aspectos técnicos, por tanto deben definirla sólo quienes saben de la materia. Y, por otra parte, permite entender que todo lo que sea intereses de otros actores – no técnicos – son obstáculos que no deberían existir. Por último, que un conjunto de actores no tienen la capacidad técnica o son muy políticos, por tanto, deberían quedar fuera del proceso de la política pública, para que ésta sea exitosa.

Estas creencias, muy arraigadas en los hacedores de políticas y en los niveles centrales y a veces también en los niveles locales, contradice a varias teorías sobre el proceso de implementación y al enfoque del BID, que establecen que el proceso de implementación (e incluso de diseño de la política pública), requiere – para ser exitoso – de un proceso de negociación entre los distintos intereses que existen, de manera de consensuar mejor sus componentes, sus modalidades, sus tiempos y, sus acciones.

Estas creencias, permiten que se desarrollen las siguientes prácticas, que obstaculizan una mejor implementación.

#### *Práctica 5:*

Eludir la Política. Es decir, evitar entrar en este juego, aceptando los contenidos o actividades que los niveles locales deseen incluir, evitando “ver” lo que hacen, o presionando a los niveles locales hasta el punto de enemistarse con los alcaldes. De esta forma, la política diseñada en el nivel central, no se aplica como debiera. La opción contraria, es asumir en el diseño la necesaria consideración de los intereses locales, de manera de

diseñar una política con más posibilidades de implementación (un sub óptimo técnico quizás, pero con mayor tasa de éxito)

*Práctica 6:*

Funcionarios municipales, alcaldes y otros actores, no participan del proceso de diseño ni de implementación de la política pública, pues se entiende que no tienen la suficiente capacidad técnica, o son demasiado políticos. De esta forma, la política pública que se diseña o implementa, no cuenta con el sustento de actores más allá del nivel central. Volviéndola menos exitosa.

*Práctica 7:* Profesionales locales no participan de la política pública, por su supuesta baja calificación o exceso de interés político, generando así que información clave sobre la realidad local quede fuera de la discusión sobre la política pública. *Práctica 4:* Profesionales locales aislados entre sí, pues – tal como lo explican otras creencias más abajo – éstos serían de orientación muy política o no tendrían las suficientes capacidades técnicas como para ser parte del proceso de diseño-ejecución de la política pública. Por tanto, se trata de evitar que participen y que se encuentren entre ellos, pues siempre el encuentro genera sinergias que – en este caso – no se desean.

*Práctica 4:*

Profesionales locales aislados entre sí, pues – tal como lo explican otras creencias más abajo – éstos serían de orientación muy política o no tendrían las suficientes capacidades técnicas como para ser parte del proceso de diseño-ejecución de la política pública. Por tanto, se trata de evitar que participen y que se encuentren entre ellos, pues siempre el encuentro genera sinergias que – en este caso – no se desean.

*Creencia 8: Nivel local no es parte del programa (o de la política pública), sólo el nivel central lo es.* Esta creencia plantea que el equipo que forma el programa o política pública está compuesto sólo por los funcionarios del nivel central y, que los profesionales locales serían meros ejecutores de las definiciones centrales. Esto se contradice con la creencia 4 que plantea que los municipios tienen sus propias agendas, que no se pueden intervenir. Sin embargo esta misma creencia 4, reafirma que los profesionales locales no son parte del programa, pues tienen sus propias agendas, distintas al nivel central. Esta creencia, permite que se generen las siguientes prácticas:

*Práctica 4:*

Profesionales locales aislados entre sí. Dado que no son parte de un mismo programa, no hay razón para ponerlos en contacto entre ellos.

*Práctica 3:*

Nivel central sólo da orientaciones a los niveles locales (independientes del programa) de qué es lo que tienen que hacer. En este sentido, el programa o política pública es “sólo un diseño” sin capacidad de aplicación, pues entre sus funcionarios no hay quienes puedan aplicarlo.

*Práctica 8:*

Los funcionarios centrales o regionales tienden a ser poco cercanos con los profesionales locales (en algunos servicios), por lo que no siempre están abiertos a recibirlos (aunque "siempre dicen que están abiertos a recibir a todos"). Principalmente, porque no se entiende que los profesionales locales sean "parte" del programa.

Sin embargo, los funcionarios del nivel regional-central se molestan cuando los profesionales locales se saltan los conductos regulares y tratan de resolver sus problemas directamente con el funcionario superior o con los pares de otros municipios.

*Práctica 9*

Los indicadores que usa el nivel central, se relacionan más con la cobertura que con la calidad o profundidad de lo realizado, de esta forma, importa más el qué se haga que el cómo. Pues, el qué se haga, es lo que tienen que rendir los niveles centrales. El cómo, se entiende como parte de las agendas locales. Esto produce deficiencias o desigualdades en la calidad de la implementación de un programa que se financia con recursos centrales.

*Práctica 10*

El nivel central rinde el cumplimiento de sus metas, en base principalmente a lo logrado por los niveles locales. Por lo tanto, les solicitan a éstos una serie de datos para poder ejecutar sus rendiciones. Adicionalmente, no siempre todos los Servicios centrales vinculados a un nivel local, y ni siquiera todos los departamentos de un mismo Servicio y relacionados con un nivel local, están coordinados con la solicitud de información a éstos, y cómo cada uno debe responder por sus propias metas, solicitan a los niveles locales información con distintos formatos que ellos deben rendir.

Este trabajo, que es percibido por los niveles locales como "hacerle el trabajo a los del nivel central" o "una pérdida de tiempo", no es facilitada por el nivel central, ni les aporta al trabajo que tienen que hacer, por lo que es percibida como una distracción y un trabajo adicional.

*Práctica 11*

Por otra parte, generalmente el ingreso de información sobre la gestión local, es revisada y utilizada sólo por el nivel central y no es compartida con el resto de los municipios (puesto que éstos no son parte del programa), por lo que no sirve para nada más que para rendir logro de metas. La cantidad y tipo de información que se rinde - si fuera compartida - podría servir como forma de aprender del resto de los pares y así mejorar la calidad de la implementación.

Si, por el contrario, el sistema de ingreso de información sobre lo realizado por los niveles locales, fuera concebido como parte del trabajo que deben realizar éstos y sirviera para evaluar su gestión, entonces no sería concebido como algo adicional ni como "trabajo que le hacen a los niveles centrales". Si además, el sistema de ingreso de información, fuera abierto para todos los miembros del programa, los funcionarios locales podrían visualizar un beneficio de trabajar en subir la información: podrían ver lo que están haciendo otros, aprender de otros, autoevaluarse en relación a los otros municipios, entre otras cosas y así, mejorar la calidad de la implementación.

### Creencias que sustentan la creencia 7

#### *Creencias sobre los funcionarios municipales*

Existe entre los profesionales de los programas entrevistados, la imagen que los funcionarios municipales son "mediocres y mal preparados". Por lo tanto, los mismos profesionales encargados de ejecutar los programas tratan de diferenciarse de los funcionarios municipales, subiéndose de rango al decir que son representantes de una Institución Pública central (SENAME, CONACE), pues la mayor parte de ellos, están bastante bien preparados (todos profesionales universitarios y varios con postgrado).

Por lo tanto, se posicionan desde afuera del municipio, critican y no valoran lo que otros actores locales (funcionarios municipales) han hecho en el tema los años anteriores.

Esto genera recelo y malestar entre los verdaderos funcionarios municipales que sienten el rechazo y deciden no colaborar en las funciones de coordinación o planificación conjunta de los profesionales contratados por los programas centrales de aplicación local.

De esta forma, esta imagen o creencia afecta la calidad de la implementación de los programas, pues no cuentan con la colaboración de los funcionarios del municipio para facilitar los procesos, entregar información, aportar, etc.

#### *Creencias sobre los profesionales-pares del programa en que trabajan*

Por otra parte, los mismos profesionales de estos programas, tienen la imagen que los otros funcionarios de su propio programa (sus pares en otros municipios), son más políticos que técnicos y que, por tanto, tampoco hacen bien su trabajo.

Esto también dificulta la calidad de la implementación, pues no permite la valoración de los pares, dificulta la coordinación, el traspaso de experiencias, etc.

#### *Creencias sobre los funcionarios del nivel central*

Los profesionales locales, consideran que los funcionarios del nivel Central o Regional diseñan con muy buenas intenciones pero sin conocer la realidad local. Adicionalmente, la realidad local es muy diversa, por lo tanto es imposible que los diseños centralizados logren ser pertinentes a toda la realidad local. Los funcionarios locales, tienen que siempre "re inventar" lo que les mandan del nivel central-regional para poder responder a sus necesidades locales.

#### *Creencias sobre los funcionarios del nivel local*

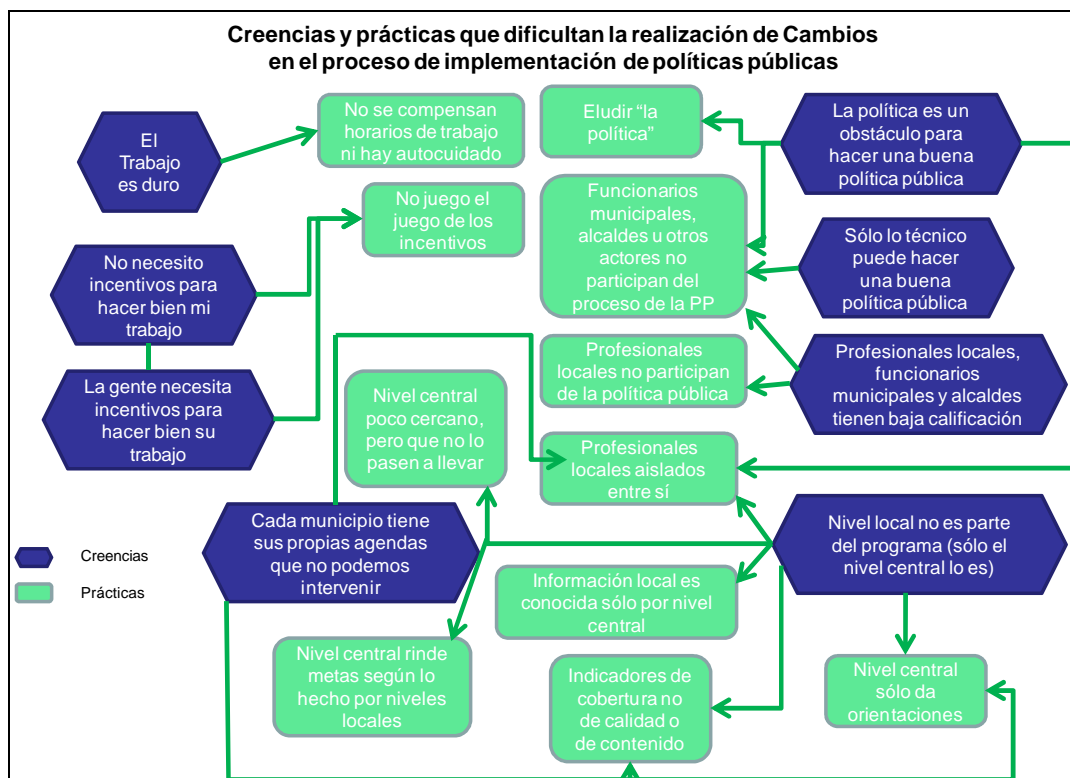
Los funcionarios del nivel central, tienden a subvalorar las capacidades de los profesionales locales, asumiendo que no tienen la capacidad que tienen ellos de dar la "mirada global" y, por tanto, de diseñar.

Las creencias anteriores podrían evitarse si los profesionales de estos programas pudieran interactuar entre si y conocerse, y también con los funcionarios municipales, así verían que sí tienen las capacidades, el interés y la motivación por hacer las cosas bien, lo que facilitaría la colaboración mutua, el sentido de equipo y por tanto, la calidad de la implementación.



El siguiente diagrama ordena las creencias y prácticas desarrolladas arriba y que dificultan la implementación de cambios para un mejoramiento del proceso de implementación.

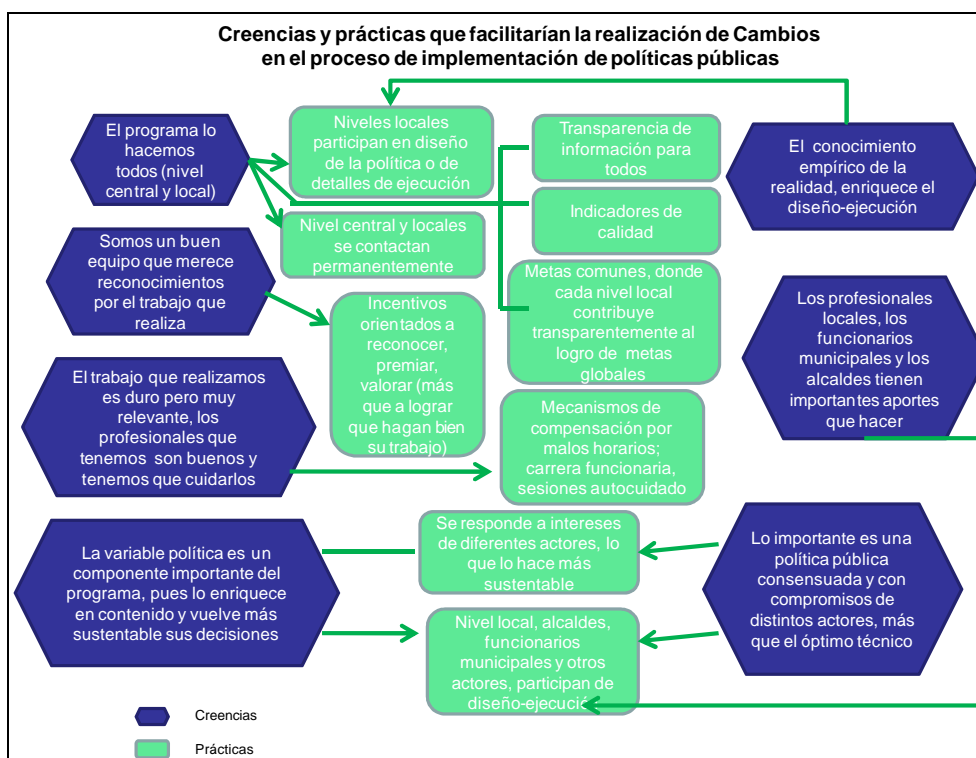
Diagrama III.2



Fuente: elaboración propia

Dadas las creencias y prácticas revisadas, que dificultan la realización de modificaciones en el proceso de implementación, se ha elaborado – para estos mismos ámbitos – un diagrama con las creencias y prácticas que – dado el análisis anterior – facilitarían la realización de cambios en el proceso de implementación, para obtener una mayor calidad en la política pública.

