

Articulación estratégica municipal. -Optimizando los recursos y las redes institucionales.-

Raúl, Carvajal M., Ph.D., Coordinador del Sistema de Asistencia Técnico Empresarial de la Fundación México – Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC), México, carvajal@fumec.org.mx
Ricardo, Hirata O., M.Sc., Director de Keisen Consultores, México, rhirata@keisen.com

ABSTRACT.

Para todos es conocido el problema de la disfunción sistémica en una organización y la necesidad de un enfoque de procesos que vincule las distintas partes y recursos para el logro de fines comunes (tanto del proveedor como del usuario). La tradicional asignación presupuestal, las divisiones funcionales y la orientación a objetivos organizacionales más que del usuario, son las causas de una baja efectividad en los resultados (el impacto) de los programas institucionales y en consecuencia de la imagen de la organización.

El presente artículo, explica el enfoque de articulación estratégica aplicada con la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado de Guanajuato, involucrando a dependencias estatales y municipales con los responsables de las direcciones de 3 municipios para lograr una mayor interacción entre las partes y un incremento en la efectividad de las acciones en las comunidades y proyectos del Municipio participante.

Si bien los procesos de articulación se consolidan en el mediano plazo, los resultados iniciales se dieron en forma inmediata, además de lograr un facultamiento en el articulador (promotor o enlace) para desarrollar más y mejores vínculos con otros actores y recursos.

1.- INTRODUCCION: ¿Por qué se requiere de una articulación estratégica?

La ecología organizacional. Las organizaciones para transformar insumos en los productos y servicios que ofrecen a sus clientes tienen que interactuar como muchas otras organizaciones que regulan, facilitan y permiten la realización de sus actividades. Esta interacción constituye, en muchos casos, un “vía crúsis” que consume una parte sustancial del tiempo, recursos y esfuerzo de las organizaciones.

Proveedores de recursos y articuladores. Para facilitar estas interacciones han surgido múltiples organismos y programas de apoyo tanto a nivel gubernamental como privado (nacional e internacional). A nivel federal existen más de 200 programas de apoyo.

El instrumento ideal de las empresas. Muchos de los recursos ofrecen “o venden” servicios específicos que, en concepto del recurso, apoyarán a la empresa a resolver sus problemas y facilitar su desarrollo. Y por otro lado, una empresa requiere identificar cuáles son los recursos que pueden apoyarla a resolver problemas y mejorar su desempeño, evaluar cuáles son los que generan un mayor valor, encontrar las formas de encontrar a los mejores proveedores. Esta es la tarea de articulación que requieren las empresas.

Articulación y generación de servicios específicos. Los recursos de apoyo a las empresas los podemos clasificar en función del grado en que son proveedores de servicios o articuladores. Un proveedor de servicios es el que tiene dedica la mayor parte de su tiempo y esfuerzo a la generación de servicios específicos y muy poco tiempo a la articulación con otros recursos, esto es, se orienta a la “venta” de lo que ofrece. Por otro lado, un articulador tiene una alta capacidad de articulación y dedica una parte minoritaria de su tiempo a proveer servicios directamente.

Trabajo en equipo y articulación estratégica. Los proyectos en los que un grupo de personas trabaja de manera efectiva como un equipo son experiencias que, además de los resultados que generan, producen una grata y perdurable sensación entre los participantes.

La articulación entre empresas. A un nivel mayor, las empresas y organizaciones para generar los productos y servicios que requieren articularse no sólo con sus clientes y usuarios, sino también con otras organizaciones, empresas y programas.

La articulación como problema sistémico. Las iniciativas para mejorar la articulación y alineamiento entre instrumentos y recursos de apoyo, usualmente tienen pobres resultados. No es un problema cultural, normalmente es un trabajo de articulación entre organizaciones y programas.

2- FUENTES DE DESARTICULACIÓN.

La Asignación Presupuestal

Una de las causas principales de la dispersión de metas es la forma en que se asigna el presupuesto. En las instituciones gubernamentales y grandes empresas la asignación del presupuesto a las entidades genera una “batalla interna” donde cada quién trata de llevarse una parte substancial del presupuesto. En este proceso los competidores de una entidad son las otras entidades, lo cual genera un conflicto interno no siempre bien resuelto. Asimismo, la parte que le toca a una entidad es objeto de disputa entre las subdirecciones o subsecretarías, transmitiéndose el ambiente de rivalidad. Este proceso sigue hacia las gerencias o direcciones, lo que provoca que entre ellos se vean como rivales por el mismo presupuesto.

