

**Alejandro M. Estevez<sup>i</sup>**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

**Mariano Boiero<sup>ii</sup>**

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina

**Marcela Simondi<sup>iii</sup>**

**Jorge Arias-Almonacid<sup>iv</sup>**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

# La Gestión

## del Conocimiento en los Municipios: el Caso de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

### Resumen

La cuestión de cómo gestionar el conocimiento en las organizaciones es un tópico de mayor relevancia cada día. Existe un debate respecto de si aprenden las organizaciones o la gente que trabaja en ellas. En este artículo hemos realizado un estudio exploratorio, recogiendo nueve entrevistas en profundidad a informantes clave, sobre los cuales luego aplicamos un cuestionario semiestructurado a los efectos de asegurar la comparabilidad de las respuestas. El objetivo general de la investigación fue identificar, comprender y explicar la gestión del conocimiento por parte de los municipios. Epistemológicamente, este estudio se inscribe en la tradición cualitativa e interpretativista y tomó las percepciones de los informantes como el insumo básico para comprender su subjetividad. Por tratarse de un estudio cualitativo y exploratorio, las conclusiones tienen características de generalización analítica para casos similares y no pretenden alcanzar una generalización estadística.

**Palabras clave:** Aprendizaje organizacional, cambio organizacional, municipios, liderazgo, informatización.

---

### ***Knowledge Management in Municipalities: A case study of Buenos Aires Province, Argentina***

#### **Abstract**

*How to manage knowledge in organizations gains more relevance every day. There is a debate on whether it is the organizations the ones that learn, or the people working at them. In this article, we have done an exploratory study that consists in nine in-depth interviews to key informants. After the interviews, these key informants were given a semi-structured questionnaire in order to compare answers. The general objective of the research was identifying, understanding, and explaining knowledge management in municipalities. Epistemologically, this study is qualitative and interpretative. The perception of informants were the basis for understanding its subjectivity. Since it is a qualitative and exploratory research, the conclusions are "analytical generalizations" for similar cases, and are not intended to be "statistical generalizations".*

**Keywords:** *Organizational learning, organizational change, municipalities, leadership, computerization.*

---

Recibido: 07-04-2015

Aprobado: 25-06-2015

Tipo de documento: Artículo.

Condición: Evaluado por pares.

<sup>i</sup> Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá. Profesor e investigador en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: aestevez2009@gmail.com.

<sup>ii</sup> Licenciado en Ciencia Política. Profesor Titular de la Universidad Nacional de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: mhboiero@gmail.com.

<sup>iii</sup> Licenciada en Ciencia Política. Doctora en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: msimondi@sion.com.

<sup>iv</sup> Licenciado en Ciencia Política. Master en Desarrollo Urbano. Profesor de Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: aljarías@gmail.com.

## Introducción

Existe un debate de creciente importancia en las organizaciones públicas y privadas respecto de cuestionar el conocimiento. ¿Aprenden las organizaciones o aprende la gente que trabaja en ellas? ¿Es transmisible la experiencia de un grupo de la organización a otro? ¿Es el aprendizaje un proceso continuo o hay momentos específicos en los que se produce? ¿Todos los grupos de la organización tienen capacidad de aprendizaje?

La problemática que planteamos, la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas, es sumamente relevante pues implica buscar el momento o la forma en que las organizaciones aprenden e incorporan ciertas ideas en sus procesos o rutinas. Conocer cuando alguien aprende es conocer cuando alguien cambia.

Por otra parte, consideramos que a nivel de la administración municipal, se han registrado profundos cambios, tanto a partir del proceso de descentralización de políticas públicas ligado al conjunto de recomendaciones y condicionalidades impuestos por varios organismos financieros multilaterales, en el marco del llamado *Consenso de Washington*, como de los grandes cambios y demandas sociales que generó la crisis del 2001. Creemos que ambas corrientes no han sido debidamente estudiadas desde la perspectiva del análisis del aprendizaje organizacional (Vilas, 2003; Proulx, 2003).

Cabe destacar que, aunque no figuró explícitamente en el decálogo de recomendaciones del *Consenso* (Williamson, 1998; Vilas, 2003), el énfasis puesto por éste en los equilibrios macroeconómicos, en el ajuste fiscal y en la circunscripción de la gestión estatal a un reducido núcleo de bienes públicos conceptualizados de manera muy restrictiva, hizo de la descentralización una consecuencia lógica, así como una herramienta importante, de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico.

Específicamente en el nivel municipal, por ser el ámbito más expuesto a las demandas directas de la ciudadanía (Proulx, 2003, 2004), pueden observarse grandes procesos de cambios, y con un nivel de originalidad mayor. Concretamente, la herencia del proceso descentralizador de los '90, y de la crisis socioeconómica producto de las decisiones macroeconómicas adoptadas en ese período, se manifiesta en el surgimiento de procesos dispares de autonomía municipal<sup>1</sup> con dos denominadores comunes, la transferencia de funciones y competencias sin los recursos correspondientes, tales como la administración de los servicios de salud y educación, y el surgimiento de nuevas demandas que toman al municipio como principal interlocutor.

Por todo ello la pregunta que va a guiar nuestra investigación es la siguiente, ¿Cómo aprenden los municipios de la provincia de Buenos Aires? Para tal fin, tomaremos como objetivo general la necesidad de identificar, comprender y analizar la forma de gestionar el conocimiento y el aprendizaje por parte de los municipios. A su vez, como objetivos específicos buscaremos en primer lugar identificar los momentos de aprendizaje institucional, en segundo lugar analizar los patrones recurrentes respecto al aprendizaje institucional y por último comprender los mecanismos de aprendizaje.

Para responder estas preguntas hicimos, en primer lugar, un recorrido por el estado del arte en lo que refiere a teoría de aprendizaje organizacional, haciendo especial hincapié en cuatro aspectos: la forma en que se efectúa el aprendizaje organizacional, los tipos de cambios que pueden vivir las instituciones, la institucionalización de dichos cambios y la adaptación e incorporación de las innovaciones.

En segundo lugar, se describieron las características principales del enfoque de las coaliciones defensoras, a fin contar con herramientas metodológicas que nos permitiesen analizar el conflicto subyacente, y los grupos que se conformaban, alrededor de un cambio organizacional. En tercer lugar se describió el contexto histórico político que nos permitiría dar cuenta del tipo de descentralización llevado a cabo en la Argentina durante las reformas de los noventa.

Para finalizar, se realizó el estudio de tres casos de municipios de la provincia de Buenos Aires, en donde se produjeron procesos de cambio organizacional en los últimos 10 años, a raíz de la introducción de nuevas tecnologías, normativas o aprendizajes. A tal fin se entrevistaron nueve informantes clave respecto a sus percepciones de la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional, tomando como referencia un cuestionario semiestructurado.

Con todo el material señalado se realizó una lectura interpretativa a los efectos de encontrar procesos de aprendizaje, significados y patrones recurrentes. El principio organizador se basó en la búsqueda de rutinas organizacionales que demostraran esos aprendizajes.

## Un acercamiento hacia las teorías de aprendizaje organizacional

Como sostiene Peters (2003), la ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones.

No obstante, la disciplina rechazó esas raíces en favor de dos enfoques teóricos basados en supuestos individualistas, el conductismo y la elección racional. En ambos enfoques, se da por sentado que el individuo actúa en forma autónoma, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo de costo-beneficio de índole personal, sin estar limitado por alguna institución formal o informal, por lo que pueden hacer sus propias elecciones; y en ambos casos las preferencias son exógenas al proceso político. Este cambio de orientación estuvo asociado a una creciente necesidad de usar métodos de investigación rigurosos que permitieran construir en forma explícita una teoría política empírica. Ambas preocupaciones, las metodológicas y las teóricas, parecían ser incompatibles con el enfoque institucional.

En los inicios de la década de 1980 aumenta el interés por el estudio de las instituciones formales e informales del sector público. Este nuevo *institucionalismo* utiliza muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, tales como los elementos estructurales, históricos y normativos del gobierno, pero los enriquece con distintas herramientas de investigación y con la explícita preocupación por la teoría que habían dejado de lado con una fuerte impronta empiricista como el conductismo y la teoría de la elección racional.

A partir de este enriquecimiento surgieron múltiples enfoques amparados bajo el paraguas del nuevo institucionalismo (institucionalismo normativo, institucionalistas de la elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional, institucionalismo social, institucionalismo sociológico, entre otros) (Peters, 2003), pero que cuentan con una serie de denominadores comunes:

- ▶ Una institución es necesariamente un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas). De esta forma, una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas, las cuales son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.
- ▶ Las instituciones necesariamente deben tener una cierta estabilidad en el tiempo.
- ▶ Una institución debe afectar el comportamiento individual, de tal forma que la misma restrinja el comportamiento de sus miembros.
- ▶ Por último, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

- ▶ Para el presente trabajo, optaremos por centrarnos en el nuevo institucionalismo sociológico y empírico, quienes en su conjunto dan marco a las teorías que buscan abordar el aprendizaje organizacional.

En este contexto, el estudio sociológico de las instituciones hace un profundo hincapié en el proceso de institucionalización (Peters, 2003). En esta orientación hacia el proceso el estudio del cambio, en sí mismo, es considerado como un componente vital. Según esta visión, el cambio se produce a través de la institucionalización o desinstitucionalización, de tal modo que la institucionalización aumenta agregando más roles y características a la institución, como por ejemplo, compromisos más firmes con los marcos cognitivos imperantes en la institución, o bien debilitando tales compromisos.