Diagrama III.3



La primera creencia, que se podría considerar la creencia “básica” para una mejor implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada, sería **“el programa lo hacemos todos (nivel local y central)”**, lo que está relacionado con el concepto de gestión del equipo y del contenido, detectadas como áreas de mejoramiento clave.

Si los miembros del programa tuvieran esta creencia, se generarían una serie de prácticas beneficiosas para el proceso de implementación<sup>10</sup>, tales como:

- *Los Niveles locales participan en el diseño de la política o de detalles de ejecución*, logrando así una política pública más pertinente, con mejor implementación y con mayor compromiso por parte de sus profesionales (puesto que fueron “parte” de ella)
- *El Nivel central y local se contactan permanentemente*, generando así una sensación de equipo, e intercambiando opiniones, experiencias, e ideas, lo que enriquece el proceso de implementación.
- *Transparencia de información para todos*, lo que permitiría aumentar la sensación de equipo y mostrar al equipo lo que están haciendo los otros miembros, motivando y estimulando a algunos (por el reconocimiento que significa) y, facilitando el intercambio de experiencias, lo que permite “alinearse mejor al equipo”, aprender del proceso de otros miembros y así mejorar las acciones de implementación.

<sup>10</sup> De acuerdo a la ontología del lenguaje.

- *Metas comunes, donde cada nivel local contribuye transparentemente al logro de metas globales.* Al ser un solo programa, se requiere la formulación de metas comunes y la identificación de cómo cada nivel local contribuye a ellas.
- *Indicadores de calidad.* Al ser un solo programa, las acciones realizadas por cada nivel local estarían más en sintonía con los objetivos del programa, lo que permitiría dejar de concentrarse sólo en la cobertura, y avanzar hacia indicadores más cualitativos que permitan analizar la calidad de lo que se está haciendo.

Una segunda creencia sería **“El conocimiento empírico de la realidad, enriquece el diseño-ejecución”**, que permitiría involucrar a los niveles locales en los procesos de diseño de la política y considerarlos más en las decisiones respecto a cómo implementar ciertas acciones o instrumentos. Esto enriquecería el proceso de implementación.

Una tercera creencia importante - que deberían tener los niveles centrales - sería **“Somos un buen equipo que merece reconocimientos por el trabajo que realiza”**. Esta creencia, permitiría que el nivel central implemente incentivos orientados a reconocer, premiar y, valorar el trabajo que realizan los niveles locales, lo que permitiría tenerlos más motivados para la realización de su trabajo, y permitiría alinear mejor los contenidos del programa, puesto que los niveles locales tendrían mayor claridad respecto a cuáles son los tipos de iniciativas más valoradas por el nivel central.

Una cuarta creencia sería **“El trabajo que realizamos es duro pero muy relevante. Los profesionales que tenemos son buenos y tenemos que cuidarlos”**. Esta creencia permitiría mejorar el nivel de satisfacción y motivación de los profesionales locales respecto a su trabajo, lo que se traduciría en un trabajo de mayor calidad. Las prácticas que se generarían con esta creencia se relacionan con la implementación de mecanismos de compensación por los horarios en que se debe trabajar, por el hecho de trabajar con las comunidades (fuera de la jornada laboral, fines de semana); la creación de algún tipo de carrera funcionaria (dentro del programa, de manera que los profesionales vean que tienen perspectiva de desarrollo) y; la realización de sesiones de autocuidado, pues el trabajo con sectores muy vulnerables de la población, desgasta enormemente a los profesionales.

La quinta, sexta y séptima creencia, son las siguientes y son muy relevantes:

**Lo importante es una política pública consensuada y con compromisos de distintos actores, más que el óptimo técnico**

**La variable política es un componente importante del programa, pues lo enriquece en contenido y vuelve más sustentable sus decisiones**

**Los profesionales locales, los funcionarios municipales y los alcaldes tienen importantes aportes que hacer**

Estas creencias permiten visibilizar el rol que juega la actividad política para hacer más sustentable la política pública y mejorar su implementación, tal como lo plantea el BID. Permite también no centrar todas las esperanzas de la calidad de la implementación, en la capacidad técnica de los profesionales, sino incluir aspectos tales como el nivel de participación e involucramiento de los distintos actores relacionados, así como los espacios para negociar y consensuar la política.

Estas creencias permitirían entonces, la generación de la siguiente práctica:

- El nivel local, los alcaldes, los funcionarios municipales, los profesionales locales y otros actores, participan del proceso de diseño y ejecución de la política pública, expresando sus intereses, opiniones y consensuándolos.

De esta forma se responde a los intereses de los diferentes actores, lo que vuelve más sustentable la política pública y mejora la calidad de su implementación.

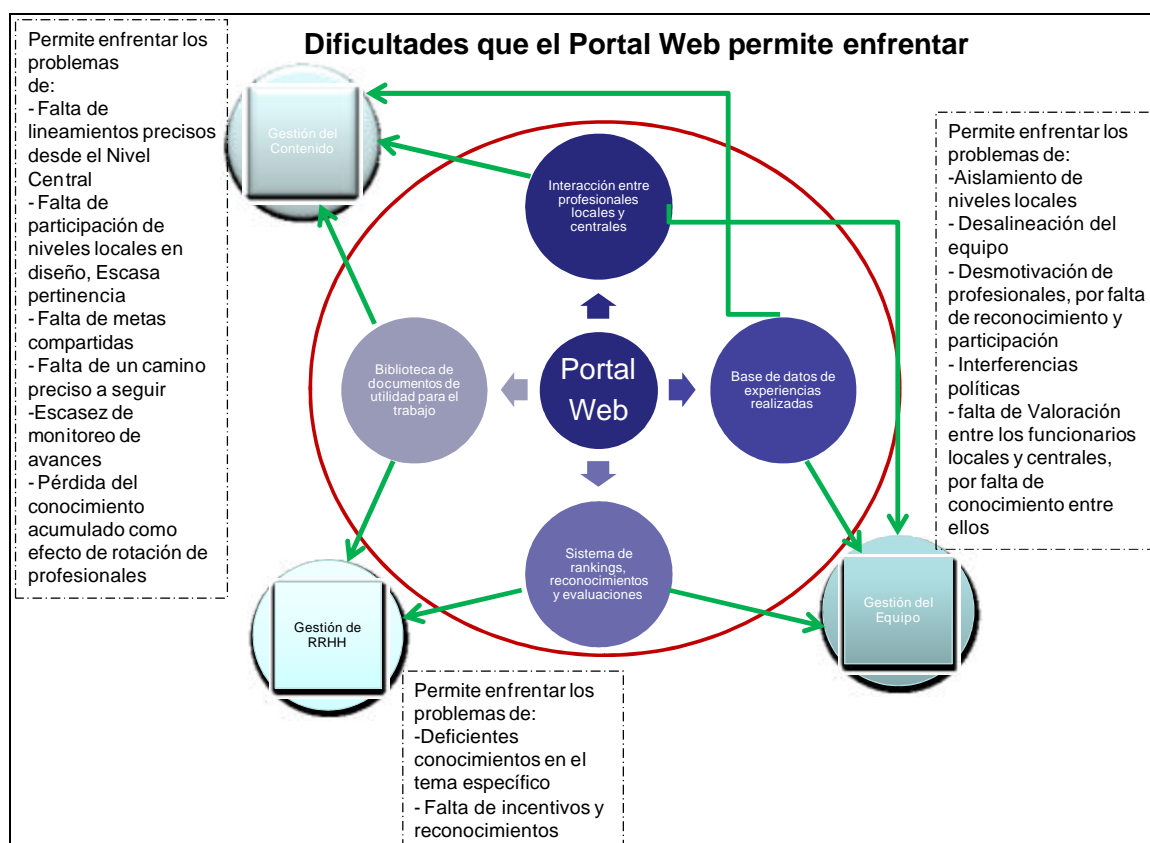
#### IV. CONTRIBUCIONES DEL MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO (PORTAL WEB) AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENIDO CENTRALIZADO Y EJECUCIÓN DESCENTRALIZADA

El modelo de gestión (portal web) que se diseñó e implementó para la consultoría y que se analizó con los entrevistados de 3 políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada como las OPD, OMJ y PREVIENE, permite hacer frente a una serie de dificultades para la implementación apropiada de las políticas.

A continuación se detallan las contribuciones que el portal web podría hacer al proceso de implementación de este tipo de políticas, partiendo de los problemas para una buena implementación, que en este estudio de caso se detectaron. Y luego se analiza la factibilidad de implementar un modelo como el propuesto, en base a la información recopilada en los casos.

#### Contribuciones del modelo de gestión

Diagrama IV.1



Fuente: elaboración propia

El portal web puede tener diversos componentes (como lo tenía para la consultoría realizada), sin embargo, con sólo 4 componentes o características, el portal podría contribuir enormemente a una mejor implementación, pues con ellas, permite que se realice una mejor gestión de los Recursos Humanos, una mejor gestión del contenido y una mejor gestión del equipo.

De esta forma, las características claves del portal y los problemas que permite enfrentar son los siguientes:

- Un portal web que cuente con una biblioteca de documentos útiles para el trabajo que los profesionales tienen que realizar. Esta biblioteca puede tener textos conceptuales sobre el tema, metodologías, definiciones del trabajo que se espera que cada oficina local realice, etc.
  - Esta biblioteca permite mejorar la gestión de los Recursos Humanos de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, puesto que:
    - Una de las dificultades que existe es que los profesionales no tienen la formación específica en el tema en que trabajan (por ejemplo: son psicólogos, pero no necesariamente están formados inicialmente en el trabajo con drogas)
  - La biblioteca permite también mejorar la gestión del contenido de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, puesto que:
    - Una dificultad es que con la falta de lineamientos desde el nivel central, y la escasa formación específica de los niveles locales, éstos no tienen claridad en qué consiste exactamente el trabajo que tienen que hacer y cómo hacerlo. En la biblioteca pueden encontrar estos documentos: áreas de trabajo, metodologías, metas comunes, etc. Muchos de estos documentos pueden ser instalados ahí por el mismo nivel central, pero también pueden hacerlo los mismos profesionales locales que deseen compartir su trabajo o contribuir al diseño de la política.
- Un portal web que cuente con una base de datos de las experiencias o iniciativas realizadas por los profesionales locales.
  - Esta base de datos de iniciativas, permite mejorar la gestión del contenido de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, puesto que:
    - Por la rotación de los profesionales (principalmente por cambios políticos o por las condiciones contractuales), se pierde gran parte del conocimiento adquirido. Esto podría disminuirse si los profesionales locales subieran al portal lo que están haciendo, lo que les resultó y lo que no, la forma en que resolvieron legalmente un problema, etc. Esto además permite ahorrar tiempo para aquellos municipios que cuentan con menos recursos humanos para resolver problemas (abogados, por ejemplo que estudien como implementar ciertas cosas sin violar la ley), pues otros municipios con más recursos ya lo resolvieron.
    - Permite ir trazando un camino común para cada una de las oficinas locales, al ir conociendo lo que están haciendo y han hecho otras comunas.
    - Permite que cada profesional local pueda analizar cómo está él en comparación con los demás: más adelante o más atrás y así ir planificando el camino.
    - Permite al nivel central ir monitoreando los avances de una forma más cualitativa, pues puede ver qué y cómo se están haciendo las cosas en los niveles locales, sin tener que ir a terreno.
  - Esta base de datos, permite mejorar la gestión del equipo pues:
    - Al entrar en conocimiento de lo que están haciendo las demás comunas, se disminuye la sensación de aislamiento de los profesionales y se disminuye

- la “paralización” en que algunos caen al enfrentarse a una gran tarea y no saber qué hacer, cómo hacerla, cómo lo han hecho otros.
- Permite ir alineando al equipo en torno a ciertas iniciativas catalogadas como exitosas.
  - Permite disminuir en parte las interferencias políticas para realizar acciones de Corto plazo que generan réditos políticos, en vez de acciones de mediano-largo plazo con mayor sentido técnico. Pues al tener conocimiento de lo que otros están haciendo, el profesional puede negociar mejor con el alcalde, las acciones posibles a realizar.
  - Permite mejorar la valoración que los profesionales locales tienen de sus pares y la que tienen los funcionarios del nivel central, respecto a los locales, pues, al tener conocimiento del trabajo concreto que realizan, van a disminuir sus prejuicios respecto a que no tienen el suficiente nivel o que son demasiado políticos.
- Un portal web que cuente con suficiente interacción entre los profesionales locales y los funcionarios del nivel central:
    - Esta interacción permite mejorar la gestión del equipo de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local puesto que:
      - Permite disminuir el aislamiento en que cada profesional local se encuentra, al ponerlo en contacto con los otros profesionales de otras comunas.
      - Permite que se sientan parte de un grupo que comparte las mismas dificultades y objetivos, con lo que aumenta su motivación y se les facilita el trabajo.
      - Permite que compartan ideas y opiniones y así vayan diseñando en conjunto el trabajo concreto a realizar
      - Al interactuar con otros, se conocen y van derrumbando los prejuicios que tienen de sus pares, por falta de conocimiento
      - De esta manera se sienten parte de un equipo, alineado y valioso.
    - Esta interacción permite mejorar la gestión del contenido de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, puesto que:
      - Permite que los profesionales locales y centrales interactúen entre ellos y vayan de esta forma construyendo el camino de lo que hay que hacer en el programa, así como desarrollando metas compartidas.
      - De esta forma participan en el diseño, la política se vuelve más pertinente a la realidad, toma más coherencia su aplicación, pues se vuelve más semejante en cada uno de los territorios y aumenta la motivación de los profesionales.
      - Por último, permite que la rotación de profesionales sea un problema menor, puesto que su conocimiento ya fue compartido con otros, quienes podrán usarlo en sus respectivas oficinas locales.
  - Un portal web con un sistema de rankings, reconocimientos y valoraciones para los profesionales locales, que sirva como sistema de incentivo:
    - Este sistema de rankings, reconocimientos y valoraciones para los profesionales locales, permite mejorar la gestión de los Recursos Humanos de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, puesto que:
      - Permite mejorar el nivel de motivación de los profesionales locales, al sentir que su trabajo tiene visibilidad (es visto por otros), es valorado por sus

- pares y por el nivel central (lo leen, le preguntan detalles), adicionalmente ocupa un puesto en el ranking, recibe premios o reconocimientos públicos por su labor.
- Este sistema de rankings, reconocimientos y valoraciones para los profesionales locales, permite mejorar la gestión del equipo de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, puesto que:
    - Disminuye su desmotivación no sólo por sentir que se reconoce y valora su trabajo, sino también porque se sienten parte de un equipo y un programa o política, al que pueden hacer contribuciones que son consideradas por pares o por el nivel central.
    - Permite ir alineando el equipo, al ir dando reconocimiento e incentivos al tipo de iniciativas que el nivel central considera en la línea del programa.
    - Permite disminuir las interferencias políticas, al permitir que los municipios puedan lucir sus logros, de manera de incentivar a los alcaldes a realizar iniciativas en la línea de lo deseado por el nivel central, pues éstas son reconocidas por éste y pueden ser “mostradas” por el alcalde.
    - Disminuye los resentimientos y desvalorizaciones entre pares y con el nivel central, al hacerse reconocimientos del trabajo realizado.