La División Funcional

Un segundo problema es la forma en que se dividen las instituciones y programas de apoyo a las empresas, sectores o comunidades. La división funcional induce sectores y poblaciones objetivo, metas y programas diferentes para cada institución y recurso. Los recursos de apoyo a empresas, comunidades, sectores o conglomerados, tanto gubernamentales, como privados y ONG's, persiguen de manera independiente sus metas, en detrimento de los que reciben estos servicios. Dado que las instituciones tienen una división funcional (salud, educación, desarrollo económico, PYMES, finanzas, seguridad pública, desarrollo rural, entre otras), cada una transforma su función en programas, acciones y servicios con formas particulares de llevarlas a los beneficiarios.

Complejidad de la articulación.

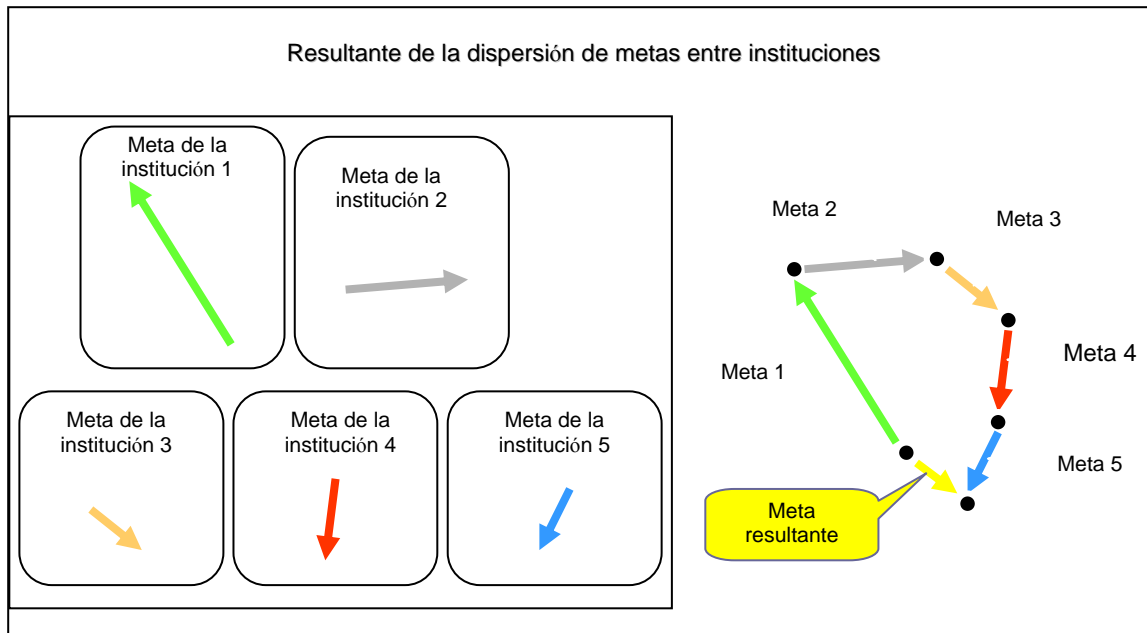
Con objeto de disminuir la dispersión de programas y acciones se han creado numerosas instancias de coordinación, tanto a niveles del gobierno federal, estatal y municipal, como de sectores. Entre estas tenemos:

- Gabinetes Federal y Estatales
- Comisiones Estatales
- Consejos interinstitucionales
- Grupos de Coordinación
- Comisiones sectoriales
- Comisiones Locales
- Consejos Regionales.

Estas instancias tienen como propósito el volver a unir lo que los procesos de dispersión han separado.

Resultante de la dispersión de metas entre instituciones.

La dispersión de metas podemos mostrarla representando a las metas como vectores. La dirección muestra la contribución a los fines de los recursos, y los fines de los beneficiarios. Una dirección de 45 grados (↗) indica igual contribución a ambos fines. El tamaño de la flecha esta en relación a la contribución a estos fines. Una flecha de gran tamaño implica una gran contribución. La resultante podemos representarla como la suma vectorial de las metas de cada una de las instituciones.