Tolbert y Zucker (1996) describen a la institucionalización como un proceso cognitivo que crea y transmite los valores de las instituciones, y agrega que un contexto institucionalizado tiene interacciones estables y rutinizadas entre sus miembros, por lo que existe una estrecha gama de opciones de cambio entre las organizaciones. Su propuesta de institucionalización en tres etapas se encuentra basada en los aportes de Berger y Luckmann (2005), quienes identifican a la institucionalización como un proceso central en la creación y supervivencia de los grupos sociales, y la institución propiamente dicha es el resultado final del proceso de institucionalización, la cual queda definida como una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por distintos tipos de actores. A partir de estas definiciones, Zucker (1999) considera que el proceso de institucionalización es el siguiente:

- ▶ Habitualización, la cual implica la generación de nuevos arreglos estructurales en respuesta a problemas específicos y la formación de dichos arreglos en políticas y procedimientos en las organizaciones.
- ▶ Objetivación, que representa un movimiento hacia la generalización, es decir, se construye un cierto consenso social respecto a la forma en que se trata institucionalmente un problema determinado.
- ▶ Sedimentación, etapa que descansa en la continuidad histórica que se creó para atacar un problema determinado.

Como complemento a esta definición, Greenwood y Hinings (1996) consideran que la desinstitucionalización es un proceso de cambio que proviene desde el contexto como una suerte de sacudida desestabilizante. Dichos cambios pueden ser por convulsiones sociales, disrupciones tecnológicas o cambios regulatorios-normativos. Estos eventos facilitan la entrada de

nuevos jugadores, o ascienden actores que ya formaban parte de la institución, lo cual lleva a que aparezcan nuevas ideas y propuestas desde el contexto. Además, el cambio también puede venir de factores endógenos, como es el caso de los conflictos de valores que pueden surgir al interior de las instituciones.

Por otra parte, Scott (1999) considera que no hay uno sino muchos ambientes institucionales, y que algunas supuestas fuentes de mitos racionalizados pueden hallarse en competencia, si no en conflicto. De esta manera, se debe avanzar de un modelo generalizado de contextos institucionales a uno diferenciado: de una concepción de “e” ambiente institucional a una de múltiples ambientes institucionales alternativos. En ese marco, es importante destacar que como mínimo pueden encontrarse dos tipos de ambientes, por un lado el de los sectores técnicos, en los cuales se intercambia un producto o servicio en un mercado tal que las organizaciones son recompensadas por el control efectivo y eficiente del proceso de trabajo, y por otro, los sectores institucionales, que se caracterizan por su capacidad para la elaboración de reglas y requerimientos a los que las organizaciones individuales deben ajustarse si desean recibir apoyo y legitimidad del ambiente. De esta forma, los ambientes técnicos manifiestan el control sobre las organizaciones, mientras que los ambientes institucionales, establecen los criterios de *calidad institucional aceptable* en las cuales tienen que desenvolverse las organizaciones.

No obstante estos aportes fundamentales, consideramos necesario detallar algunas deficiencias del marco teórico seleccionado, a fin de tenerlas presentes, y ver alternativas que nos permitan salvarlas (Peters, 2003). Al respecto, cabe destacar que la bibliografía de corte institucional es muy rica, pero desconcertante debido a sus especificidades. En primer lugar, no siempre existe una clara distinción entre las instituciones como entidades y el proceso de institucionalización por el que se las crea. No obstante, la bibliografía sociológica resulta más sólida para explicar el proceso de creación de las instituciones que para describir las características que de él resultan. Por el contrario, los científicos sociales que trabajan los enfoques empíricos y económicos de las instituciones, son más efectivos en la explicación de los efectos de las instituciones que en la descripción de su creación o disolución.

En segundo lugar, una parte de la bibliografía institucionalista demuestra una cierta incapacidad para distinguir claramente entre organizaciones e instituciones. Para salvar este hecho, nos basaremos en Prats I Catalá (1998) quien hace una clara distinción entre instituciones y organizaciones.

Para este autor, las instituciones no son tangibles, son realidades abstractas, un conjunto de normas y reglas que estructuran la acción social, un sistema de constricciones e incentivos. De esta forma, son las

encargadas de articular la interacción entre los actores, y expresan a su vez las relaciones de poder y de interés de una sociedad, las cuales se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran. Por otra parte, las instituciones nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado por leyes, por lo que no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto. Por último, para analizar una institución hay que tener en cuenta la legislación formal, las declaraciones de las autoridades formales y las estructuras tanto formales como informales tanto de actores como de intereses.

Por el contrario, las organizaciones son realidades completas, ordenaciones de recursos concretos y discretos para la obtención de objetivos. De esta forma, las organizaciones nunca son instituciones ni deben confundirse con ellas, ya que las mismas no son las reglas de juego, sino equipos participantes en él. Por último, las normas de las organizaciones son distintas a las normas de las instituciones, ya que simplemente son normas internas ordenadoras de la administración y del manejo de los recursos.

A su vez, Scott (1995) proporciona una definición valiosa respecto a las instituciones, las cuales “[...] constan de estructuras cognitivas, normativas y reguladoras que proporcionan estabilidad y sentido a la conducta social. Las instituciones son animadas por varios portadores o factores (culturas, estructuras y rutinas) y operan en los múltiples niveles de la organización [...]” (p.33). Continuando con Scott (1995), se asigna un gran peso específico a los tres pilares de las instituciones que son regulaciones (entendidas como reglas), valores (entendidos como creencias, actitudes o ideales) y aprendizajes (entendidos como el conocimiento o racionalización que desarrolla una organización para adaptarse a situaciones nuevas, a los efectos de regularizar su comportamiento frente a ellas). En síntesis, una institución es básicamente una estructura social que tiene una clara dimensión regulatoria, valorativa y cognoscitiva.

Es importante destacar que, en lo referente a los elementos cognitivos y simbólicos de las instituciones, Alford y Friedland (1999) sostienen que la acción individual no puede ser entendida sin tomar en cuenta el contexto institucional, ya que conciben a las instituciones como patrones de actividad supraorganizacionales por medio de las cuales los seres humanos conducen su vida en el tiempo y en el espacio, y a su vez como sistemas simbólicos por medio de los cuales asignan una categoría a esa actividad y le otorgan un significado.

En el presente trabajo tomaremos ambos elementos como principios estructurantes (Weick, 1991; 1999), por lo que concebimos a las instituciones como patrones de actividades basados en sistemas simbólicos y

culturales que brindan una significación social, y que se encuentran integrados por los pilares cognitivos, regulativos y normativos. A partir de estos patrones de actividad las instituciones implementan mecanismos de aprendizaje organizacional, el cual debe ser entendido como los cambios evidentes en las reglas, los valores y los comportamientos de las organizaciones.

Este autor compara el cambio organizacional con la idea de aprendizaje, al señalar que las organizaciones demuestran su capacidad de aprendizaje cuando, al enfrentar a un nuevo estímulo, responden de manera diferente. Es importante destacar que, para este autor, las organizaciones no cambian mucho porque no están concebidas para aprender, sino para fragmentar y rutinizar los procesos de toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada. Por lo tanto, las rutinas se transforman en la variable de análisis por excelencia, ya que son las que primero se modifican en un contexto de aprendizaje. En sí mismas, las rutinas codifican y perpetúan los conocimientos que han sido aprendidos en el pasado. Estas rutinas buscan transformar a insumos relativamente variables en productos estandarizados o poco variables. De hecho, las rutinas individuales son las más resistentes al cambio. Si cambian es porque han aparecido nuevas subrutinas. A su vez, el aprendizaje individual de algunos de los miembros de la organización suele anticipar el aprendizaje organizacional.

Ahora bien, para poder abordar los procesos de aprendizaje organizacional propiamente dicho necesariamente debemos hacer referencia a los tipos de cambio organizacional, a como se *institucionalizan* los cambios en las organizaciones y a la adaptación e incorporación de innovaciones.

Con respecto a los tipos de cambio organizacional, es importante destacar que las reformas de Estado (las cuales, como veremos más adelante, son fundamentales para poder entender la fisonomía actual de los municipios de la provincia de Buenos Aires) se enfrentan a un doble dilema: como introducir cambios dirigidos y como lograr institucionalizarlos. En ese marco, Polidano (2001) afirma las reformas de gobierno fracasan porque pretendern realizar reformas generales a la sociedad antes que buscar cambios focalizados, o porque nunca pueden pasar de la etapa de implementación, o porque están implementadas débilmente.

Gran parte de este problema surge porque las recetas que apuntaban a lograr reformas exitosas se centran más en los contenidos que en la forma o manera de realizar las reformas. Polidano considera que el éxito de las reformas radica en tener una buena implementación, es decir, que las mismas sean implementadas de la misma forma en que fueron pensadas, sin ser bloqueadas o desdibujadas. La cuestión clave es saber cuándo se pretende una reforma radical o

una incremental. La evidencia empírica favorece el enfoque incremental, descartando las variantes radicales. Las afirmaciones realizadas por Polidano (2001) nos permiten empezar a discernir entre los tipos de cambio que se pueden llevar a cabo en las organizaciones.