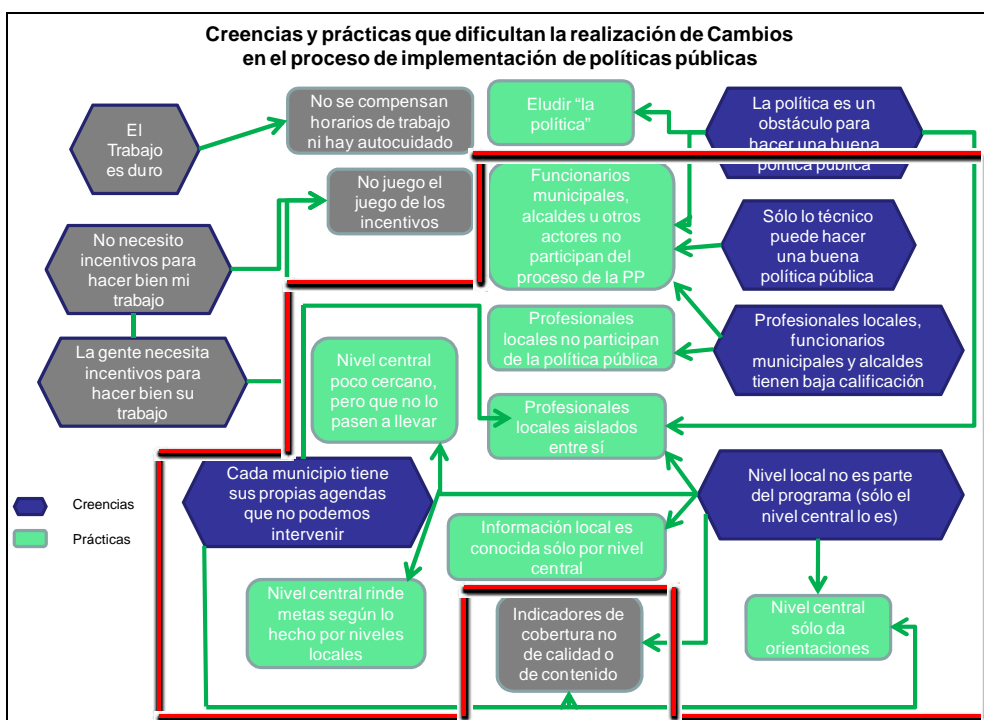
De esta forma, un portal web con las 4 características especificadas más arriba como mínimo, permitiría hacer frente a una gran cantidad de problemas que enfrentan las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local para una implementación de calidad.

Siguiendo el análisis de las creencias y prácticas desarrollado en el capítulo anterior, un portal web con las 4 características especificadas arriba, debiera contribuir a superar ciertas creencias y prácticas, ya que estimula la generación de nuevas experiencias, que con su repetición facilitan un cambio de creencia y la formación de nuevas prácticas.

El siguiente diagrama enmarca en rojo aquellas creencias y prácticas del capítulo anterior (en diagrama III.2), que debieran ser superadas con la aplicación del portal web.



Diagrama IV.2

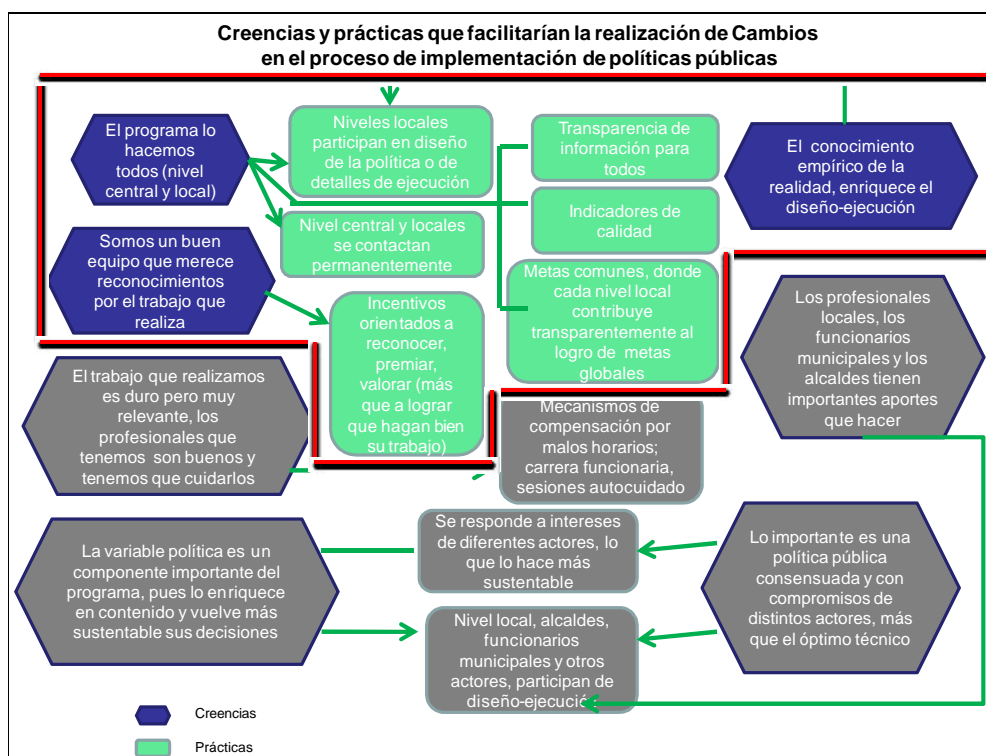


De esta forma, el portal web permitiría ir configurando nuevas creencias a partir de la repetición de nuevas prácticas (generadas en el uso del portal web):

- La interacción entre funcionarios del nivel local y central y entre éstos mismos (nueva práctica), permitiría
  - ir configurando la creencia que todos tienen algo que aportar para el diseño y ejecución de la política pública, que el nivel central no sólo tiene que dar orientaciones, sino también recibirlas, y así hacerse más cercano. Asimismo, los niveles locales serán vistos con las capacidades que realmente tienen y no serán subvalorados.
  - Ir configurando la creencia que el programa lo componen todos (nivel local y central) por el aporte que todos realizan y asimismo, ir construyendo metas comunes y no sólo una sumatoria de acciones locales.
- El acceso transparente a la información de lo que están opinando y desarrollando cada uno de los niveles locales (nueva práctica), y la imitación de las buenas iniciativas, permitiría ir configurando la creencia que es posible incidir en las agendas locales y acercarse más a los objetivos diseñados de la política pública.

El mismo análisis se puede hacer con las creencias y prácticas definidas como "deseadas" en el capítulo anterior (en diagrama III.3). El siguiente diagrama enmarca en rojo, las creencias y prácticas deseadas, que el portal web facilitaría que se generaran.

Diagrama IV.3



También son generadas por la interacción entre niveles locales y centrales. Esto produciría que los niveles locales participen más en el diseño e implementación de la política, enriquezcan la política pública con su conocimiento empírico y así se asuma que el programa lo hacen entre todos.

La transparencia de la información entre los niveles locales, permite aumentar la sensación que son "un todo" y permite construir metas comunes a las que todos contribuyen.

Por último, el componente del portal web "sistema de rankings, reconocimientos y evaluaciones", permitiría que los niveles locales y centrales se fueran valorando mutuamente, reconociendo y premiando, aumentando así el compromiso con el equipo y fortaleciendo la creencia que son un buen equipo que merece reconocimientos.

Sin embargo, la aplicación de este portal web, tiene sus propias dificultades, que se detallan a continuación.

### Factibilidad de aplicar el modelo de gestión propuesto

A partir de las entrevistas realizadas, se detectaron las siguientes dificultades para la implementación de un modelo de gestión o portal web como el que se propone en la sección anterior:

### *Dificultades relacionadas con la motivación:*

Por lo general, los funcionarios municipales no manifiestan disposición a usar este tipo de sistemas de gestión fuera del horario laboral o fuera de la oficina (hecho que es necesario que ocurra, dado que las conexiones a internet o el equipamiento municipal en general son deficientes). Esta mala disposición está directamente relacionada con la baja motivación que tienen por el trabajo, debido a la sensación de escasa valoración y reconocimiento de la labor que realizan, los malos horarios de trabajo, la falta de autocuidado, las condiciones contractuales y la falta de carrera y beneficios, entre otras cosas.

Como la motivación por el trabajo también afecta otros aspectos de la implementación del programa, es un tema clave que hay que trabajar, y está especialmente relacionado con la gestión de RRHH y la estructura administrativa y modalidades de contratación, detectadas como áreas de mejoramiento en secciones anteriores.

Por otra parte, aunque el portal web y la “subida de información” a él, esté integrado al trabajo y sus sistemas de gestión<sup>11</sup>, los funcionarios municipales se resistirían, mientras no vean un beneficio asociado. De esta forma, si se quiere introducir estos sistemas nuevos, se deben diseñar buenos incentivos para su uso. Por ejemplo, que la evaluación de desempeño contenga dimensiones relacionadas con cuánto aportan a estas plataformas, o que la información que aporten a las plataformas sobre sus actividades sean consideradas en sus metas.

Por último, buena parte de los funcionarios locales están más motivados por su propio trabajo (“su pequeña parcela”) que por un proyecto institucional (o de “programa”), por tanto tienden a no contribuir a proyectos colectivos, sino a trabajar por su propio proyecto. Esto releva la importancia de la gestión del equipo. Los profesionales que trabajan en estos programas o políticas deben sentirse parte de “un equipo”, de manera que compartan metas y vean la forma en que el trabajo de cada uno contribuye al desarrollo del programa a nivel nacional. No sólo – como es entendido ahora – que el trabajo de cada uno sirve para alimentar las metas del nivel central, generando la sensación que el nivel central “usufructa” de su trabajo.

### *Dificultades relacionadas con el temor a la incertidumbre de los funcionarios del nivel central y local*

#### Incertidumbre que genera la transparencia de información

Los profesionales locales tienen reticencia a que haya información demasiado transparente en la web sobre su trabajo. Piensan que con esa información alguien “los podría perjudicar”, podrían “perder la pega”, “van a ver en qué estoy trabajando y podrían creer que no estoy trabajando”.

Este temor tiene más relación con un miedo a lo que el otro puede hacer con la información que tendría sobre su trabajo, lo cual refleja una falta de “sentido de equipo”, pues temen que el otro les haga daño. De esta forma es difícil conformar equipos también.

---

<sup>11</sup> Es decir, que no sea información subida en forma adicional a los sistemas de seguimiento y monitoreo que realiza el nivel central, sino que sean consideradas como insumos para éste.

Por otra parte, los funcionarios del nivel central temen que al existir información transparente respecto a lo que se está haciendo en cada municipio, ellos perderían el control respecto a las "buenas experiencias o proyectos" para replicar y podrían perder el control sobre el "contenido" de las acciones a realizar a nivel local. Lo cual es relativamente cierto, si ellos se mantienen al margen del portal web y no se involucran. Por otra parte, ellos tienen la posibilidad de diseñar incentivos apropiados para "guiar" el contenido de las acciones a realizar a nivel local.

En CONACE y SENAME existen instrumentos de control de gestión on line de los programas locales, donde cada funcionario local debe ingresar la información sobre lo que está haciendo (Talleres hechos, registro beneficiarios). Pero la forma en que están organizados estos sistemas develan cierta cultura de control y no de transparencia, pues cada encargado de programa local sólo puede ver lo que él ingresa, no lo del resto, por lo tanto, no puede saber cuán atrasado o adelantado va, ni cuán bien lo ha hecho, ni puede enriquecerse observando lo que han hecho los otros.

Esto refleja también, una baja valoración de los profesionales locales por parte del nivel central, respecto a su "capacidad" (o incapacidad) para usar la información que en estos sistemas se dispone. Entendiendo que los niveles locales sólo están para hacer cosas concretas y no para tener una mirada de conjunto.

#### Incertidumbre que genera la participación

Los funcionarios del Nivel central temen que los funcionarios locales intercambien experiencias y opiniones entre ellos de forma "no controlada", pues puede significar una crítica organizada a su gestión.

Cuando el nivel central se abre a la participación, tiende a hacerlo de forma "controlada": pide a los niveles locales que manden los "insumos" (ideas, propuestas, opiniones) y luego ellos sancionan y deciden qué se hace. Es muy poco probable que "construyan en conjunto", reflejando la escasa valoración sobre la capacidad de "diseño" de los profesionales locales, la alta autovaloración en el mismo aspecto y el deseo de "control".

Por último, entendiendo que los profesionales locales están en una condición laboral precaria (honorarios), los funcionarios del nivel central temen también que éstos se organicen tras demandas gremiales.

#### *Relacionadas con las creencias y prácticas de los funcionarios*

Los funcionarios del nivel central tienden a creer que los funcionarios locales son meros ejecutores y que no tienen las capacidades, la experiencia o la mirada necesaria para diseñar la política. Por lo tanto, generalmente los marginan del diseño, marginando con ello el conocimiento local (que es más práctico y pertinente a la realidad). De esta forma, un portal web que abre a la discusión de los profesionales locales diversos aspectos de la "aplicación" de la política (que finalmente afecta el diseño), va a tener reticencias por parte del nivel central.

Los funcionarios del nivel central, tienden a no valorar, no reconocer ni premiar el trabajo realizado por los profesionales locales, lo que afecta su motivación y su interés en contribuir al proyecto colectivo. Esta es una dificultad para dar inicio y validar ante los profesionales locales el portal web,

puesto que van a tener cierto escepticismo respecto a los resultados que tenga contribuir con sus experiencias y opiniones al portal web: ¿valorarán mi trabajo?, ¿reconocerán mi esfuerzo?.

Los funcionarios del nivel central tienden a demandar una diversidad de cosas a los niveles locales, sin que se traduzca en ningún beneficio para los funcionarios locales, por lo que éstos ya están saturados de trabajos y demandas y no desean hacer más cosas por el nivel central o el programa. Esta también es una dificultad para dar inicio al portal web, puesto que los funcionarios locales van a entender que es una carga de trabajo adicional que no se va a traducir en beneficios reales para ellos ni para su trabajo.

Los profesionales locales asumen los espacios de intercambio como recargas laborales, no como oportunidades o herramientas para facilitar el trabajo. Pues no se manejan bien en ellos (cuando se tratan de nuevas tecnologías), o no entienden bien su lógica, o la IIPP no lo usa con la libertad y flexibilidad que debería tener. Esta también es una dificultad para dar inicio al portal web, puesto que – al igual que cualquier trabajo en red o colaborativo - requiere una dedicación de tiempo generosa y gratuita de la que no siempre disponen, por un retorno que no se sabe cuándo se generará. Una vez que al profesional le retorna el tiempo dedicado, en forma de información útil, apoyo o ideas, entonces valora mejor el portal web y está dispuesto a seguir dedicándole tiempo.

Adicionalmente, los funcionarios (centrales y locales) ven estos nuevos espacios con una lógica antigua de gestionar y de hacer el trabajo, que es más estructurada. No lo ven como espacios abiertos, dinámicos, flexibles. Con excepción de los funcionarios jóvenes, que están más acostumbrados a moverse en las redes sociales y en la tecnología (blog, fotolog, facebook, twitter).

Esta última es quizás la mayor dificultad para la implementación de este portal web, por el cambio cultural que se debe generar en la institucionalidad pública acostumbrada al modelo burocrático, donde lo que se debe hacer está claramente establecido y no se deja espacio para la discrecionalidad de los funcionarios. Por el contrario, el portal web permite abrir nuevos caminos, nuevas formas de hacer las cosas (sin violar la ley) y promueve las capacidades de los funcionarios locales, tal como los programas y políticas públicas de aplicación local, requieren hoy día.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones se presentan en relación a 2 ámbitos. El primer ámbito, tiene relación con las preguntas que se plantea este estudio de caso y, por tanto, las medidas propuestas para mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local. El segundo ámbito, tiene relación con las características de la investigación misma.

### *Las preguntas de la Investigación*

Al comenzar este estudio de caso, se plantearon 3 preguntas de investigación (en el recuadro) cuya respuesta se buscó en el análisis del caso *construcción de un sistema de aprendizaje, socialización y estímulo de buenas prácticas de gestión municipal para el desarrollo económico local y, el análisis hecho – en base a entrevistas a profesionales – de 3 programas públicos de contenido centralizado y ejecución descentralizada,*

Con estos análisis se pueden sacar las siguientes conclusiones respecto a las preguntas de investigación:

*¿De qué manera se puede facilitar la calidad de la implementación de las políticas que cuentan sólo con un equipo central de control y supervisión, y cuya implementación es a nivel comunal, en condiciones de aislamiento del resto de los ejecutores del programa y con demandas políticas y administrativas locales que no siempre van en la misma línea que las establecidas por el nivel central?*

*¿De qué manera se puede facilitar la pertinencia local de las políticas públicas que se han diseñado a nivel central?*

*¿Están preparadas las Instituciones Públicas centrales para dar mayor autonomía, transparencia y participación en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, a los niveles locales?*

**El mejoramiento de la calidad de la implementación – en políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada – pasa por asumir y manejar apropiadamente la tensión político-técnica que existe en su interior.** Esto se sustenta tanto en los hallazgos de este estudio de caso como en los enfoques conceptuales.

- Los hallazgos develan que hay una subvaloración de la actividad política y una sobrevaloración de la capacidad de algunos (capacidad técnica) por sobre la de otros, para hacerse cargo de la política pública. Lo cual genera que se deje fuera a ciertos actores en la toma de decisiones tanto sobre el diseño como de la aplicación de la política pública, generando dificultades en la calidad de la implementación (por problemas de pertinencia, motivación de los profesionales, aislamiento, etc.).
- Sin intentar polemizar respecto a si primero deben tomarse las decisiones políticas o las técnicas, el enfoque del BID – explicado en el marco conceptual – plantea la relevancia de los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de la política pública (que se entiende como “actividad política”) para una buena implementación, tanto o más que los contenidos técnicos de la política pública. Esto es, porque se entiende que estos procesos de negociación, permiten dar mayor sustentabilidad a la política, puesto que se incluyen los intereses de diversos actores o se excluyen en forma consensuada y por vías formales.
- Asimismo, los enfoques conceptuales de implementación, tales como *Bottom up* y de *interacción humana*, plantean la relevancia de los procesos de negociación y construcción de consensos en el proceso de la política pública, principalmente con el objetivo de “enriquecer la política pública”

pues entienden el conflicto como una oportunidad de mejorar, y la existencia de canales formales de resolución de conflicto, como una posibilidad de ir resolviendo las diferencias y enriqueciendo el contenido.

Entonces, se podría concluir que **la implementación de la política pública de contenido centralizado y ejecución local, mejoraría enormemente si se diseñaran e implementaran mecanismos de discusión, negociación y acuerdos para los distintos actores relacionados con la política pública: nivel central, profesional local, alcalde, otros funcionarios municipales relacionados con el tema, otras instituciones públicas o privadas. De esta forma, la actividad política se hace parte del proceso de la política pública y no queda marginada como algo "indeseado", pero que en la práctica se adueña de la política pública.**

Estos mecanismos o espacios de discusión, debieran implementarse a nivel nacional, regional y local, con los actores pertinentes en cada uno de ellos, intentando especialmente involucrar a los más distantes o reacios (pues son los que más dificultades van a poner a la política pública). El objetivo es acordar detalles de diseño y modalidades de implementación.

**El mejoramiento de la calidad de la implementación – en políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada – pasa por mejorar la gestión de los recursos humanos.**

- Generalmente el problema de los recursos humanos, se tiende a resolver por la vía de mejorar los procedimientos de selección del personal para que cuenten con los conocimientos técnicos y las habilidades blandas necesarias para implementar las políticas públicas y negociar con todos los actores involucrados, pero no es suficiente.
- O también se tiende a pensar que el problema se resuelve haciendo modificaciones administrativas que permitan mejorar las condiciones de contratación y dar la posibilidad de hacer "carrera profesional" dentro del programa. Sin duda esto es muy relevante, pero tampoco es suficiente.
- Los hallazgos de este estudio de caso, develan que los problemas con los recursos humanos no se relacionan sólo con *quién se contrata* y en *qué condiciones*, sino *qué se hace con ellos* mientras están en el programa. Es decir, que se requiere considerar la dimensión dinámica de los Recursos Humanos.
- En esta dimensión, entran temas como el portal web propuesto en este estudio de caso, pues permite ofrecer "actualización" a los profesionales y "especialización" en las áreas específicas del trabajo. Así como incentivos para mejorar la motivación, el compromiso y la calidad de las acciones.
- En esta dimensión entran también los diversos mecanismos de tipo mercantil – propios de la década de los '80 - que buscan controlar los costos y aumentar la eficiencia y efectividad de la prestación de bienes y servicios por parte del Estado, a través de un mayor control sobre los burócratas y profesionales para asegurar la implementación individual y colectiva, efectiva y eficiente de los objetivos definidos por los diseñadores de políticas. Estos mecanismos son:
  - Evaluación y valoración del personal, que como se observó en el presente estudio de caso, es poco frecuente. Los profesionales no son evaluados por el nivel central, sino por los niveles locales, por tanto, mientras sirvan a los intereses del alcalde, continúan. Si no sirven o cambia el alcalde, son despedidos. Respecto a la valoración, los hallazgos del estudio develaron que existe poca valoración de los profesionales locales,

en forma previa. Por sobre esa situación, no se “valora” o “reconoce” el trabajo que cada uno realiza. De esta forma, es difícil mejorar la implementación.

- Esquemas de remuneraciones asociados al desempeño: al igual que el mecanismo anterior, las remuneraciones están fijadas con anticipación y se las traspasa el nivel central al local. Al margen del desempeño del profesional, éste recibe la misma cantidad de dinero. Cabe señalar además, que en buena parte de este tipo de políticas, la remuneración es baja, generando pocos incentivos para hacer el trabajo bien.
- En la dimensión dinámica de los Recursos Humanos, entra también la “motivación” de los profesionales locales, como un elemento correlacionado con diversas otras áreas de la institucionalidad pública, tal como lo indica Waissbluth y otros (2009). Los hallazgos de este estudio de caso develan la importancia de ciertos factores (horarios de trabajo, sesiones de autocuidado, beneficios, honorarios, carrera profesional, valoración del nivel central, etc.) para generar una “desmotivación” en los profesionales locales y, con esto disminuir la posibilidad de hacer mejor su trabajo.
- En la dimensión dinámica de los Recursos humanos, entra también el tratamiento de la “insularidad” o aislamiento, que en el caso de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local se da en 3 niveles: insularidad entre el nivel central y los niveles locales; entre niveles locales y; en cada nivel local, con los otros departamentos del municipio. Las vías de solución a esta insularidad, tal como lo plantea Waissbluth (2003) va por mayores procesos deliberativos donde se clarifiquen las agendas personales que conviven; metas estratégicas compartidas y construidas colectivamente; prácticas de coordinación simples, concretas, formales, aceptadas y respetadas colectivamente. Y, por último, quizás sólo pertinente para el tipo de políticas de este estudio de caso, delegación de las labores administrativas y de gestión, a especialistas en eso y no en los escasos profesionales a cargo de una gran cantidad de temas técnicos.

En este contexto, el portal web propuesto en este estudio de caso, permitiría avanzar en la solución de estos problemas: entrega de información y contenidos para la actualización permanente de los funcionarios locales; la interacción entre funcionarios los hace sentirse parte de un todo, y por tanto, aumenta la motivación, etc.

El portal web – con un buen sistema de evaluación entre pares e incentivos asociados a eso - también permitiría hacerse cargo de los problemas asociados a la falta de valoración y la baja motivación que tienen los funcionarios locales.

Sin embargo, se sugiere implementar también acciones directas con miras a aumentar la valoración social del funcionario municipal. Pues, no es posible que la mayor parte de los temas que afectan directamente la calidad de vida de la ciudadanía, sean ejecutados por funcionarios que son tan mal valorados.

**El mejoramiento de la calidad de la implementación pasa por una mejor gestión del contenido de la política pública, donde el nivel central se pueda asegurar que la política pública que diseñó y que está financiando, se esté ejecutando de buena forma en los niveles locales.**

- Para esto, el enfoque de implementación “top down” podría ser bastante útil.



- Un análisis similar se podría hacer a partir de algunas características del Estado burocrático Weberiano y que hoy no es posible encontrarlas en este tipo de políticas públicas, pero si estuvieran, mejorarían los resultados:
  - Estructura jerárquica, a través de una cadena de mando nítida, y con relaciones claras “superior - subordinado”, que hoy no existe y hace falta.
  - Cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta. Tampoco es claro en este tipo de políticas.
  - Especialización del trabajo, con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única. Situación que no se da. Generalmente los profesionales locales están a cargo de una serie de temas.
- En conclusión, falta avanzar fuertemente en el control de los contenidos de la política pública por parte del nivel central. A través de mayores lineamientos, metas consensuadas, monitoreos on line (donde el portal web puede colaborar mucho).
- Sin embargo, las tendencias más modernas avanzan hacia una mayor autonomía de los ejecutores, estructuras más horizontales y en red. Estos enfoques también serían un gran aporte a las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada.
- En términos más concretos, un portal web como el que se propone en este estudio de caso, sería una forma de trabajar en red y sería de gran utilidad para gestionar el contenido de la política pública, pues permite ir alineando a los profesionales locales en torno a ciertas iniciativas locales que han sido calificadas por el nivel central como positivas y han sido premiadas por ello. Asimismo, permite a los profesionales locales observar qué están haciendo sus pares e ir alineándose con ellos.
- Este mismo portal web, permite ir almacenando las iniciativas realizadas, facilitando así la gestión del conocimiento generado por la política pública y que frecuentemente se pierde al cambiar los profesionales locales y los funcionarios centrales.
- Este portal web, permite que se genere una comunidad virtual entre los profesionales locales y centrales que trabajan en alguna política pública específica, facilitando así una mejor obtención de los objetivos propuestos. En forma adicional, estas comunidades generan un valor adicional que surge de una comunicación más efectiva y la generación de *metainformación* ligada a la interacción entre sus participantes.
- Para el nivel central, la comunidad virtual que se genera con este portal web, le da acceso a una gran cantidad de información acumulada, que por sí sola no tendría gran utilidad, pero que acumulada y ordenada permite ver tendencias, formular estrategias, etc.
- Con la estructura que tienen las organizaciones públicas, este tipo de dinámicas en red no son fáciles (nada está hecho para que funcione en red). Sin embargo, su sola implementación y uso tiende a crear una estructura más horizontal en la distribución jerárquica de las organizaciones.
- Para su funcionamiento, estas comunidades virtuales requieren de 2 elementos: transparencia y colaboración entre sus miembros, ambos de escasa presencia en las organizaciones públicas (por la insularidad mencionada por Waissbluth, entre otras razones).

Entonces, se podría concluir que **para mejorar la implementación se debe manejar apropiadamente la tensión “suficiente control-empoderamiento” de los profesionales locales. Esto significa manejar apropiadamente los suficientes mecanismos de control de los**

profesionales locales, por parte del nivel central, de manera de asegurarse que se ejecuten los contenidos diseñados en la política pública (convenios de desempeño, por ejemplo). Al mismo tiempo, se requieren generar suficientes espacios y mecanismos de empoderamiento para los profesionales locales, de manera que puedan manejar sus agendas propias o locales, hacer más pertinentes los contenidos o las metodologías, etc.