Un cambio radical es un tipo de transformación en donde las organizaciones

se ven sujetas a cambios significativos. Este tipo de cambio profundo interpela a la organización tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista de los símbolos. Según Amis, Slack y Hinnings (2002), el cambio radical es la transformación del arquetipo (conjunto estructurado de ideas, valores, creencias y percepciones acerca de cómo debe ser una organización y de las actividades que debe realizar) de una organización a otro. Esto implica adoptar nuevos valores, proveer nuevos productos o servicios, o hacer grandes cambios en las estructuras y sistemas dentro de la organización.

Los autores creen que los cambios radicales son causados por acontecimientos externos a la organización. Por supuesto que estos cambios dependen de la percepción que tengan en la organización de la profundidad de la amenaza. Si los cambios son vistos como coherentes con los valores de la organización, entonces los mismos serán adoptados. Caso contrario, la respuesta dependerá de la fortaleza de las presiones que sean ejercidas por parte de los innovadores. Si la coalición dominante es lo suficientemente fuerte, la organización se moverá en la dirección prescrita, aún cuando haya oposición. Si es débil, la organización resistirá a los cambios, la cual estará dada por el grado en que los valores de la organización son congruentes con los valores del cambio.

Otros autores que analizan el cambio radical y sus etapas son Greenwood y Hinnings (1996). Para los autores, este tipo de cambio representa una ruptura con la orientación previa que tenía la organización, que implica a su vez una búsqueda de transformación. Por otra parte, el cambio radical puede convertirse en revolucionario cuando su realización se lleva a cabo en forma intempestiva al mismo tiempo en todos los componentes de la organización. En dicho contexto, cuanto más una organización tiene sus raíces en su contexto institucional arraigado, más resistencia al tipo radical. De esta manera, y considerando a las organizaciones como escenarios de conflicto y consenso, Greenwood y Hinnings (1996) argumentan que los diferentes grupos que tratan de ejercer su influencia para dominar podrán comprometerse con el status quo, ser indiferente a esta orden, competir para la instalación de un modelo organizativo alternativo o tener un compromiso los diferentes grupos para la implementación de un modelo diferente.

Por otra parte, el cambio incremental es el que se realiza por la acumulación de pequeñas modificaciones

a lo largo del tiempo (Weick y Quinn, 1999). La premisa básica radica en que las instituciones son estructuras con una cierta inercia, en la que los cambios son poco frecuentes o discontinuos. Para esta perspectiva, el cambio es básicamente la necesidad de adaptación constante a las contingencias cotidianas, propias de una dinámica evolutiva. Esas medidas de adaptación son llevadas a cabo por los miembros de la institución, quienes buscan soluciones en forma permanente para poder lidiar con los problemas que enfrentan día a día.

Al respecto, Boffo (2003) distingue entre cambio planificado, detallado y orientado a un objetivo, y el cambio artesanal, el cual cuenta con un objetivo, pero sus pasos intermedios no se encuentran planificados, por lo que adopta una cierta flexibilidad. En su opinión, el cambio organizacional suele llevarse a cabo en forma artesanal la mayoría de las veces, aunque no niega que la forma correcta de hacerlo es a través de una planificación.

En lo que respecta a la actitud frente a los cambios, cabe destacar que es un asunto que ha causado mucho debate dentro de la teoría de las organizaciones. En primer lugar, Lines (2005) señala que las actitudes frente al cambio son la respuesta resultante de las personas a las variaciones que atraviesan a la institución de la cual forman parte. Habrá una evaluación de estos grupos que, en general, se expresará mediante un juicio de valor frente a los cambios. Las actitudes iniciales hacia las transformaciones son muy importantes porque una vez cristalizados, difícilmente cambien de opinión. Por lo tanto, el éxito de las reformas se relaciona con la presentación y aceptación inicial de las propuestas. En su opinión, las actitudes se explican por las jerarquías de valores, creencias y emociones los diferentes grupos de la organización. Hay cambios que son ambivalentes; es decir, que los empleados rechazan pero que la administración las aprueba. Sucede lo mismo con las emociones negativas frente a los cambios. El agente puede negarse a los cambios (no son necesarios), está en la oposición (de retrasar la aplicación, mantener la información), disfrutar (nueva experiencia y la eficiencia son probadas) o participar en ella (cambios de adopción). Por lo tanto, es recomendable influir en los miembros de las organizaciones para poder cambiar su actitud antes de la consolidación de los cambios, prevenir o evitar la generación de emociones negativas y reducir la incertidumbre por la falta de comunicación.

A su vez, un elemento que no debe dejarse de lado es la resistencia al cambio. Boffo (2003) la define como la desviación existente entre las nuevas prácticas y procedimientos que se buscan alcanzar a raíz del cambio propuesto y las prácticas vigentes implementadas por los agentes con anterioridad a los cambios. Amis *et al.* (2002) consideran que la resistencia a los cambios surge de la inversión personal

que los miembros de la organización hacen en la misma, también llamados costos hundidos. Los costos hundidos intelectuales son inevitables en el desarrollo de las organizaciones. Como consecuencia de esto, los comportamientos están *cargados de valores*, y por eso promueven el cambio o la estabilidad.

Otro autor que hace referencia a la resistencia al cambio es Szabla (2007), quien considera que el rol de los liderazgos es fundamental para poder entenderla, y hacen hincapié en los aspectos emocionales y cognitivos, a fin de establecer cambios planificados (y evitar las resistencias). Estos cambios pueden tener tres estrategias distintas: la racional-empírica (todo sistema tiene la meta de ser más eficiente, supone que los actores están guiados por la razón y que usan la lógica para cambiar los comportamientos); la normativa-reeducativa (se muestra una cierta actividad para demostrar que el cambio es factible y necesario, dicha actividad es validada por un grupo de personas con valores democráticos, participativos y de representación; el énfasis está puesto en que los individuos deben participar para generar una estrategia colaborativa de cambio); y la coercitiva (basada en el ejercicio del poder).

En lo referente a la adaptación e incorporación de las innovaciones institucionales, es valioso el aporte de Vidaver-Cohen (1997), quien sostiene que las mismas hacen referencia al proceso de formación de nuevos acuerdos de creación institucional y de difusión de nuevas prácticas, procedimientos o expectativas para el comportamiento apropiado dentro de un campo organizacional dado, sin perder de vista que en todo proceso de cambio institucional existen dos actores, los que impulsan las reformas y los que las sufren, resisten o están expectantes. Por eso, es necesario estudiar todo el proceso de innovación institucional a partir de las siguientes etapas; a) introducción, en donde son los impulsores o innovadores los que llevan la acción predominante y proponen cambios a la organización, b) difusión: en donde los cambios se implementan y toman alguna forma en la organización, c) evaluación, tanto los innovadores como los *espectadores* realizan una evaluación de los efectos que tuvieron los cambios implementados; d) adopción; las innovaciones consideradas *exitosas o útiles* por ambos grupos (innovadores y espectadores) terminan siendo incorporadas a la organización como nuevas rutinas, normas o aprendizajes.

Un claro ejemplo de innovación que se ha dado en forma transversal a todas las instituciones, cualquier sea su índole, es el rol que han adoptado las tecnologías de información y comunicación (TICs). Orlikowski y Barley (2001) sostienen que las formas de organización actuales, no pueden ser comprendidas si no se consideran los contextos institucionales y los cambios tecnológicos al mismo tiempo, en gran

parte, porque la transformación de sociedad industrial a sociedad postindustrial hizo que los límites de entre las organizaciones y la tecnología sean cada vez más difusos. Por ello, hoy hablar de organizaciones, es en gran parte, hablar de tecnologías. En relación a este tema, Barrett, Grant y Wailes (2006) afirman que los cambios que introducen las TICs en una institución dada pueden no ser homogéneos, y que ocurran en el marco de un intercambio entre los patrones institucionales y los intereses individuales o grupales de la organización. Por último, los autores consideran que, a partir de los cambios organizacionales introducidos por el uso de las TICs, es altamente probable que surjan patrones organizacionales distintos una vez que dichas tecnologías hayan sido implementadas.

### El proceso de descentralización de los '90 y los municipios

Desde la implementación de las reformas orientadas al mercado durante la década de los '90, es posible observar una multiplicidad de cambios en los distintos niveles de la Administración Pública Argentina. Dichas políticas perseguían varios objetivos simultáneos, por un lado, el redimensionamiento del Estado mediante privatizaciones y desregulaciones; la *eficientización* de la administración pública a través de nuevas técnicas presupuestarias y desburocratización; acercar la *administración al administrado* a través de distintos tipos de descentralizaciones hacia las provincias y municipios. Y reducir el nivel de intervención del Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos. Uno de los efectos subyacentes en las descentralizaciones fue trasladar ciertas demandas sociales y futuros conflictos hacia las provincias y municipios.

Faletti (2004) clasifica las políticas descentralizadoras en tres categorías, diferenciadas por el tipo de autoridad que es descentralizada en cada momento, a saber: a) descentralización administrativa: hace referencia a los niveles subnacionales de las funciones administrativas y de provisión de servicios sociales tales como educación, salud y vivienda; b) descentralización fiscal: se refiere al conjunto de políticas diseñadas para elevar los ingresos o el nivel de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales; y c) descentralización política: que remite al conjunto de enmiendas constitucionales y reformas electorales que tienen por objetivo abrir nuevos espacios para la representación de las unidades políticas subnacionales.

Con este marco, la autora sostiene que si una descentralización política ocurre en primer lugar, se aumenta el poder de influencia de los actores subnacionales. En cambio, si una descentralización de tipo administrativa ocurre en primer lugar se aumenta el

poder relativo del gobierno nacional, fijando a su vez restricciones fiscales sobre las provincias.

La descentralización de políticas públicas llevada a cabo en la Argentina en el período 1990-2000 fue principalmente de índole administrativa. La misma fue llevada a cabo en dos etapas: una descentralización desde el Estado Nacional hacia las provincias que fue, mayoritariamente, formal y con algunos recursos, y en segundo lugar una descentralización desde las provincias hacia los municipios, absolutamente informal y sin recursos (Iturburu, 2012).

En el caso de la Argentina, Prats I Catalá (1998) y Krieger (2015) señala la reforma administrativa fue un elemento de los programas de estabilización. La reducción del Estado era un elemento central. A tal fin, el gobierno de Carlos Menem concentró la delegación de poderes en un reducido grupo de tecnócratas, que contaba con un expreso apoyo del poder ejecutivo.

A partir del 2003 puede observarse un cambio en la relación entre el gobierno nacional y los municipios, particularmente con los del conurbano bonaerense y los municipios medianos y grandes del resto del país. Esta nueva dinámica se manifiesta a partir del establecimiento de relaciones directas entre los funcionarios nacionales y los municipales sin la intermediación del respectivo gobierno provincial, las cuales traen aparejadas transferencias de subsidios para obras de infraestructura de distinta envergadura (desde la extensión de la red de agua potable o la construcción de complejos de vivienda hasta proyectos de impacto regional como rutas u obras hídricas), la compra de bienes (tales como medicamentos para unidades de atención primaria de la salud, automotores y aparatos hospitalarios) y el apoyo a proyectos de economía social (construcción de viviendas sociales, capacitación de jóvenes desocupados, entre otros). El monto de dichas transferencias ha sido variable, pero en algunos distritos fue extremadamente significativo, llegando incluso a duplicar el presupuesto municipal (Iturburu, 2012).

Esta relación sin intermediarios entre el Estado Nacional y los distintos gobiernos locales y municipales solo puede ser entendida a partir de las características peculiares que tiene el federalismo argentino. Para describirlo, Gibson y Faletti (2004) conciben el concepto de *federalismo plural centralizado*, a fin de explicar cómo los conflictos entre las provincias generaron un gobierno nacional aislado de las presiones subnacionales y, por ende, autónomo de la dominación potencial de los gobiernos provinciales. Este hecho responde a la necesidad de las provincias débiles de bregar por un gobierno central fuerte que cuente con la capacidad de controlar a

las provincias más poderosas, y por sobre todo a la provincia de Buenos Aires.

Si bien las transferencias federales a las provincias vía coparticipación no tienen un destino prefijado por el gobierno central (Suarez Cao, 2011) y tampoco existe una obligación de transferir una cantidad predeterminada a los gobiernos locales y municipales (Cetrángolo y Jimenez, 2004), por lo que los gobernadores pueden usar estos fondos de la manera que consideren adecuada, la preeminencia del poder ejecutivo se ha incrementado notablemente, dado que la descentralización del gasto público no fue acompañada por una transferencia de las facultades recaudatorias.

De hecho, a pesar de las transferencias de competencias y la consecuente modificación en la estructura del gasto público consolidado (manifestada a partir de una notoria reducción de la participación de la nación, en detrimento del aumento de la participación de las provincias y de los municipios), el origen de los recursos permanece casi invariable desde 1983. En todo caso, las modificaciones en el origen de los recursos tienden a reforzar más la fortaleza del Estado Nacional, tal como el incremento de la participación de los impuestos no participables sobre el total de la recaudación nacional y la profundización del proceso de recentralización financiera después del régimen de coparticipación instaurado en 1988 (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012).

En este contexto de descentralización administrativa de las políticas públicas por un lado, y de establecimientos de vínculos directos entre los funcionarios municipales y los funcionarios nacionales por el otro, el municipio como tal dejó de ser exclusivamente el órgano de la democracia local y de la provisión de servicios (Passalacqua, 1992), para pasar a contar con una nueva agenda, caracterizada por la incorporación de nuevas funciones. A las funciones tradicionales (tales como la gestión administrativa, el desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria), se sumaron nuevas funciones, tales como ser agente de promoción económica, la gestión de obras públicas financiadas por el gobierno nacional, el desarrollo social (que incluye la definición política del mismo, la integración social y comunitaria, y la educación), la protección del medio ambiente, el ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local, la salud, la resolución alternativa de conflictos y, más recientemente, la implementación de políticas públicas destinadas a mejorar la seguridad, pese a ser de competencia estrictamente provincial (Iturburu, 2012).

De este modo, la necesidad de identificar, comprender y analizar la forma de gestionar al aprendizaje organizacional por parte de los municipios, en un marco de consolidación de una nueva agenda de funciones, es de vital importancia para poder entender de qué manera los mismos hacen frente a sus nuevas funciones.

## Análisis de la evidencia empírica

En el marco de este proyecto se ha realizado un análisis de tipo bibliográfico de la cuestión y también se ha obtenido evidencia empírica directa en dos etapas, a) aplicando la técnica de entrevistas en profundidad a informantes clave que nos permitió identificar los grandes temas referidos a la gestión del conocimiento en las organizaciones municipales; y b) en la segunda etapa, se instrumentó un cuestionario semiestructurado<sup>2</sup> sobre los informantes clave mediante el cual buscamos comprender los patrones recurrentes del aprendizaje organizacional y garantizar la comparabilidad de sus respuestas (Cresswell, 2009; Robson, 2002; Stake, 1995; Strauss y Corbin, 1990; Sandoval Casilimas, 1996).

Hemos seleccionado tres municipios de distintas regiones de la provincia de Buenos Aires y los nueve informantes clave<sup>3</sup> han sido elegidos en virtud su conocimiento profundo de la temática que estudiamos y su capacidad para reflexionar sobre tales cuestiones. A continuación expondremos las principales respuestas que obtuvimos en nuestro proceso de investigación.

### ¿Aprende la organización o la gente?

En relación a la pregunta respecto de quién aprende en el municipio (¿la organización o la gente?), las respuestas no resultaron uniformes. Una parte mayoritaria de los entrevistados manifestó que la gente es la que aprende. A continuación transcribimos una de las percepciones más representativas de la mayoría; según el informante No. 3:

*[...] No. Yo pienso que la gente es la que aprende y no la organización [...] y la gente cambia, se va, vienen otros sin experiencia, etc. Hay que mirar mucho a la política, desde la política se puede hacer aprender más a la gente [...] en la política está la preocupación por el aprendizaje y por conseguir una mejor organización [...] en la política está la preocupación por la eficiencia de los procesos [...] y el respeto por los técnicos o no.*

Pero otra parte menor de los entrevistados señaló que que las organizaciones también aprenden. En palabras del informante No. 5:

*[...] Las organizaciones son las que aprenden [...] cuando uno ve una normativa vieja que aún está funcionando en el municipio, cuando uno ve los reglamentos que se pensaron para administrar distintas situaciones (digo desde trámites internos, atención al público, cómo certificar alguna cosa, planificaciones urbanas, zonificaciones catastrales, etc.) uno tiene que entender que las organizaciones son las que aprenden a través de sus normas, de las rutinas, de los procesos [...] y las normas reflejan las soluciones que alguien imaginó para ese momento [...] la cuestión es que no siempre estos aprendizajes siguen estando actualizados para tratar con los problemas nuevos que te aparecen todos los días [...] el tema es que la gente no siempre conoce las normas con las cuales tiene que trabajar [...]*

Creemos entonces que habría una cierta evidencia que nos señalaría que en cuestiones de aprendizaje organizacional, aprenden tanto las personas como las organizaciones. Desde el punto de vista teórico, autores como Scott (1995) o Boffo (2003) respaldarían esta doble dimensión.

### ¿Cómo se capacita a los agentes?

En relación a cómo se capacita a los administrativos o a los agentes de los municipios, la mayoría de los entrevistados señaló que no hay una capacitación previa planificada. Al agente nuevo se lo somete a un aprendizaje práctico, basado en el ensayo y error. Según el informante No. 8:

*[...] a la gente nueva, no se la capacita de antemano, se la pone directamente a tratar con la gente en el mostrador, a tratar directamente con el problema que los más viejos quieren esquivar [...] y siempre le dicen, si tenés dudas, preguntame [...]*

Según el informante No. 3:

*[...] la gente nueva desconoce por completo la normativa, porque nadie se la enseñó ni tampoco le explicaron bien cómo son los procedimientos [...] tienen que estar preguntando siempre a algún superior o compañero por un buen tiempo [...] no hay manuales de procedimientos ni existe ninguna preocupación por elaborarlos [...]*

En palabras del informante No. 7:

*[...] los que recién ingresan vienen generalmente muy bien predispuestos pero los ponen enseguida a pagar un derecho de piso [...] les piden que se encarguen de cosas de las que no tienen ninguna idea ni experiencia previa [...] esto hace que el principiante cometa errores o se la pase todo el día preguntando a los que saben [...] el tema es que siempre se incorpora a la gente porque hay algún lío en una area que requiere más personal y siempre hay que hacer cosas con apuro, por eso te dicen, no hay tiempo para la capacitación, que aprenda haciendo con nosotros [...]*

Esta forma de *aprendizaje organizacional* genera mayores tiempos de consultas hacia los superiores y, además, expone al principiante a estar preguntando continuamente respecto de los casos con los que tiene que tratar. Pero también tenemos que subrayar que estaríamos frente a un patrón recurrente de las organizaciones, en el cual se señala la importancia del aprendizaje práctico de los nuevos agentes. Un aspecto que no es menor, es que esta modalidad de capacitación les permite a los viejos un mayor control sobre los aprendizajes que estaría adquiriendo el recién ingresado (Proulx, 2003; Szabla, 2007).