**El mejoramiento de la calidad de la implementación pasa por mejorar la gestión del equipo que se conforma en cada una de las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local:**

- Los hallazgos del estudio de caso, develan que cada política de contenido centralizado y ejecución local no considera a sus niveles locales como parte del programa o política (principalmente porque éstos tienen mayor lealtad hacia el municipio o, por la baja valoración que tienen de éstos), por lo tanto no tienen un funcionamiento de "grupo": no comparten los mismos objetivos y metas, no tienen los mismos enfoques, no comparten opiniones, etc.
- La gestión del equipo debe ser clave en las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local pues es la única forma de mantener cierto control sobre el contenido de la política y de mantener la motivación y el compromiso de sus miembros. Ambas cosas, inciden fuertemente en la calidad de la implementación.
- Uno de los desafíos más importantes de este tipo de políticas es lograr tratarlas como los sistemas complejos que son – donde cada nivel local tiene la tendencia a auto-organizarse y actuar por sus propias reglas, al margen del nivel central - y, a pesar de eso, lograr gestionar el equipo y el contenido, manteniendo la independencia dentro de límites aceptables y generando los resultados esperados.
- De acuerdo a lo planteado por Waissbluth (2008), esto se logra con un adecuado diseño de los sistemas de control, y de las interdependencias entre los distintos componentes de una organización, y de ellos con el entorno, pero no es una tarea fácil. De acuerdo a los hallazgos del estudio, los niveles centrales prefieren asumir que no es posible controlar a cada nivel local, no tratarlos como un todo y mantenerlos aislados entre sí, por tanto desperdician el potencial que tienen los sistemas complejos de generar propiedades emergentes virtuosas cuando interactúan entre sí. Y se sorprenden (negativamente) al generarse propiedades emergentes viciosas, cuando las partes (niveles locales) logran interactuar entre ellos, lo que les reafirma la idea que es mejor mantenerlos aislados.
- Otro desafío importante en la gestión del equipo es el nivel de involucramiento que se da a los profesionales locales, de manera que se sientan parte del programa y no sólo a cargo de su oficina municipal. Esta participación, incide fuertemente en su motivación por el trabajo y su compromiso con el proyecto general.
- Para este desafío, un importante aporte puede ser el portal web que se propone en este estudio de caso, pues permitiría a los profesionales locales compartir problemas, ideas y temores con otros profesionales similares, darse cuenta que es una realidad compartida (esto da una sensación de pertenencia a un grupo). Por otra parte, esta misma interacción permite que cada uno aporte a la solución de las dificultades con sus ideas, de manera de sentir que "parte de ellos" está en el resultado de la política pública en que trabajan, aumentando su sensación de pertenencia. Por último, sentir que aportan, que lo que dicen es considerado y valorado, aumenta su motivación y compromiso con la política pública.

- Sin embargo, tal como lo plantea Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006), existen ciertas dificultades para que un portal web de este tipo funcione apropiadamente, o más bien, dificultades para que se de la cooperación entre los profesionales locales:
  - Falta de confianza entre los profesionales locales, que inhibiría la cooperación. Esta falta de confianza puede generarse – generalmente al principio – por su escaso conocimiento entre ellos y la incertidumbre respecto al uso que se va a dar a la información entregada. La principal sensación de temor o desconfianza es que otros puedan usufructuar del resto y no aportar de la misma forma, o que puedan mal utilizar la información y perjudicarlos.
  - La falta de experiencia y de conocimiento legal desincentiva la cooperación, pues no saben si cierta información es pública o no, por lo que no se atreven a subirla sin la autorización expresa del alcalde, lo que genera que finalmente no la suban (para evitar preguntarle)
  - La gran heterogeneidad que existe en términos económicos, sociales e institucionales entre los municipios (que se refleja en pobreza, carencias financieras y técnicas, ausencia de personal capacitado, etc.), lo que genera que algunos profesionales locales consideren que no tienen nada que aportar al resto, otros que el resto no tiene nada que aportarles a ellos, otros que sus condiciones son tan precarias que seguramente todo lo que otros digan no va a ser posible de hacer en su realidad, etc.
- Por último, sería interesante apoyar el portal web con actividades presenciales donde los funcionarios locales se pudieran encontrar cara a cara con sus pares de la región o el país. Pues esto estimula la formación de lazos y facilita el intercambio virtual. Asimismo, se podrían implementar pasantías entre comunas de manera que los funcionarios locales conozcan otras realidades y equipos.

**En conclusión, el mejoramiento de la calidad de la implementación, pasa por manejar apropiadamente la tensión homogeneidad – diversidad entre los profesionales locales, que en sistemas complejos como el de este tipo de política pública, podría llamarse “autosimilitud-diversidad”. Es el manejo apropiado de esta tensión lo que va a incidir fuertemente en el nivel de compromiso y motivación por parte de los profesionales ejecutores, en su interés en cooperar con otros y, por consiguiente, en la calidad de la implementación.**

Por otra parte, **la pertinencia local de las políticas públicas sólo puede darse a través de la participación de los profesionales locales en el diseño de éstas, y una buena forma para esto es el portal web propuesto** que permite:

- La interacción, la colaboración, el trabajo en red
- una apropiada gestión del conocimiento que tienen los profesionales locales, y así ponerlo accesible a los niveles centrales que generalmente no pueden ir a terreno todo lo que debieran para comprender a cabalidad la realidad local.
- dar participación a los actores locales y centrales, para que la mirada que se construya sea más completa y continua
- dar incentivos apropiados que mejoran su motivación.

Las herramientas tecnológicas de libre disposición que hoy existen<sup>12</sup>, posibilitan la organización de un “portal web” de bajo costo. Posiblemente tenga limitaciones en relación con el ideal, pero es un buen camino para empezar y poner a prueba el sistema.

Adicional a la herramienta tecnológica, en un principio este “portal web” requerirá de un fuerte proceso de difusión para darlo a conocer a los funcionarios locales, y de “animación” por parte del nivel central o de algún funcionario local muy motivado, pues al principio hay que romper la inercia de ser observador y estimular a compartir y opinar, de manera que todos sientan que “ganan” al estar en él. Para esto, sería muy apropiado estimular la participación inicial con incentivos o premios por participar, subir información, etc..

En relación a la pregunta si están preparados las instituciones públicas centrales para dar mayor autonomía, transparencia y participación en el proceso de diseño e implementación de estas políticas públicas, los hallazgos del estudio indican que **existen una serie de prácticas, creencias y temores en los funcionarios públicos** (además de limitaciones dadas por el entorno institucional o administrativo) **que podrían obstaculizar la implementación de un sistema de gestión como el propuesto**. Algunas de éstas son:

- La creencia que los niveles locales no son parte del programa o política (pues tienen agendas propias o locales)
- La creencia que la política es un obstáculo para una buena implementación de la política pública, en vez de entender que es indispensable para darle sustentabilidad, para incorporar los diversos intereses, para enriquecer la política pública. Sólo que debe dársele los espacios formales necesarios para que la negociación sea posible.
- La creencia que sólo los elementos técnicos pueden intervenir en el proceso de la política pública, dejando fuera otros intereses y actores que son sumamente relevantes para una buena implementación.
- La reticencia a los sistemas de incentivos, pues todos sienten que “no los necesitan” para hacer bien su trabajo, por lo tanto se niegan a “jugar el juego”. Esto dificulta el proceso de implementar sistemas de incentivos, que son necesarios para alinear apropiadamente a los profesionales locales con los objetivos y acciones de la política pública específica.
- La reticencia a asumir “tareas adicionales” que no reporten beneficio directo a su trabajo o a las rendiciones a hacer al nivel central. En este sentido, para que este portal web funcione, se requiere que se adecuen ciertos procedimientos y rendiciones para hacerlos a través de él, optimizando así el tiempo dedicado a este portal.
- Temor al uso que se dé a la información subida y compartida en el portal web.
- Temor a la participación, por parte del nivel central
- Por otra parte, La creencia que los profesionales locales deben trabajar duro (porque así es el trabajo), sin consideración a darle facilidades o recompensas por lo duro del trabajo hecho, afectan la motivación de los profesionales y, entonces, indirectamente afectan la posibilidad de implementar un sistema de gestión como el portal web.

Sin embargo, a pesar de estos obstáculos, la implementación del portal web – con incentivos apropiados para que se comience a utilizar – va a ir generando la aplicación de nuevas prácticas en

---

<sup>12</sup> Facebook, Blogs, fotolog, etc.

los funcionarios locales, que permitirán la transformación de las creencias y prácticas obstaculizadoras.

**De lo desarrollado en el estudio de caso, se desprende que el mejoramiento de la calidad de la implementación en políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local no pasa esencialmente por cambios administrativos – de tan lenta obtención – ni por la cantidad de recursos destinados, sino por elementos más sencillos, pero desconocidos, como la gestión. Pasa por el saber “manejar” los recursos humanos, los contenidos y los equipos. Pasa por superar ciertas creencias y avanzar – a través de las prácticas - hacia otras nuevas que permitan desarrollar todo el potencial de los recursos humanos que tenemos.**

El camino va por implementar cambios en la forma de hacer las cosas, y esto repercutirá en las creencias. En este sentido, el portal web propuesto en este estudio de caso, facilita la implementación de ciertas prácticas nuevas, que por sí solas afectarán la calidad de la implementación y – al mismo tiempo - irá afectando la forma en que los funcionarios públicos ven el mundo (sus creencias).

Por otra parte, el país enfrenta hoy una oferta de profesionales jóvenes altamente calificados inédita, que no debería desaprovechar. Hoy hay una gran cantidad de jóvenes profesionales, por el mayor acceso a la educación superior que se ha dado en los últimos años. Adicionalmente, muchos de estos jóvenes han realizado estudios de post grado.

Sin embargo, existe también una alta cesantía o empleos precarios para estos mismos jóvenes profesionales, mientras existen altos déficit de calidad de implementación de diversas políticas públicas en los municipios.

Un buen camino para enfrentar esta situación y, de paso mejorar los resultados de política pública que se ofrecen a la ciudadanía, es promover la contratación de profesionales jóvenes en los municipios – para ejecutar políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local – cuidando la gestión del recurso humano, del contenido y del equipo y así asegurar mejores resultados.

Sin embargo, la valoración social de los funcionarios públicos es similar a la de los docentes, lo que genera reticencia a trabajar en los municipios (o en las escuelas). Por tanto, se deben generar también incentivos para que profesionales jóvenes deseen trabajar en los niveles municipales, desconcentrándose así el país, y dándole mayor fuerza y calidad al trabajo que hacen los municipios.

#### *Pertinencia y alcance de la investigación*

Dado el modelo de Estado vigente hoy en Chile, donde éste ejecuta pocos servicios y externaliza la mayor parte de ellos a través de licitaciones, el rol de las consultoras es clave en el proceso de generación de conocimiento.

Lamentablemente, las consultoras trabajan en condiciones de precariedad, donde son contratadas temporalmente para realizar un servicio, generan el conocimiento, lo entregan al Servicio Público

contratante y terminan su contrato, para comenzar inmediatamente otro contrato con otro Servicio Público. Esto produce los siguientes efectos nefastos:

Por un lado, que el conocimiento generado no es apropiado cabalmente por los funcionarios públicos (puesto que no participaron del proceso y sólo leyeron los informes). Muchas veces incluso, la contraparte técnica de la consultora, en el servicio público, es un profesional contratado a honorarios para velar por los resultados de la consultoría, y que una vez terminada ésta, también termina su contrato. Esto significa que el conocimiento generado, se lo lleva tanto la consultora como el profesional contratado, pero no queda en la organización.

Por otro lado, la consultora al iniciar inmediatamente un nuevo contrato, no utiliza en profundidad o en un sentido público, el conocimiento generado. Lo usa en las consultorías siguientes, pero generalmente no tiene tiempo (ni las autorizaciones del Servicio Público contratante) para reflexionar sobre la información generada, conectarla con otra, profundizarla y publicarla para un uso público.

En este contexto, el presente estudio de caso se constituye en una oportunidad de reflexionar sobre las políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local, a partir de la información generada en varias consultorías (principalmente en una), profundizado con elementos conceptuales y nueva información generada ad hoc. Esto permite transformar una información privada - que está en poder de un Servicio Público, pero desaprovechada - en conocimiento público para ser utilizado por otras instituciones públicas o privadas, el mundo académico, otras consultoras, etc.

La limitación que puede tener este tipo de estudios es la rigurosidad metodológica puesto que, como es conocimiento generado ad hoc para una consultoría, el diseño responde a una demanda particular del Servicio público contratante, dejando fuera otras realidades u opciones o incluso, incluyendo acciones que responden a objetivos distintos de una investigación. Adicionalmente – en algunos casos – puede haber un compromiso del investigador con el proceso, que le resta objetividad en el análisis.

Sin embargo, y a pesar de estas limitaciones, el valor que agrega la posibilidad de reflexionar a partir del conocimiento generado por las consultoras, es mayor. Puesto que de otra forma es conocimiento que se pierde.

En el caso particular de este estudio de caso, la reflexión generada permitió dar una mirada o un diagnóstico de los problemas de implementación, no incluidos en ninguna consultoría y, por tanto, es conocimiento nuevo a disposición de los Servicios Públicos que implementan políticas públicas de contenido centralizado y ejecución local. Sin embargo, fue dificultosa la separación de información entre aquella que fue parte del proceso de consultoría, de aquella útil para generar una investigación.

Quedan abiertos otros ámbitos de investigación no cubiertos por este estudio de caso, como las razones por las que el modelo de gestión diseñado no se continuó implementando: ¿cuáles son las creencias del Servicio Público contratante que permitieron no darle continuidad a este proyecto? ¿Cuáles fueron las dinámicas internas de la organización, que lo limitaron?.

Asimismo, fue imposible – por la alta rotación de los funcionarios locales – conocer sus percepciones respecto al uso y utilidad del portal web, información que sería enriquecedora para el diseño de un portal web similar en otras políticas públicas.

Por último, la perspectiva de analizar los problemas de implementación de las políticas públicas desde una mirada subjetiva, y construir un conjunto de creencias y prácticas relacionadas con esta subjetividad, parece ser una herramienta útil para darle – a los funcionarios públicos - mayor sentido al diagnóstico y, por tanto facilitar la reflexión respecto a las acciones concretas a emprender para mejorar la implementación.

Sin duda, con un estudio más detallado y teniendo esta mirada como foco de investigación, pueden emerger nuevas creencias y prácticas que permitan iluminar mejor los problemas de implementación y sus caminos de solución.

## BIBLIOGRAFÍA

Echeverría, Rafael. **Ontología del Lenguaje**. Dolmen Ediciones, Stgo de Chile. 1996.

Lahera, Eugenio (2002). **Introducción a las Políticas Públicas**. Fondo de Cultura Económica. 2002.

Malvicino, Santiago. **La gestión del conocimiento y la mejora de los sistemas de gestión integrados**. 2010. En <http://www.gestiopolis.com/administracion-estrategia/gestion-conocimiento-sistemas-integrados.htm>

Parsons, Wayne. **Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. FLACSO, México. 2007.

Rodríguez Gómez, David. **Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica**. Revista Educar N° 37, 2006. pág 25-39.

Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Tuirán Gutiérrez, Rodolfo. **La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar**. *Revista Gestión y Política Pública*. Volumen XV, N° 2, II semestre de 2006. PP. 393-409

Sáez Toro, Emilio. **Trabajo en redes: Trabajo colaborativo en red**. Revista Comunicación y Medios N°17. año 2006.

Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, Mark. *Coordinadores. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University y Editorial Planeta.