### ¿Enseñan algo las crisis?

En relación a la pregunta respecto de si las organizaciones aprenden o no de las crisis, las opiniones de los entrevistados estuvieron divididas, una mayoría opinó que las crisis enseñan mucho a la organización o a la gente. En palabras del informante No. 7:

*[...] de las crisis se aprende mucho, la organización adopta nuevas rutinas, normas, procedimientos [...] pero también las crisis queman a muchas personas en la administración [...] siempre vas a encontrar alguien que recuerda cómo una crisis terminó desprestigiando a tal o cual funcionario o a tal administrativo [...]*

Según la percepción del informante No. 3:

*[...] yo no creo que se aprenda tanto de las crisis, cuando hay una crisis grande en el municipio, hay una desesperación de los funcionarios de cómo emparchar el problema rápido [...] y ahí empiezan con una política de parche tras parche, les importa más dar una respuesta rápida aunque sea mala, que una solución permanente y más prolija a la cuestión [...] Yo creo que la gente aprende más en los cambios, cuando cambia una normativa o un sistema, la gente compara cómo se hacía antes, cómo vamos a hacerlo ahora, etc. Y allí algunos aprenden [...]*

La bibliografía de teoría de las organizaciones ha estudiado las crisis y los cambios como factores causantes de nuevos aprendizajes, rutinas, normativas, procedimientos y estructuras. En cualquier organización, cuando un tema o problema *se incendia* surgen nuevos actores, otras visiones o ideas o mayores presiones para hacer algo de distinta forma. Los dos tipos o modelos de cambio (incrementales versus disruptivos) son de utilidad para analizar las distintas situaciones que expusieron nuestros entrevistados. La evidencia analizada nos muestra que a través de los cambios disruptivos las organizaciones de una forma traumática (...cuánta gente se quemó con ese problema...); mientras que cuando los cambios de tipo incremental, el aprendizaje se produce gradualmente y sin *shocks* (Vidaver-Cohen, 1997; Weick, 1991; Zucker, 1999; Szabla, 2007; Greenwood y Hinings, 1996).

## ¿Qué rol cumple la planificación en el aprendizaje?

El análisis de la capacidad de aprendizaje en situaciones de crisis, lleva necesariamente a evaluar el rol que la planificación puede cumplir. Cuando se preguntó si la existencia de una planificación previa favorecería o dificultaba el aprendizaje, las respuestas fueron concluyentes. Según el informante No. 8:

*[...] la planificación te permite aprender un montón [...] el tema es que nosotros nos la pasamos solucionando – como podemos- problemas urgentes [...] y siempre lo que es urgente se termina olvidando de un plan prolijito [...] y cuando se acercan las elecciones se hacen algunos planes para publicitar y después volvemos a las urgencias [...]*

En palabras del informante No. 3:

*[...] un plan siempre ayuda [...] nuestro manejo de las situaciones cambiantes es continuo. No hay ninguna planificación que se respete, ni siquiera se imaginan escenarios futuros. Siempre se está gestionando sobre incendios [...] Yo creo que aprendemos lento. Y el gran problema que observo es la falta de claridad del dirigente. En los últimos años, nuestros dirigentes políticos tienen muy poca claridad en lo que quieren de la administración. En puestos claves de la organización han puesto gente leal pero que no conoce la tarea que tiene que gestionar en concreto o no conocen si habían planes preexistentes [...] por eso es importante que haya algún plan, aunque sea muy sencillo, pero que lo conozcamos todos [...]*

Según nos indica la evidencia empírica proveniente de los párrafos precedentes, siempre existe una tensión entre las urgencias y los planes, en favor de las primeras; pero también nuestros informantes reconocieron la importancia de tener algún plan compartido por la mayoría de la organización, como señalan Vicuña Ancín (2002) y Rojas (2004).

## El dirigente que sabe enseñar

La experiencia de los entrevistados señalaría que la planificación es un gran déficit en los municipios y que generalmente no se cumple con los planes como estaba pautado. Esta constatación llevó a preguntarles sobre la importancia del dirigente político y de la estrategia en el aprendizaje de una organización. Según el informante No. 2:

*[...] yo tengo cerca de treinta años de antigüedad en la administración municipal. He visto pasar distintos intendentes [...] los que tenían una visión más de largo plazo generalmente se llevaban mejor con la administración y eran un poco más estables en lo que te pedían [...] los intendentes más eléctricos –cortoplacistas- están preocupados por ciertos temas y quieren resolverlos ya y la cuestión del largo plazo y los planes les importan muy poco [...] es más los intendentes que tienen esa personalidad estratégica tratan mejor a la administración que los otros [...]*

En palabras del informante No. 3:

*[...] cuando el dirigente político sabe adónde va, cuando tiene en claro un cierto plan para el municipio, las cosas se ordenan de una forma diferente. Mis mejores recuerdos de trabajo en la administración municipal provienen de cuando tuvimos como intendente a una persona que tenía una gran preocupación por la estrategia general del municipio. Nos hacía armarle planes y presupuestos para todas las áreas sensibles y las reuniones de los secretarios con el intendente eran muy buenas, porque siempre estaba en claro cuál era la estrategia general que estábamos siguiendo [...] Hubo momentos en los que el intendente estaba faltando por temas políticos o de salud y no había grandes problemas, la administración funcionaba casi en automático porque había ciertos planes que estaban claros [...] El intendente nos pedía estudiar cómo fluctuaban los problemas o demandas del contribuyente al municipio y nos pedía hacer las provisiones presupuestarias para esas variaciones [...] sabíamos que en invierno íbamos a gastar más plata en cierto tipo de problemas distintos a los que teníamos durante el verano y nos exigía que tuviéramos una planificación presupuestaria para atender eso [...] Cuando la política está en armonía con la administración y se tiene un plan que seguir es cuando la gente aprende más y es más eficiente [...]*

Es innegable la importancia en el proceso de aprendizaje organizacional que tiene la figura de un dirigente político que muestra una preocupación por las enseñanzas que obtiene la gente y la organización. También queremos destacar aquí la asociación positiva que se observa entre ese tipo de dirigente y una planificación de tipo estratégica del municipio (Barling, 2014).

## La informatización como factor de aprendizaje

Otra de las grandes cuestiones que aparecía en las entrevistas es la relación que existe entre la informatización de la administración (tendencia creciente) y el aprendizaje de la organización. Las percepciones de los informantes clave no fueron homogéneas. Según el informante No. 1:

*[...] la informatización cambia todo para mejor. Cuando un municipio empieza a informatizarse se encuentran un montón de tareas y procesos que se hacen muchísimo más rápido. Antes, tener una base de datos de contribuyentes morosos era algo muy trabajoso de confeccionar, hoy con la informatización, podés tener un listado de los grandes deudores del municipio al día de hoy a las 10 de la mañana [...]*

Con un sentido distinto a lo anterior, se citan las percepciones del informante No. 3:

*[...] en informática en los municipios hubo mucha innovación pero no estuvo ligada a una cierta planificación [...] entonces la informática no aporta mayor certidumbre [...] sino simplemente velocidad [...] para generar problemas [...] hicimos trámites en línea que provocaron mayor asistencia del público al mostrador para consultar cómo debían llenar el formulario electrónico que supuestamente iban a poder hacer sin salir de sus casas [...] varias veces nuestro formulario de pago electrónico en Pago Fácil, tuvo un código de barras incorrecto por error de nuestros sistemas, con lo cual terminamos imputando ingresos a otro municipio y nuestro contribuyente, registraba deuda en nuestros controles [...]*

De las percepciones anteriores, se desprende que la informatización tiene una cierta relación con el aprendizaje de la organización, le da una mayor velocidad tanto para los aciertos como para los errores, y son necesarios mejores controles o auditorías. En palabras del informante No. 3:

*[...] la gente de sistemas está completamente alejada de las realidades que se viven en los mostradores del municipio [...] no tienen idea de las quejas o necesidades reales que manifiestan los contribuyentes [...] incluso de los administrativos que están en atención al público [...] No hay tampoco una auditoría de sistemas, nuestros sistemas funcionan mal [...] y nadie los audita [...] la gente de sistemas, está siempre trabajando sobre la coyuntura que sufre el sistema y rara vez trabajan sobre la estrategia general que se le da al sistema [...] siempre sobre el incendio y nunca sobre un plan [...] También tengo que reconocer que en sistemas es necesario tener alguien a cargo que tenga una visión más amplia de las cosas [...] cuando en sistemas falta una estrategia general y una mente flexible, lo que prima es la improvisación, el parche y la solución parcial [...] por lo tanto el sistema no tiene los efectos esperados de eficientización y racionalización [...] simplemente nos provoca problemas más rápidos [...] se nos aceleran los problemas y se incrementa el desorden [...]*

La importancia de la informatización en las organizaciones públicas modernas es innegable, tanto como factor de cambio organizacional como de aprendizaje. La informática, poco a poco, ha ido transformándose en el nuevo principio organizador de nuestras organizaciones, por eso es fundamental ligar la tecnología a un cierto plan de largo plazo para aprovechar de la mejor forma posible su naturaleza transformadora. La bibliografía disponible es conclusiva al señalar que la tecnología cambia, reestructura y enseña a nuestras organizaciones a trabajar de otra forma (Hage, 1999; Boffo, 2003; Greenwood y Hinnings, 1996, 2006; Barrett, 2006; Orlikowski, 2006, 2007; Proulx, 2003).

### La relación entre el presupuesto y el aprendizaje organizacional

En relación a la utilidad para el aprendizaje de la herramienta del presupuesto municipal, los informantes fueron muy claros. En palabras del informante No. 2:

*[...] el presupuesto es una excelente herramienta para enseñarle al ciudadano muchas cosas y a la administración también, por eso nuestro municipio desde hace varios años comenzó a implementar el presupuesto participativo, teníamos resistencia al interior del municipio (¿nos van a decir los vecinos cómo hay que gastar?) y desde el punto de vista del ciudadano había cierta apatía o no se entendía bien en qué consistía la iniciativa. Creo que hay que seguir difundiendo esta herramienta, sirve un montón porque nos hace aprender a todos de cómo funciona una democracia participativa y con inclusión social [...]*

Según el informante No. 3:

*[...] en relación al presupuesto, el proceso de aprendizaje es también lento. Se basa en el presupuesto anterior al cual se lo actualiza levemente en cada ejercicio [...] y en relación al presupuesto participativo, en nuestro municipio, todavía no hay ninguna iniciativa al respecto [...] pero creo que si se implementa en un futuro cercano, vamos a tener un sector que generalmente son los más movillizados o informados, que sin duda le va a prestar atención al tema [...]*

De las opiniones precedentes, se desprende que el presupuesto tradicional y el participativo son herramientas que pueden favorecer los aprendizajes tanto al interior de la organización como hacia la ciudadanía. En los estudios de políticas públicas distintos autores han señalado la importancia de estudiar el presupuesto como factor de continuidades y cambios organizacionales. La escuela de las *redes de cuestiones* señala que es importante estudiar *quién decide, cómo se manejan los dineros públicos* y señalan, que en la estructura del presupuesto de una organización existen un conjunto de decisiones evidentes para quienes sepa interpretarlas, porque allí podemos observar qué grupos intervienen para conseguir continuidades o cambios en las distintas partidas presupuestarias (Hecló y Wildavsky, 1974).

### Las normativas y el aprendizaje

En relación a la importancia de la normativa como factor de aprendizaje de la organización, la mayoría de los entrevistados opinó favorablemente. Según el informante No. 4:

*[...] toda la administración pública está basada en normativas [...] por eso la normativa le puede enseñar mucho a la persona que le dedica un tiempo a leerla y comprenderla. El problema es que no toda la normativa tiene la misma calidad [...] y a veces con los continuos cambios parciales, se aplican parches que no terminan de solucionar el problema que pretendían o lo agravan, porque generan más normas de mala calidad, más desorden, más confusión, menos coordinación, más complejidad de la mala. En síntesis, la normativa es importantísima si ordena y aumenta la coordinación porque esto enseña mucho. En la gran mayoría de los casos que presencié, no ocurrió esto. Yo, por complejidad de la mala entiendo a que la normativa se va transformando en algo tan engoroso que ya ni los especialistas en el tema la entienden o tienen seguridad de lo que están interpretando [...] los especialistas por momento, parecen más personas que dominan una artesanía (artesanos) antes que una técnica legal (técnicos).*

Según el informante No. 5:

*[...] en toda normativa hay mucho que aprender [...] el tema es que hay que estar actualizado y eso cuesta tiempo, esfuerzo, voluntad, etc. Creo que la mejor forma para que la gente (los administrativos) puedan aprender de la norma es mediante capacitaciones muy específicas y focalizadas. No es necesario que un administrativo sea un especialista en derecho administrativo, sino que sepa las 10 normas que regulan su trabajo cotidiano, esa creo que es la mejor lección que puedo decirte que me dejó trabajar con normativas municipales.*

En palabras del informante No. 3:

*[...] cuando uno tiene tanta normativa que se superpone o contradice aporta muchas complicaciones para los agentes que tienen que trabajar con ella [...] sinceramente, a veces pienso que en ciertos municipios necesitaríamos una tarea de simplificación normativa y esto tendría efectos positivos tanto sobre nosotros como sobre los contribuyentes, porque yo veo que por momentos ambos estamos confundidos [...]*

El aprendizaje por el cambio normativo es enfatizado por autores como Scott (1995) cuando señala que en las instituciones uno de los pilares que las animan es justamente el regulativo (leyes, normas, decretos, etc.), cuando hay grandes cambios en esta dimensión, estaríamos viendo no solamente una cuestión de cambio de visiones políticas sino también cambios de visiones, valores, enfoques, etc. Por otro lado, autores como Tolbert y Zucker (1996) estudian a las normas de las organizaciones como *procesos* de permanencia y cambio de ciertas ideas, valores, argumentos, etc.

**La cuestión de los valores o actitudes ante el aprendizaje**

En relación a la importancia de los valores de los funcionarios o los administrativos de un municipio, la pregunta resultó de relativa dificultad para ser comprendida por los entrevistados. Cuando se aclaró el significado de la pregunta, al mostrar que hay valores o creencias individuales o grupales que pueden funcionar como facilitadores o depresores del aprendizaje, el entrevistado No. 2 manifestó:

*[...] si por valores entendemos a los ideales de las distintas personas, mi experiencia administrativa me lleva a decirte que hay cierta gente que tiene una actitud más abierta hacia las cosas o las ideas nuevas, mientras que hay otra gente que no tiene ningún interés en cambiar [...] la actitud es fundamental y no siempre está tan ligada a la edad, hay gente de mucha antigüedad en esta organización que quiere aprender cuáles son las novedades y otros, a veces jóvenes que ya parecen completamente bloqueados [...]*

Según el informante No. 3:

*[...] es el dirigente político el que puede hacer aprender a la gente que trabaja en el municipio; un buen intendente, saber motivar, sabe hacer trabajar, sabe delegar, sabe exigir, sabe elegir a sus colaboradores y sabe elegir a los jefes intermedios [...] el tema es que muy cada tanto, aparecen esos dirigentes.*

Los valores de los actores son fundamentales en el proceso de aprendizaje. El grado de apertura o predisposición de un grupo en la organización puede hacer un cambio viable o inviable. Vidaver-Cohen, (1997) nos señala que en toda reforma

existen dos grupos, los innovadores y los receptores. Si los receptores rechazan o resisten esas innovaciones, las mismas tendrán un mayor grado de dificultad para ser llevadas a la práctica y por lo tanto no se podrá aprender de ellas. Por otro lado, Polidano (2001), cuando intenta explicar el fracaso de las reformas del Estado de los 90 pone en primer lugar a la falta de acuerdo de los niveles políticos con los intermedios de la organización sumado a que muchas reformas no tienen como objetivo solucionar algún problema de la organización. Toda reforma que es exitosa, lo es porque es valiosa y útil al solucionar algún problema concreto para la gente de la organización o para los contribuyentes. Pero no está demás decir que las organizaciones aprenden tanto de sus éxitos como de sus fracasos.

**La cuestión de la coordinación horizontal y los aprendizajes**

Uno de los problemas que se observa en las percepciones de los informantes clave es la *coordinación horizontal* entre las áreas de un municipio<sup>4</sup>. Hay un consenso generalizado acerca de los efectos de la coordinación sobre el aprendizaje. En palabras del informante No. 5:

*[...] siempre cuesta mucho conseguir una coordinación entre las distintas áreas de un municipio, cada secretario defiende su quintita y a veces no colabora con los otros [...] esto dificulta mucho que aprendamos entre todos porque no sabemos qué están haciendo o pensando los de la secretaría de al lado [...] y cada cual sigue corriendo por su lado [...]*

Según el informante No. 3:

*[...] cuando uno encuentra un intendente que tiene una visión estratégica de las cosas y sabe elegir a sus colaboradores para las distintas áreas, generalmente uno encuentra que los problemas de ponerse de acuerdo entre los distintos secretarios es mucho más fácil porque a todos se los obliga a seguir un mismo plan, o por lo menos, no apartarse tanto de ciertas ideas [...] pienso que en la cuestión política está la solución a la falta de coordinación entre las distintas áreas, son los políticos los que tienen que buscar siempre la mayor coordinación entre sus colaboradores [...] no hay que andar inventando tantas oficinas coordinadoras o secretarios coordinadores [...]*

La coordinación horizontal armónica nos muestra una organización relativamente estable desde el punto de vista político. La existencia de *murallas internas* entre las distintas secretarías, nos señala un efecto nocivo de una competencia política exacerbada y por momentos destructiva. Allí la comunicación y colaboración entre áreas se dificulta y por lo tanto, se reducen las condiciones que favorecen los aprendizajes (Rouleau, 2007).