Waissbluth, Mario. **Sistemas Complejos y Gestión Pública**. Documentos de Trabajo. Serie Gestión N° 99. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2008.

Waissbluth, Mario. **Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública)**. Notas de Opinión. N° 1. Centro de sistemas públicos. Dpto. de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Junio 2010.

Waissbluth, Mario; Inostroza, José; Acuña, Eduardo; Avendaño, César. **La gestión de Organizaciones y programas públicos en Chile. Análisis de 28 casos e implicancias para la reforma del Estado**. Documentos de Trabajo. Serie Gestión. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2009.

Waissbluth, Mario. **La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana**. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. Oct. 2003. Caracas.



ANEXOS

## Anexo 1

### Pautas de entrevista

#### ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE NIVEL CENTRAL-REGIONAL

1. ¿Cómo funcionan las (OPD, oficinas municipales de juventud, las oficinas de CONACE-PREVIENE, según corresponda)?
  - a. A quién corresponde la responsabilidad de:
    - i. Financiamiento
    - ii. Lineamientos técnicos
    - iii. Contratación de profesionales locales
  - b.Cuál es su función u objetivo
  - c. Opinión respecto a cómo funcionan en la realidad (considerar aspectos de los profesionales, los municipios, los alcaldes, etc.)
2. ¿Hay otros programas en el (SENAME, INJUV, CONACE) que funcionen con esta lógica central-local? ¿cuáles? ¿Qué hacen? ¿Cómo funcionan?
3. Qué dificultades hay para que se ejecute en los municipios lo que está diseñado en el nivel central:
  - a. Aspectos de los profesionales locales:
  - b. Aspectos de los municipios
  - c. Aspectos de los alcaldes
  - d. Aspectos del propio nivel central
  - e. Aspectos políticos
  - f. Aspectos administrativos
  - g. Otros temas
4. ¿qué opinas – cómo definirías:
  - a. a los funcionarios municipales a cargo del programa
  - b. como gestiona ese equipo de profesionales
  - c. relación entre oficinas municipales
5. ¿Cuánto contacto se genera entre los funcionarios del nivel central y los locales? Y entre los profesionales locales? (qué tipo de contacto, con qué objetivo, cómo ha funcionado, etc.)
6. ¿Qué le parece que se genere contacto e intercambio entre funcionarios locales? Aspectos positivos y negativos.
7. ¿qué le parece que los funcionarios locales participen del diseño de la política pública que implementan?
8. Qué posibilidades ve de aplicar un sistema de gestión del programa como el siguiente (facilitadores – obstaculizadores):

Portal web donde todos los funcionarios locales participan para intercambiar opiniones, sugerencias, conocimientos (reemplaza al "equipo", suple la "distancia", permite compartir como enfrentar una situación) y además contribuyen al diseño-rediseño de la política pública (desde el conocimiento práctico de quienes conocen el territorio y saben cómo hacerlo).  
Permite la capacitación on line (formal o informal), con un sistema de incentivos para que cuenten lo que están haciendo en sus comunas, qué dificultades tienen, repliquen otras ideas (se premia al que más participa, al que replica, al que aporta, al que evalúa las ideas de otros, etc.)

9. ¿Están preparadas las IIPP centrales para un modelo de gestión como ese? (mayor autonomía, transparencia, participación en diseño e implementación de los niveles locales)?

#### ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE NIVEL MUNICIPAL

1. ¿Cómo funciona tu (OPD, OMJ, PREVIENE)? ¿Cuál es la relación que tiene con el municipio y con el (SENAME, INJUV, CONACE)?
2. ¿Qué dificultades hay para ejecutar tu trabajo (referente a nivel central, municipio, RRHH, otros)?
3. ¿Cuál es la relación que tienes con las otras (OPD, OMJ, PREVIENE)? ¿te parece bien?
4. ¿Qué opinas de ellas? ¿Qué opinas o cómo definirías a los otros encargados municipales de este tema en otros municipios?
5. ¿Cómo te relacionas con el resto de las unidades municipales de tu municipio? ¿Qué opinas de ellos o cómo los definirías?
6. ¿qué opinas – cómo definirías a los funcionarios del nivel central (como son, que piensan, a que están dispuestos, que conductas tienen)?
7. ¿cómo gestionarías el conjunto de profesionales que trabajan en las (OMJ, OPD, PREVIENE)?
8. ¿Qué posibilidades ves de aplicar un sistema de gestión del programa con las siguientes características (facilitadores – obstaculizadores):

Portal web donde todos los funcionarios locales participan para intercambiar opiniones, sugerencias, conocimientos (reemplaza al "equipo", suple la "distancia", permite compartir como enfrentar una situación) y además contribuyen al diseño-rediseño de la política pública (desde el conocimiento práctico de quienes conocen el territorio y saben cómo hacerlo).

Permite la capacitación on line (formal o informal), con un sistema de incentivos para que cuenten lo que están haciendo en sus comunas, qué dificultades tienen, repliquen otras ideas (se premia al que más participa, al que replica, al que aporta, al que evalúa las ideas de otros, etc.)

9. ¿Están preparadas las IIPP centrales para un modelo de gestión como ese?: mayor autonomía, transparencia, participación en diseño e implementación de los niveles locales

## Anexo 2

### Breve Descripción de cada programa entrevistado

#### Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD), SENAME

Las OPD son financiadas en un 75% por el SENAME y un 25% por el Municipio (No siempre en recursos frescos, a veces es en profesionales, infraestructura, insumos, etc.). Hay casos de Municipios que ponen más del 25%, en recursos frescos.

Las Orientaciones técnicas, las entrega el SENAME, pero son orientaciones no normas. Por lo tanto cada Municipio es libre de hacer lo que desee.

El Municipio realiza el proceso de selección y contrata a honorarios.

La función de las OPD es instalar a nivel territorial un sistema de protección de derechos para la infancia, para lo cual desarrolla diagnósticos, planes y coordinaciones con los distintos actores del territorio. Sin embargo, también tienen una línea de atención directa de niños (casos de abuso, violencia, maltrato, vulnerabilidad, delitos).

En el SENAME existen ciertas modalidades tecnológicas para interactuar o compartir información, y son las siguientes:

- Están tratando de poner un link en la página institucional que permita intercambiar experiencias entre funcionarios.
- En SENAME central mandan todos los años un CD con material y experiencias, para actualizar técnicamente a los equipos. Las OPD más aisladas lo valoran más.
- Tienen un sistema (SENAINFO) donde cada OPD sube sus acciones. Sirve para llevar un control de la gestión. El problema es que sólo pueden ver los datos la gente del nivel central, entonces no sirve como herramienta de aprendizaje entre colegas. Tampoco existe motivación para subir la información, porque se vive solo como "entregar información", y no le significa ningún beneficio al que la subió, pues no puede ver nada.
  - Adicionalmente, el sistema es lento, se cae. Se pierde mucho tiempo en subir la información, porque durante el día está colapsado. En la noche es más rápido, pero nadie quiere trabajar de noche. No están dispuestos.
- En SENAME hubo un espacio que propiciaba el intercambio entre supervisores pero no resultó:
  - faltó mayor cercanía con los sistemas informáticos,
  - no había suficientes computadores,
  - faltó tiempo entre tanta urgencia (es considerado más trabajo, salvo que se transforme en algo dentro del trabajo).
  - No lograron verlo como algo que me facilita hacer el trabajo, o la evaluación de desempeño.
  - No tenía bonos, dinero o algún tipo de recompensa asociada.

## **Programa Previene, CONACE**

El 2000, surge el Previene. La idea es insertar el tema drogas más formalmente en la estructura municipal y que el gobierno comunal asumiese el tema droga como un tema propio.

Al principio se pidió que el municipio diera albergue y coordinación con instancias comunales como DIDECO, salud, educación. El CONACE ponía los recursos, complementados por el municipio. En algunas partes funciona así, en otras partes sólo el CONACE pone los recursos (profesionales y fondos).

Hay municipios que ponen recursos para más profesionales, gastos de operación e incluso recursos para hacer actividades. Todo depende del interés y voluntad del alcalde, ni siquiera del nivel de recursos del Municipio.

Funciones del PREVIENE:

- Es la expresión organizacional del CONACE en la comuna: es el gestor de los programas nacionales del CONACE (prevención en el ámbito escolar, familiar, comunitario)
- La idea es que elabore los diagnósticos y conforme una comisión comunal con los actores relevantes en relación al tema drogas, para elaborar y gestionar una política comunal de drogas, inserta en el PLADECO y con planes anuales de trabajo.

En el PREVIENE se generan instancias de intercambio entre los Profesionales del Previene (temáticos, zonales), pero no muchas. De hecho la aspiración para el 2010 es hacer un encuentro de experiencias entre PREVIENES, pues existe una gran diversidad de aproximaciones para cada tarea o ámbito de trabajo, que sería enriquecedor compartir.

## **Oficina Municipal Juvenil (OMJ), INJUV.**

A Nivel central el INJUV no tiene casi ningún vínculo con el territorio local, salvo el financiamiento de los infocentros (computadores o monitor, el resto lo financia el Municipio). Las oficinas municipales de juventud, no son financiadas por el INJUV desde 1998 aproximadamente.

El trabajo territorial se desarrolla desde las Direcciones Regionales del INJUV, que tienen una unidad de gestión territorial. Sin embargo, cada Dirección Regional decide qué tipo de trabajo territorial hacer.

En la Región Metropolitana – producto de las diversas solicitudes hechas por las oficinas municipales de juventud – se comienza a trabajar con las OMJ, desde el 2007. Durante el 2008, se trabajó coordinadamente con la unidad de coordinación intersectorial del nivel central del INJUV, asesorando técnicamente a las OMJ.

Desde el 2008 a la fecha se juntan 1 vez al mes las OMJ con la dirección Regional del INJUV, para desarrollar un trabajo en red, apoyándose mutuamente, capacitándose, intercambiando experiencias, conociendo las distintas realidades que cada oficina tiene: distintos niveles de presupuesto, distinta población, encargados que tienen diversos temas a cargo además del de

juventud. La idea es apoyarlos en el desarrollo de una política local de juventud, que traspase todos los departamentos municipales (educación, salud)

En estas reuniones mensuales para fomentar el trabajo en red entre las oficinas municipales de juventud, la Dirección Regional les presenta los programas o instrumentos nuevos y reciben las observaciones y sugerencias de los encargados municipales, para luego modificar los instrumentos.

Sin embargo, el INJUV regional nunca ha propiciado que se junten en una comuna, o fuera del INJUV, pues les interesa que la red no se independice del INJUV, pues dicen que "No quieren soltar el hilo conductor, es trabajo nuestro, para asesorar técnicamente, pero a partir de los programas que tiene el INJUV". En este sentido, se fomenta el trabajo en red, pero hay temor de dejar que tome vuela propio y se vuelva en contra.

Hay Municipios que por interés propio tienen oficina de juventud con presupuesto y planes de trabajo y otras no tienen. Hay oficinas que trabajan sólo temas culturales y eventos y otras que trabajan más los temas de organizaciones juveniles, autogestión, apropiación de espacios, etc.

OMJ no tiene vínculo con INJUV. Cuando era INJ (1997) se financiaba a los encargados. Los infocentros financian los operadores o los computadores, el municipio financia el resto de los infocentros.

Existen ciertas modalidades de interacción entre funcionarios de las OMJ, pero fuera de la intervención del INJUV. Se trata de ciertos blogs que han creado algunos profesionales de OMJs que se han "invitado" o vinculado con otros blogs de lo mismo y así están trabajando en red. Por esta misma vía, atienden consultas y entregan información a los jóvenes de la comuna.

Como son jóvenes los profesionales que trabajan en la OMJ, aprovechan muy bien este tipo de herramientas, pero poco sirve para capacitarse, pues son sólo jóvenes los que en ella participan.

### Anexo 3

**Metodología y Actividades realizadas en la consultoría “Diseño e Implementación de un Modelo de Aprendizaje Socialización y Estímulo de Buenas Prácticas de Gestión Municipal para el Desarrollo Económico Local” y que es la base del caso que se sistematiza en este estudio.**

La consultoría “Diseño e implementación de un modelo de aprendizaje, socialización y estímulo de buenas prácticas de gestión municipal en desarrollo económico local” tuvo 5 etapas que se realizaron desde Noviembre del 2006 hasta Diciembre del 2008 (aproximadamente 2 años). En cada etapa se usó una metodología diferente, que se detalla a continuación:

La primera se relaciona con la evaluación realizada a un sistema de gestión del conocimiento de buenas prácticas de gestión municipal ya existente y en funcionamiento en la web en el 2006, llamada SABER (Sistema de Aprendizaje de Buenas Experiencias Replicables), con el objeto de conocer las fortalezas y debilidades que tenía un sistema similar al que se deseaba construir.

En esta etapa se realizaron 4 entrevistas a los gestores del SABER: GTZ, Asociación Chilena de Municipalidades, Programa Innovación Ciudadana de la Universidad de Los Lagos y, la SUBDERE.

Adicionalmente se realizaron 10 entrevistas a usuarios del SABER: 5 funcionarios municipales de la Región Metropolitana, 2 de la Región de la Araucanía y 3 de la Región de Coquimbo.

Con esta información, se realizó una evaluación del sistema SABER.

La segunda etapa, se relaciona con el diagnóstico de los problemas o dificultades a los que se enfrentan los funcionarios municipales de fomento productivo para realizar su trabajo. Para esto se realizaron talleres de trabajo, de 4 horas de duración cada uno. Los talleres se realizaron con una metodología activo-participativa, donde a través de diversos ejercicios y dinámicas se realizó un diagnóstico de los principales problemas y dificultades que tienen los funcionarios municipales para realizar su trabajo. Y se comenzó a diseñar, en los mismos talleres, algunos enfoques conceptuales y modelos de trabajo que podrían facilitar la realización de su labor.

Se realizaron 10 talleres, con la asistencia total de 162 funcionarios municipales de fomento productivo, de 86 municipios, de 8 regiones del país.

Región	N° de Funcionarios	N° de Municipios	Fecha de realización
Antofagasta	13	4	5 abril 2007
Coquimbo	13	S/I	14 Noviembre 2006
	9	4	29 Marzo 2007
Maule	14	7	17 abril 2007
Bío Bío	14	8	10 abril 2007
Araucanía	25	19	1 Diciembre 2006
	13	7	3 abril 2007
Los Lagos y Los Rios	14	6	10 abril 2007
Metropolitana	30	20	21 Noviembre 2006

	17	11	27 abril 2007
TOTAL	162	86	

La tercera etapa, se relaciona con el diseño de un sistema de aprendizaje, socialización y estímulo que les permita aprender "cómo hacer las cosas en su trabajo" y aplicar las innovaciones correspondientes.