Cuando se encuentran ciertos consensos y armonías al interior de un municipio, es cuando están dadas las mejores condiciones para un aprendizaje organizacional, si podemos sumar a ello una cierta capacidad de los dirigentes para buscar los aprendizajes y las estrategias de mediano y largo plazo.

Antes de pasar a las conclusiones del estudio, realizaremos el Cuadro 1 que resume los resultados de los distintos núcleos problemáticos relevados.

**Cuadro 1:** Principales núcleos problemáticos identificados.

NÚCLEO PROBLEMÁTICO	RESPUESTAS
¿Aprende la organización o la gente que trabaja en ella?	Ambos aprenden. El aprendizaje personal se observa en los individuos y el organizacional en las normativas y rutinas que se van estableciendo y modificando.
¿Cómo se capacita a los agentes nuevos?	Se los hace enfrentar al problema de una forma directa, sin una capacitación previa.
¿Enseñan algo las crisis?	Si enseñan, pero dejan muchos damnificados en la organización.
¿Enseña algo la planificación?	Enseña mucho, pero lamentablemente es una realidad que siempre están trabajando sobre lo urgente y no sobre lo planificado.
¿Enseña algo la informatización de la organización?	Enseña mucho. Aumenta la velocidad de los procesos, tanto los buenos como los malos.
¿Enseña algo el presupuesto?	Sí, enseña mucho a los funcionarios. Y respecto al presupuesto participativo, se observa que existen ciertas resistencias entre los funcionarios a su implementación, pero finalmente reconocen que sirve para capacitar a los ciudadanos en el manejo de ciertas cuestiones públicas.
¿Enseñan algo las normativas?	Sí, enseñan mucho. Pero se pone énfasis en la necesidad de una capacitación focalizada en las principales normativas que se usan en cada área.
¿Enseñan algo los dirigentes?	Sí, mucho. La personalidad del dirigente es fundamental porque es justamente él quien puede hacer aprender tanto a la organización como a los funcionarios.

## Conclusiones

En base a la evidencia empírica recolectada y proponiendo unas conclusiones que no pretenden ser generalizaciones de tipo *estadísticas* sino *analíticas* (Yin, 1995; Stake, 1995), aplicables a un grupo acotado de municipios de la provincia de

Buenos Aires, se detectaron los siguientes patrones recurrentes.

Los entrevistados aportaron evidencia compartida respecto de quiénes aprenden (¿las organizaciones o la gente?) y la respuesta parecería indicar que son ambos. Las organizaciones aprenden con sus normas, rutinas, procesos, y la gente aprende con su experiencia, los conocimientos profundos de los casos, los cambios, sus actitudes, etc. Es decir, que el proceso de aprendizaje descansa tanto en la organización como en la gente que la conforma.

En relación con la capacitación previa para realizar una tarea, las respuestas fueron contundentes al señalar que no se le da ninguna capacitación a la gente, que se la sumerge directamente en los problemas en los que tiene que trabajar. Se podría pensar en un modelo de capacitación que combine ambas cosas, aprender mientras se trabaja y al mismo tiempo darle los conceptos o ideas más útiles para realizar la tarea que se le encomienda. Es decir, buscar un modelo *práctico* y *teórico* integrado de capacitación.

Los entrevistados no coinciden en cuanto a la capacidad de enseñanza de las crisis. Algunos sostienen que las situaciones críticas no sirven para aprender y otros afirman que éstas son útiles para lograr cambios. Sostenemos que las crisis hacen que tanto la organización como sus miembros aprendan. Al producirse cambios, las personas inmersas en ellos comparan su forma de trabajar previa y posterior al cambio. Esta comparación es, sin duda, una forma de aprender.

La cuestión de la planificación y el aprendizaje fue valorada positivamente por los entrevistados, que si bien reconocieron que terminan trabajando sobre la coyuntura y la urgencia, la existencia de planes enseña mucho a las organizaciones, les brinda una cierta dirección hacia donde referirse. Se observa una necesidad clara de planes orientadores (y que no tienen porqué ser complejos) para la administración.

Otra de las reflexiones claras que surgen de las entrevistas a los informantes clave, es la importancia del dirigente político para *hacer aprender* a la organización. Cuando el dirigente tiene una preocupación por dejar enseñanzas y aprendizajes a la gente y la organización, o cuando tiene una mirada estratégica de las cuestiones del municipio, se registran los mejores logros y lecciones, según los informantes.

La utilización de la informática en las organizaciones públicas es reconocida como una herramienta de cambio por los informantes clave. La reflexión indicaría que la introducción de la informática cambia las velocidades y los procesos de la administración, pero también dinamiza los problemas. La mayor

efectividad de la informática estaría ligada a una estrategia general de informatización y no tanto a una política de *soluciones parciales informáticas*.

Los entrevistados señalaron la necesidad de tener una parte de informática ligada a las cuestiones puntuales y problemáticas, y, al mismo tiempo, una *estrategia general de informatización*. Pero la relación que existiría entre los aprendizajes y la informática sería incuestionable, porque la informatización se ha transformado en un nuevo *principio organizador* de la administración pública provocando una clara tensión con las *normativas* que eran el *principio organizador tradicional*.

La relación que existe entre el presupuesto y el aprendizaje es también ponderada por los informantes clave. Si bien señalaron que el aprendizaje es lento, habría que distinguir entre dos cuestiones concretas, por un lado, el presupuesto de la organización, y, por el otro, el presupuesto de tipo participativo. En cuanto al primero, los efectos del presupuesto sobre los aprendizajes organizacionales parecerían lentos pero también serían bastante efectivos; en relación al segundo, los informantes ponderaron favorablemente al presupuesto de tipo participativo como una herramienta de aprendizaje tanto para el municipio como para los contribuyentes.

En cuanto al vínculo entre la normativa y el aprendizaje, los informantes remarcaron que la gran complejidad, superposición o contradicción en las normas genera efectos adversos hacia el aprendizaje. Cuando las normativas son más claras y simples, parecerían tener un mayor efecto organizador (y por lo tanto *enseñan más*) tanto para las personas como sobre la organización. Habría que reflexionar sobre la necesidad de una mayor simplificación normativa y una capacitación más focalizada en las normas

específicas que se necesitan en las distintas áreas para sus tareas cotidianas.

Entre los grandes factores de aprendizaje organizacional se ubica tanto a la informatización como a las normativas. Es necesario lograr entre ambas ideas la mayor complementariedad posible, para evitar que lo informático *ignore* a lo normativo y que lo *normativo* sea imposible de procesar por *el sistema*.

Según los informantes, la cuestión de los valores o actitudes individuales estaría estrechamente vinculada con los aprendizajes de la organización. Cuando los agentes y dirigentes tienen una actitud favorable y abierta hacia los aprendizajes, las enseñanzas son mucho más fáciles de elaborar y transmitir en conjunto. Por ello, es necesario remarcar a los dirigentes que pueden hacer mucho para transformarse en agentes de *capacitación* y, además, remarcar a los agentes la necesidad de una actitud abierta hacia las nuevas ideas o aprendizajes.

Otra gran lección es la necesidad de mejorar la coordinación horizontal, dado que permite una mayor circulación de las experiencias sectoriales y de esta forma se favorecería notablemente el aprendizaje organizacional.

En síntesis, hay tres factores que tienen mayor influencia en las organizaciones que aprenden: en primer lugar, la dirigencia política, que tiene una enorme capacidad de enseñarle a la organización y a la gente si tiene una voluntad favorable y una mirada estratégica de las grandes cuestiones; en segundo lugar, las cuestiones ligadas a la informática y a la normativa que son los principios organizadores de la administración moderna; y en tercer lugar, la actitud favorable hacia las novedades en los receptores de los cambios.

## Referencias

- Alford, R. y Friedland, R. (1999): **Introduciendo de nuevo a la Sociedad: Símbolos, Prácticas y Contradicciones Institucionales**. En: Powell, W. y Di Maggio, P. (Eds.): *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México: Editorial FCE.
- Amis, J.; Slack, T y Hinnings, C.R. (2002): **Values and Organizational Change**. *The Journal Of Applied Behavioral Science*. Vol. 436. No. 38: 436-465. ISSN: 0021-8863.
- Astarita, M; Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012): **Relaciones Intergubernamentales (RIGS) en la Administración Pública**. En: J.M: Abal Medina y H. Cao (Comp.): *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Barling, J. (2014): **The Science of Leadership: Lessons from Research for Organizational Leaders**. New York: Oxford University Press.
- Barrett, M.; Grant, D. y Wailes, N. (2006): **Information and Communication Technology –ICT- and Organizational Change**, *The Journal of Applied Behavioral Science*. Vol. 42. No. 1: 6-22. ISSN: 0021-8863.
- Berger, P. L. y Luckmann T. (2005): **La Construcción Social de la Realidad**. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Boffo, C. (2003): **Changement Continu et Situé: Théorie et Implications Pratiques**. *Cahiers No. 2003-01. Centre D'études en Transformation des Organisations. HEC Montréal*.
- Cetrángolo, O. y Jimenez, J. P. (2004): **Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina. Raíces Históricas, Instituciones y Conflictos Persistentes**. *Serie Gestión Pública*. No. 47. Buenos Aires: CEPAL.
- Cresswell, J. (2009): **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach**. USA: SAGE Editors. 3ra. Ed.