En esta etapa también se utilizaron talleres de trabajo de 4 horas de duración con funcionarios municipales de fomento productivo (en la mayor parte de los casos, los mismos del taller anterior). En los talleres se usó una metodología activo-participativa, donde con ejercicios y dinámicas se motivó a los funcionarios a pensar las características que debería tener un sistema de aprendizaje que les facilitara la realización de su trabajo, y luego trabajar en el diseño mismo de este sistema.

Para esto se realizaron 11 talleres de diseño en 9 regiones del país, con la participación de 165 funcionarios municipales de 89 municipios del país.

Región	N° de Funcionarios	N° de Municipios	Fecha de realización
Antofagasta	8	5	27 Julio 2007
Coquimbo	13	S/I	14 Noviembre 2006
	10	6	20 Julio 2007
Libertador Bernardo O'Higgins	21	8	2 Agosto 2007
Maule	11	6	24 Julio 2007
Bio Bio	11	7	24 Julio 2007
Araucanía	25	19	1 Diciembre 2006
	7	4	18 Julio 2007
Los Lagos y Los Ríos	14	7	25 Julio 2007
Metropolitana	30	20	21 Noviembre 2007
	15	7	19 Julio 2007
TOTAL	165	89	

La cuarta etapa, se relaciona con la construcción informática de un portal web que plasmara el diseño realizado con los funcionarios municipales de fomento productivo. Esta etapa fue realizada por una empresa informática, con permanente supervisión para que el producto resultante diera cuenta del diseño realizado.

La quinta etapa, se relaciona con la puesta en marcha del portal web, su difusión y el uso que le dan los usuarios.

Para esto se realizaron 18 talleres de difusión del portal, en las siguientes fechas y lugares. 16 fueron con funcionarios municipales y 2 con funcionarios de la red de fomento.





## Anexo 4

### Mapa del Portal

#### 1. Home

- Contáctenos
- Estadísticas del Portal
- Acceso a Usuarios Registrados
- Noticias Destacadas
- Actividades en Desarrollo Económico Local
- Experiencias Mejor evaluadas
- Conoce los Modelos que sustentan el portal
- Secciones Destacadas (en banner)

#### 2. Qué es este Portal

- ¿Qué encontrarás en este sitio?
- ¿Cuál es el Modelo que sustenta el sitio?
- ¿Quiénes participaron en el diseño de este modelo y sitio?
- Algunas Definiciones Básicas: ¿Qué es DEL?, ¿qué es BPGM?

#### 3. Modelo de Aprendizaje, Socialización y Estímulo de BPGM en DEL: Aprendizaje

- Nuestras Experiencias en DEL
  - Qué tipo de experiencias tenemos
  - Qué es una experiencia
  - Nuestros Éxitos
  - Nuestros Fracasos
- Conociendo nuestros territorios (información territorial)
  - Cifras: Estadísticas del SINIM
  - GDL: Sistema de Gestión de Desarrollo Local
  - Características de las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL
  - Uso de ley MEF en Municipios
- Capacitémonos
  - Fortaleciendo nuestras competencias
  - Diplomado en Desarrollo Económico Territorial
  - Módulos E Learning
- Caja de Herramientas
  - ADEL, Agencias de Desarrollo Económico Local: Nuestro Rol
  - Consultoras: Quiénes y Cómo Son
  - Mesas de Trabajo: Quiénes, Dónde y Qué hacen
  - Proyectos: Perfiles listos para usar
  - Biblioteca Virtual
  - Enlaces de interés

#### 4. Modelo de Aprendizaje, Socialización y Estímulo de BPGM en DEL: Socialización

- Chatea
- Intégrate a un foro
- Participa de una red

- Vota en temas DEL
- Revisa la Agenda DEL
- Visita y Comenta nuestros blogs

#### **5. Modelo de Aprendizaje, Socialización y Estímulo de BPGM en DEL: Estímulo**

- Conoce el sistema de incentivos
- Hora de Incentivos
- Los Premiados y Destacados

#### **6. Buscador**

## Anexo 5

### Manual del Usuario del Portal

(descripción detallada de su contenido y potencialidad)

#### Manual del Usuario ¿Cómo sacar provecho a este portal?

Este Portal tiene como objetivo que los funcionarios municipales que trabajan en fomento productivo tengan un espacio de diálogo e intercambio con otras personas que trabajan en lo mismo que ellos, sean funcionarios municipales, de la red de fomento, consultores, académicos o expertos.

Se trata de intercambiar ideas, experiencias, opiniones, información y todo lo que quieran de manera de suplir el aislamiento y la falta de recursos (Humanos, financieros, conocimientos) en el que a veces les toca trabajar. De esta forma, recurriendo a este portal, pueden capacitarse en algunos temas, encontrar documentos para asesorar a otros, saber lo que otras comunas están haciendo, buscar ideas y soluciones para distintos problemas, etc.

Si quieres ser sólo un espectador de lo que está ocurriendo en el portal, puedes navegar por él sin registrarte, pero no podrás subir actividades, experiencias, noticias, documentos, crear redes, votaciones, hacer comentarios, participar en foros, y muchas cosas más.

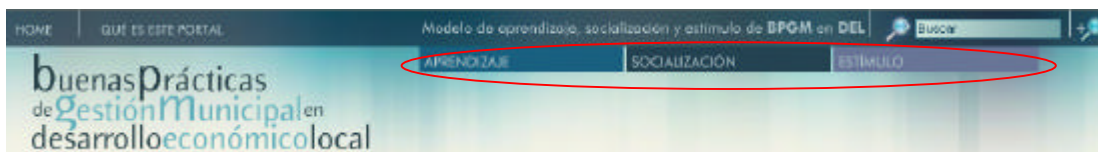
Por el contrario, si quieres ser parte activa de este Portal y disfrutar de todas sus posibilidades, **primero debes registrarte en el portal**, haciendo clic en "registro" y llenando el formulario que ahí aparece.

Una vez registrado, ya estás listo para contribuir con toda tu experiencia y capacidades al portal.

**¿Cómo ver y contribuir a cada una de las cosas que hay en el portal?** a continuación un "paso a paso" para cada una de las acciones del Portal.

En la barra de navegación del portal, puedes ver y acceder a todas las secciones que tiene el Portal. En ellas puedes bajar información, en algunas puedes crear-subir información ahí mismo y en otras, la información la puedes subir desde tu página personal, una vez que ingresas tu RUT y contraseña en el "Acceso a usuarios registrados" al que se hizo referencia más arriba.

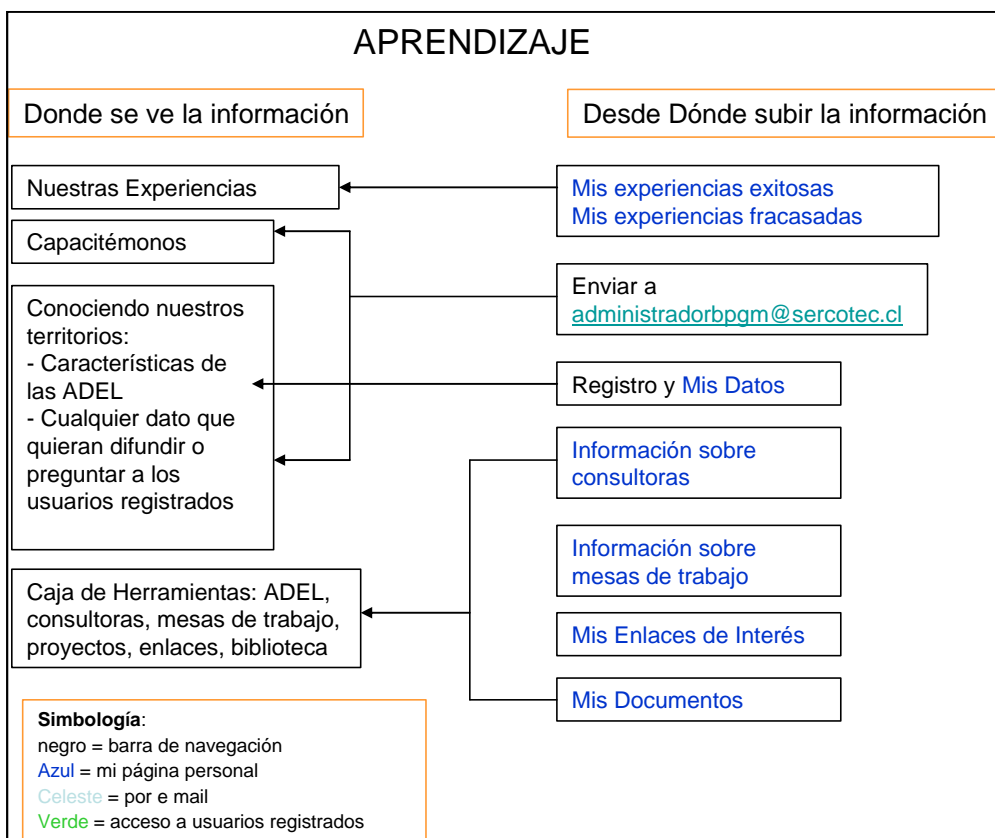
Barra de navegación



Acceso a Mi página personal



A continuación te mostramos en un dibujo, para cada una de las áreas de la barra de navegación (Aprendizaje, Socialización y Estímulo), su contenido, cuál es el camino para verlo y por dónde puedes subir tu mismo(a) esa información.



En **nuestras experiencias**, encontrarás una serie de gráficos respecto a las distintas experiencias en fomento productivo que los usuarios han subido al portal. También está la definición de una experiencia y de una buena práctica, y un archivo Excel, donde tienes el listado de las experiencias

que se han subido al portal y qué buenas prácticas tienen en su interior. Así puedes elegir más fácilmente, que experiencias revisar. Por último, están disponibles las experiencias mismas, que puedes leer, bajar o imprimir, preguntarle a su autor más información, comentarla y evaluarla para ayudar a otros en la búsqueda de buenas experiencias.

También hay una sección de "experiencias fracasadas", pues a veces la mejor forma de aprender cómo se deben hacer las cosas, es observando nuestros errores.

Si tienes experiencias (exitosas o fracasadas) que quieras compartir, las puedes subir tu mismo desde tu página personal, donde dice "mis experiencias exitosas" o "mis experiencias fracasadas". En ambos casos, llenas un formulario, y estás listo.

En **Conociendo nuestros territorios** podrás encontrar diversa información sobre los distintos territorios y comunas de Chile: estadísticas del SINIM, estadísticas de las unidades u oficinas de fomento productivo del país, productos y servicios que se ofrecen en algunas comunas, estadísticas de la ley MEF, Datos de contacto de las Asociaciones de Municipios del País, diagnósticos regionales de fomento productivo realizados el 2007, datos de contacto de los asistentes a esos diagnósticos, etc.

Parte de esta información se sube automáticamente con la información que aportan los propios usuarios (en registro de usuario), otra información la sube directamente el administrador del portal y el resto de la información la envían los propios usuarios al correo del administrador, porque desean compartirla con el resto del país. En este sentido, ésta es una sección dinámica que va sumando toda la información que los usuarios quieren compartir, tenga o no tenga una sección definida donde estar (el administrador la crea).

En **capacitémonos** encontrarás una serie de módulos e learning, power point, documentos y material para capacitarte en temas de desarrollo económico local.

Si tienes algún link o modulo e learning que quisieras compartir, puedes mandarlo al administrador del portal para que lo suba en esta sección.

En la **Caja de Herramientas** encontrarás una serie de información que apoyará tu trabajo. Primero está la "[ADEL, nuestro rol](#)", donde encontrarás definiciones respecto a lo que debiera ser el trabajo de la Agencia de Desarrollo Económico Local, y algunos indicadores útiles de usar para ver cuánto has avanzado en la realización de tu trabajo. Si quieres mandar algo a esta sección, debes enviarlo al correo del administrador de manera que él lo suba a esta sección.

También encontrarás una [base de datos de consultoras](#), cuyo objetivo es dar a conocer a aquellas consultoras que han trabajado bien en las comunas de manera que otros puedan contratar sus servicios y obtener buenos resultados y, como contraparte, si alguna consultora ha trabajado mal en alguna comuna, darlo a conocer de manera que otros no cometan el mismo error. Cada usuario puede subir desde su página personal, todas las consultoras que quiera (desde información sobre consultoras) y así enriquecer la base de datos.

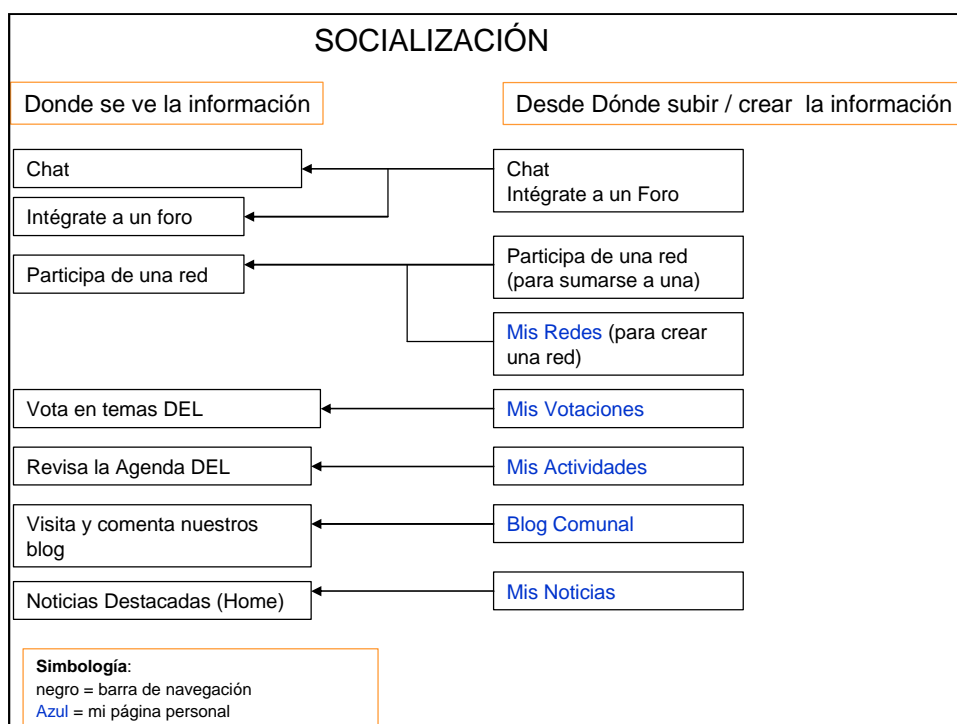
Hay en la caja de herramientas una base de datos de [mesas de trabajo](#) existentes en el país. De manera que si alguien quiere formar una mesa o averiguar sobre las mesas que existen, pueda recurrir a esta base de datos y saber quiénes son, donde están, qué hacen y contactarlas para

conocer más detalles. Tú puedes subir todas las mesas de trabajo que quieras a esta base de datos, desde tu página personal, información sobre mesas de trabajo.