- Faletti, T. (2004): **Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations**. En: J. Tulchin y Selee, A. (Ed.): *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12. Capítulo 3: 67-100. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Report on the Americas.
- Gagnon, Y. C. (2009), **Case Study as Research Method**. Montreal: Presses de L'Université du Québec.
- Gibson, E. y Faletti, T. (2004): **Unity by the Stick: Regional Conflicts and the Origin of Argentine Federalism**. En: E. Gibson (Ed.): *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Greenwood, R. y Hinings B. (2006): **Radical Organizational Change**. En: S. Clegg; C. Hardy; T. Lawrence y W. Nord: *The Sage Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks: Sage Publications. 2da. Ed.
- Greenwood, R. y Hinings, C. R. (1996): **Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism**. *The Academy of Management Review*. Vol.21. No. 4: 1002-1054. ISSN: (P) 0363-7425.
- Hage, J. T. (1999): **Organizational Innovation and Organizational Change**. *Annual Review of Sociology*. No. 25: 597-622. ISSN: 0360-0572.
- Hecló, H. y Wildavsky, A. (1974): **The Private Government of Public Money**. UK: Ed. University of California Press, .
- Iturburu, M. (2012): **Los Municipios**. En: J. M. Abal Medina y H. Cao (Comp.): *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Krieger, M. (2015): **Sociología de las Organizaciones Públicas: Un Análisis del Comportamiento Organizacional del Estado y la Administración Pública**. Buenos Aires: Editorial Errepar.
- Lines, R. (2005): **The Structure and Function of Attitudes toward Organizational Change**. *Human Resource Development Review*. Vol. 4. No. 1: 8-32. ISSN: 1044-8004.
- Orlikowski, W. J. (1996): **Improvising Organizational Transformation Over Time: A Situated Change Perspective**. *Information Systems Research*. Vol. 38. No. 2: 11-21. ISSN: 1047-7047.
- Orlikowski, W. J. (2007): **Sociomaterial Practices: Exploring Technology at Work**. *Organization Studies*. Vol. 28. No. 9: 1435-1448. ISSN: 1741-3044.
- Orlikowski, W. J. & YATES, J. (2006): **ICT and Organizational Change: A Commentary**. *The Journal of Applied Behavioral Science*. Vol. 42. No. 1: 127-134. ISSN: 0021-8863.
- Orlikowski, W. J. Y Barley, S. (2001): **Technology and Institutions: What Can Research on Information Technology and Research on Organizations Learn from Each Other**. *MIS Quarterly*. Vol. 25. No. 2: 145-165. ISSN: 2162-9730.
- Passalacqua, E. (1992): **El Régimen Municipal y la Constitución Nacional, Autonomía y Autarquía**. en A. Gómez y N. Losa (Comp.): *El Municipio Argentino*. Buenos Aires: CEAL, Biblioteca Política.
- Peters, G. (2003): **El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política**. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Polidano, C. (2001): **Why Civil Service Reforms Fail**. *Public Management Review*. Vol 3, Issue 3: 346-361. ISSN 1471-9037.
- Prats I Catalá, J. (1998): **Administración Pública y Desarrollo en América Latina, un Enfoque neoinstitucionalista**. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11, Junio. ISSN: 1315-2378.
- Proulx, D. (2003, octubre): **Los Factores Axiológicos en la Implementación de Nuevos Modelos de Gestión**. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá.
- Proulx, D. y Brière, S. (2004, noviembre): **La Reforma Administrativa en el Gobierno de Québec: Estudio del Proceso de Cambio sobre la Cultura Organizacional**. IX Congreso Internacional del Clad. Madrid.
- Robson, C. (2002): **Real World Research**, UK: Blackwell Publishing.
- Rojas, F. A. (2004): **¿Cómo se hace un Plan Estratégico? Teoría del Marketing Estratégico**. Madrid: Ediciones Esic.
- Rouleau, L. (2007): **Théorie des Organisations: Approches Classiques, Contemporaines et de l'avant Garde**. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sandoval CASILIMAS, C. (1996): **Manual de Investigación Cualitativa**. Colombia: Ediciones ICFES Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.
- Scott, R. W. (1999): **Retomando los Argumentos Institucionales**. En: W. Powell. y P. Di Maggio (Ed.): *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Scott, R. W. (1995): **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: Ed. Sage Publications.
- Stake, R. (1995): **The Art of Case Study Research**. UK: Editions Sage.
- Strauss, A. y Corbin J. (1990): **Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques**. USA: Ed. Newbury Park.
- Suarez Cao, J. (2011): **¿Federal en Teoría pero Unitaria en la Práctica? Una Discusión sobre el Federalismo y la Provincialización de la Política en Argentina**. *Revista SAAP*. Vol. 5. No. 2. ISSN: 1853-1970.
- Szabla, D. B. (2007): **A Multidimensional View of Resistance to Organizational Change: Exploring Cognitive, Emotional, and Intentional Responses to Planned Change across Perceived Change Leadership Strategies**. *Human Resource Development Quarterly*. Vol. 18. No.4: 525-558. ISSN: 1044-8004.
- Tolbert, P. S. y Zucker L. G. (1996): **The Institutionalization of Institutional Theory**. En: S. R. Clegg.; C. Hardy y W.R. Nord (Eds), *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Vicuña Ancín, J. M. (2002): **El Plan Estratégico en la Práctica**. Madrid: Editorial Ecin.
- Vidaver-Cohen, D. (1997): **Moral Imagination in Organizational Problem Solving: an Institutional Perspective**. *Bussines Ethics Quaterly*. Vol.7. No. 4: 1-26. ISSN: 1052-150X.
- Vilas, C. (2003): **Descentralización de Políticas Públicas, Argentina en la Década de 1990**. Dirección de Estudios e Información. Instituto Nacional de la Administración Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Weick, K. (1991): **The Nontraditional Quality of Organizational Learning**. *Organization Science*. Vol. 2 No. 1: 116-124. ISSN: 1047-7039.
- Weick, K. y Quinn, R. (1999): **Organizational Change and Development**. *Annual Review of Psychology*. No. 50: 361-386. ISSN: 0066-4308.
- Williamson, J. (1998): **Revisión del consenso de Washington**. En: L. Emmeriji y J. Núñez de Arco (Comp.): *El Desarrollo Económico en los Umbrales del Siglo XXI*. Washington D.C.: World Bank.
- Yin, R. (1994): **Case Study Research, Design and Methods**. USA: Ed. Sage
- Zucker, L. G. (1999): **El Papel de la Institucionalización en la Persistencia Cultural**. En: W. Powell y P. Di Maggio. (Ed.): *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

## Notas:

<sup>1</sup> La autonomía municipal, es decir, la facultad de dictarse su propia carta orgánica, elegir autoridades y tener plena potestad para gestionar y organizar las obras, servicios en inversiones, fue consagrada en la reforma constitucional de 1994. No obstante, la facultad de implementarla fue delegada a las provincias, quienes ejercieron dicha potestad de diferente manera. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la autonomía municipal no fue puesta en relevancia.

<sup>2</sup> El formulario semi-estructurado que han respondido los informantes clave contenía las siguientes preguntas:

- ▶ En su opinión: ¿quién aprende en las organizaciones públicas?, ¿la gente o la organización?
- ▶ ¿Cómo se capacita a los nuevos miembros de la organización?
- ▶ ¿Qué influencia tienen las crisis en los momentos de aprendizaje?
- ▶ ¿Qué influencia tiene la planificación sobre los aprendizajes?
- ▶ ¿Qué influencia tiene la dirigencia política o los altos funcionarios para favorecer o desfavorecer el aprendizaje?
- ▶ ¿Qué influencia tiene la informática o la informatización sobre la capacidad de aprendizaje de su organización?
- ▶ ¿Qué influencia tiene el presupuesto público sobre los aprendizajes de su organización?
- ▶ ¿Qué influencia tienen las normativas de su organización sobre el aprendizaje?
- ▶ ¿Qué influencia tienen los valores, ideales, creencias o actitudes de los funcionarios y los agentes en los momentos de aprendizaje?
- ▶ ¿Aprenden más los organismos que tienen una buena coordinación o comunicación horizontal comparados con los que no la tienen?
- ▶ ¿Hay algo más que quisiera señalarnos y no le hayamos preguntado?

Muchas gracias por su valiosa colaboración.

<sup>3</sup> Por una cuestión de tratamiento de la información suministrada por los informantes clave, no será revelada la identidad de los mismos ni el municipio al cual pertenecen. Estas fueron las condiciones que acordamos con los entrevistados para que pudieran opinar libremente y mostrar sus conocimientos sin condicionamientos del problema que investigamos. En la investigación de tipo cualitativa, el entrevistado muestra *directamente* sus opiniones, percepciones y tomas de posición, razón por la cual el investigador debe *proteger o reservar la identidad* de quien le permitió un acceso abierto a dicha información (Cresswell, 2009; Robson, 2002; Stake, 1995; Gagnon, 2009; Strauss y Corbin, 1990).

<sup>4</sup> Por problemas de coordinación horizontal, se entiende a la dificultad que se observa entre distintas áreas de un municipio, para colaborar con otras. La organización, tendría un corte *vertical*, que responde a un dirigente en concreto y que dicho sector no puede colaborar automáticamente con otra área que está incluida dentro de otro *liderazgo*.