Hay también perfiles de proyectos listos para usar

Encontrarás también enlaces o links de interés para tu trabajo, que puedes subir tu mismo desde tu página personal, mis enlaces de interés. Hay enlaces a instrumentos públicos de fomento, fuentes de financiamiento, información de apoyo para emprendedores, etc.

Por último, está la biblioteca virtual, donde podrás encontrar documentos conceptuales sobre desarrollo económico local, documentos legales o normativos, documentos de análisis de las experiencias, documentos que te pueden servir como apoyo a tu propia gestión (como hacer un taller, como elaborar un proyecto), documentos de apoyo para los emprendedores, etc. Estos documentos los puedes subir tu mismo desde tu página personal, mis documentos, llenando un pequeño formulario y seleccionando en qué categoría lo quieres poner. Si el documento no calzara en ninguna categoría puedes enviarlo al correo del administrador, de manera que él cree otra categoría y suba tu documento.



En esta sección encontrarás un **Chat** para que converses on line con otros usuarios del portal, o también puede ser una actividad más organizada, donde el administrador o cualquier usuario llame (en la agenda de actividades) a chatear un día y hora determinado, sobre un tema en particular o con alguna persona-experto en particular. Es una excelente herramienta para conversar con aquellos que tenemos lejos de nuestros territorios pero que trabajan en lo mismo.

También está la posibilidad de **Intégrate a un foro**, donde podrás conversar con otros usuarios sobre diversos temas de interés. Tú puedes sumarte a un foro ya creado (desde socialización, intégrate a un foro) o puedes crear uno de tu propio interés (en el mismo lugar)

También puedes **participar de una red**, donde podrás acceder a un grupo de personas interesados en un mismo tema, que se apoyan mutuamente en su trabajo. Puedes crear tu propia red en tu página personal, mis redes. O bien, puedes sumarte a alguna ya existente en socialización, participa de una red. Buscas que redes existen, las revisas y si te interesan, te inscribes.

Si creas tu propia red, tú defines el tema y las características que deben tener sus miembros, llenando un breve formulario. Una vez que la creas, el sistema manda un mail a todos los usuarios registrados que calzan con esas características y los invita a participar de la red.

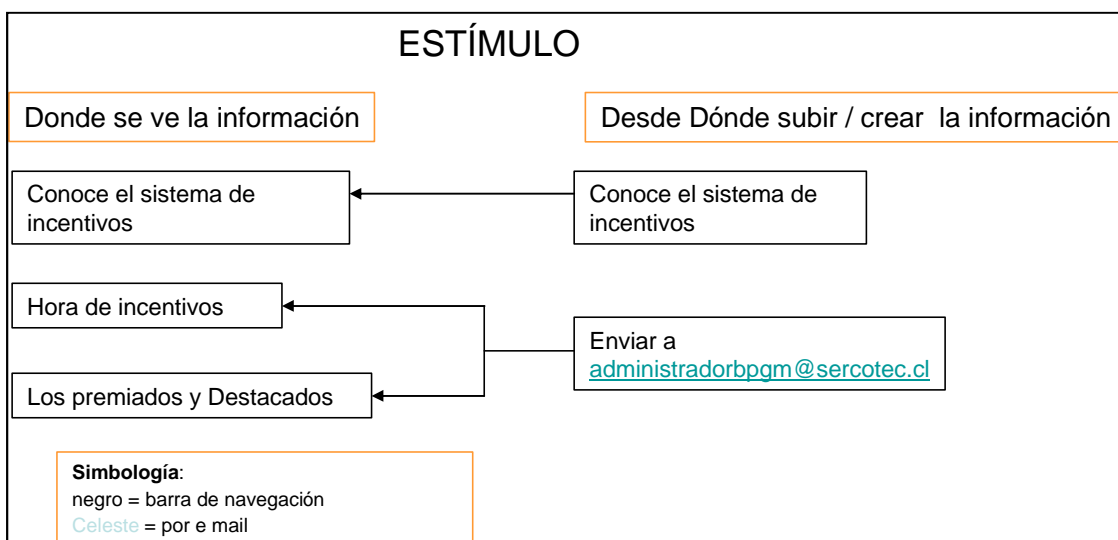
También existe la opción **vota en temas DEL**, cuyo objetivo es conocer las opiniones que tienen los usuarios del portal sobre diversos temas relacionados con el desarrollo económico local. Tú puedes votar en esta sección, revisando las votaciones que existen, o contestando un mail que te llegue invitándote a votar. Por otra parte, si quieres saber qué opinan los usuarios sobre algún tema en particular, puedes crear una votación en tu página personal, mis votaciones. Llenas un breve formulario, seleccionas quiénes son las personas llamadas a votar y el sistema manda un mail a todos los usuarios que calzan con dichas características, invitándolos a votar.

También existe la sección **Revisa la Agenda DEL**, que contiene todas las actividades que los usuarios han subido para dar a conocer lo que están realizando en sus comunas, o las cosas que están ocurriendo y que son interesantes para quienes trabajan en DEL (cursos, instrumentos, etc.). Tú puedes revisar estas actividades en esta sección y puedes subir actividades desde tu página personal, mis actividades. Esta sección, permite saber qué es lo que está pasando en el país en cuanto a fomento productivo, te puede dar ideas o puede dar a conocer tu trabajo. También puedes comentar o hacer preguntas a cada una de las actividades, con lo cual puedes profundizar la información.

Por último, también existe la sección **Visita y comenta nuestros blog**, cuyo objetivo es que los usuarios den a conocer el trabajo que están desarrollando en sus comunas (proyectos, grupos con los que están trabajando, logros), de manera que otros puedan conocer, preguntar, comentar y así ir potenciando el trabajo de todas las comunas. Los blogs los puedes visitar desde esta sección, pero también puedes crear tu propio blog desde tu página personal, blog comunal, donde llenarás un breve formulario y habrás creado tu blog que podrás ir actualizando tú mismo desde este mismo lugar.

En la home existe la sección **Noticias Destacadas**, que consiste en que cada usuario puede dar a conocer cosas relevantes que hayan ocurrido en sus comunas o en otros lados, redactando su propia noticia (no olvidar adjuntar foto). Esto se puede hacer desde tu página personal, mis noticias.





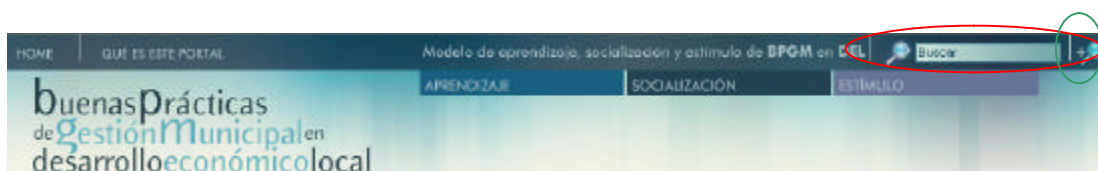
En la sección Estímulo, encontrarás una descripción de cómo funciona el sistema de incentivos que tiene este portal en **conoce el sistema de incentivos**. Aquí se explica cómo tras cada acción que se haga en el portal se suman puntos para el usuario, lo que se traduce en una calificación del usuario.

Por otra parte, en **Hora de incentivos** se encuentran todos los llamados a concurso que haga el mismo portal o que hagan otras instituciones públicas. Si alguien (usuario o institución pública) quiere subir información en esta sección, para dar a conocer sus concursos, puede enviar la información al administrador, quien lo subirá en esta sección.

En la sección **los premiados y destacados** se muestran los resultados de los concursos de la sección anterior. La información a publicar en esta sección, también debe ser enviada al correo del administrador.

#### Otras cosas que puedes encontrar en el Portal son:

El **Buscador**, herramienta que te permitirá buscar más fácilmente las distintas secciones e información que hay en el portal. En un círculo rojo está el buscador general y en un círculo verde está el buscador avanzado.



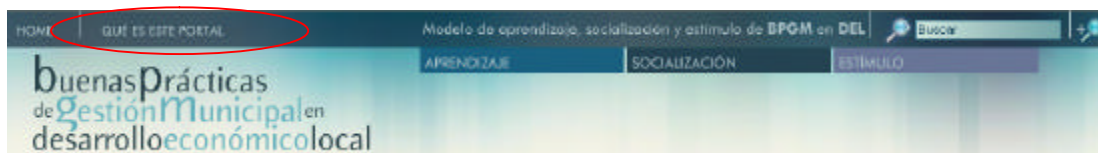
El buscador general funciona con sólo poner una palabra relacionada con lo que se desea buscar, y busca documentos, actividades, foros, redes, experiencias, etc.

El buscador avanzado es un buscador de experiencias y también requiere que se ponga una palabra clave. Pero además se puede seleccionar una serie de criterios para una búsqueda más específica:

- Tipo de documento (Word, Excel, Pdf, etc.)
- Criterios demográficos: región, provincia y comuna.
- Año de inicio de la experiencia
- Tipo de experiencia (exitosa, fallida o ambas)
- Si se selecciona experiencias exitosas, se abre una serie de criterios adicionales:
  - Sectores productivos (agricultura, minería, etc.)
  - Área geográfica (urbano, rural, mixto)
  - Tipo de actores que incorporó al experiencia
  - Si se generaron vinculaciones con otros actores
  - Si se desarrolló el capital humano
  - Si participó alguna institución pública o algún instrumento de fomento

Cabe señalar que mientras más criterios de búsqueda se pidan, más se estrecha la búsqueda y si la base de datos es pequeña, puede no arrojar resultados.

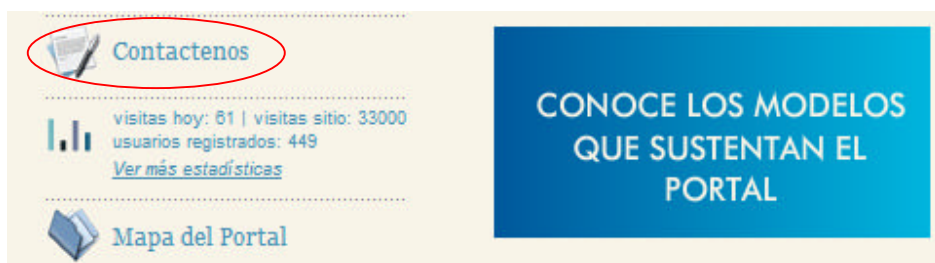
**Qué es este Portal** es una sección cuyo objetivo es que conozcas los antecedentes de portal: cuáles son sus objetivos y qué se puede encontrar en él, cuáles son los modelos que lo sustentan (en su primera versión), quiénes participaron en el diseño del portal, y algunas definiciones básicas. Este manual, también se encuentra en esta sección.



Los **Modelos de Aprendizaje, Socialización y Estímulo**, son el sustento conceptual que hay detrás del diseño del portal. Puedes conocerlos si clickeas en el banner que dice “conoce los modelos que sustentan este sitio”.



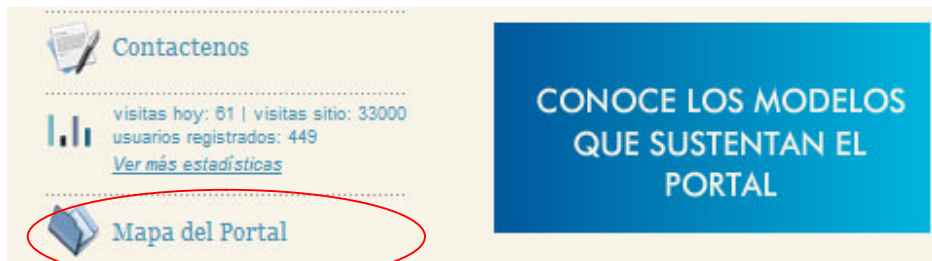
La sección **Contáctenos** permite que los usuarios del portal puedan escribir un mail al administrador para consultar sobre temas generales o relacionados con el portal, para dar opiniones, sugerencias o reportar una falla del sistema.



La sección **Estadísticas** está abierta a todo el público y permite saber cuán actualizado o vigente están los contenidos del portal. En esta sección encontrarás información sobre la cantidad de usuarios y municipios registrados, la cantidad de visitas, la cantidad de actividades, documentos, foros y, redes que se han subido y su última fecha de actualización (entre otras cosas).



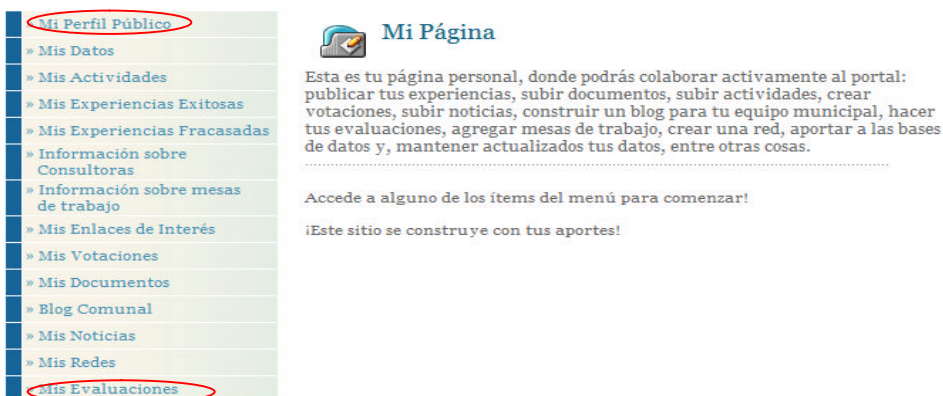
En la sección **Mapa del Portal** encontrarás una forma fácil de ubicar en que sección del portal puedes encontrar lo que estás buscando.



También encontrarás un **Banner del Portal** (en la parte inferior derecha de la home) con instrucciones para descargarlo y cargarlo en otra página web, de manera que si quieres acceder a este portal desde otra página, puedas poner este banner en ella.



Por último, en tu página personal, encontrarás otras 2 secciones que no fueron descritas más arriba. Estas son **Mi perfil público** y **Mis Evaluaciones**.



En mi perfil público, puedes escribir una breve descripción de ti mismo para que otros te conozcan.

En mis evaluaciones, encontrarás las evaluaciones que tú has hecho a otros usuarios o experiencias. Y las evaluaciones que otros han hecho a tus experiencias o a tu perfil de usuario.