Orientaciones en la interacción recurso-beneficiario

Cuando la función es colocar o vender los productos o servicios del recurso en la clientela, la función se define como de ventas. Un agente o promotor de una institución que tiene la tarea de colocar un número determinado de servicios es un "vendedor". Cuida principalmente el interés del recurso.

2- LO ESTRATEGICO.

La parte estratégica de la articulación.

El que cada agente conozca los programas y criterios de otros recursos, les da la capacidad de actuar como agentes múltiples, cada uno promoviendo a los demás programas. Por otro lado, un agente articulador debe conocer los fines de las empresas y sectores para acercarles los recursos que mayor apoyen su desarrollo. La medida de efectividad del agente articulador se genera en base a los fines de las empresas y sectores.

Visión de la Articulación en término del ámbito y propósito.

Dependiendo en donde se encuentra uno, la visión de lo que es una articulación es diferente. En general la visión casi siempre se tiene "hacia abajo". Esto es, un individuo desea que se articulen los programas que dependen de él. La articulación estratégica se inicia con "mirar a los lados", empezar una articulación con las unidades o individuos al mismo nivel.

Visión de un promotor.

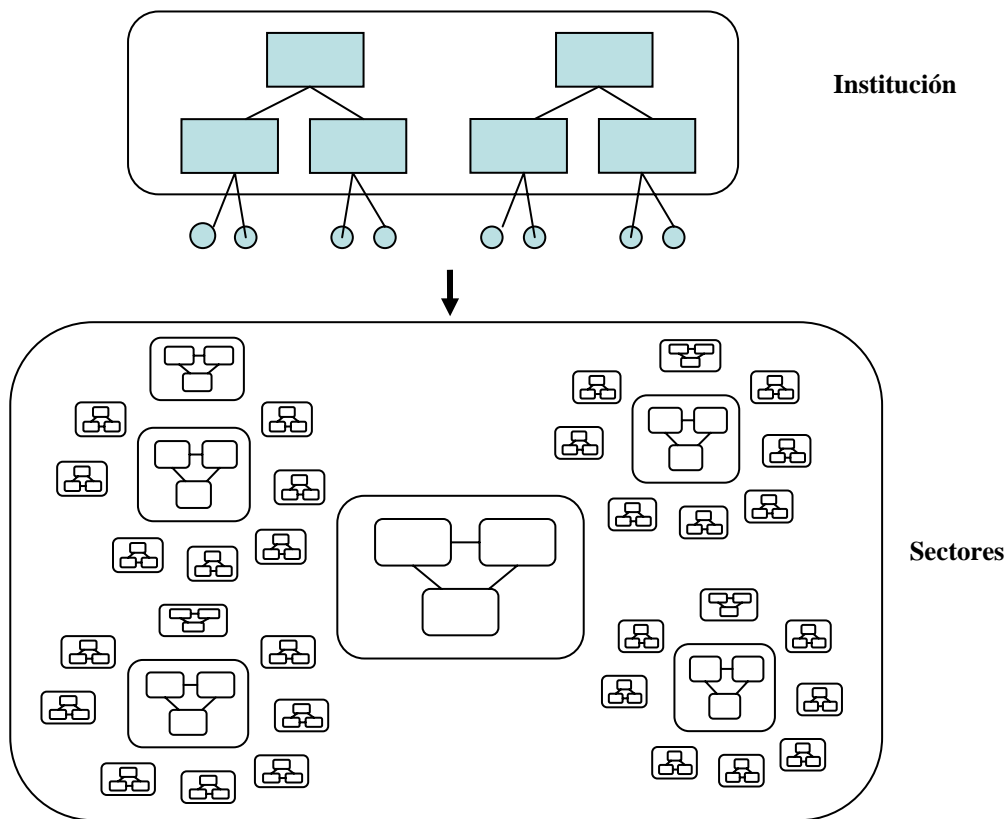
Un promotor que tiene una meta de atención a empresas de un sector, concentra su atención en su programa y en las empresas que atiende. No ve otros programas o empresas no asignadas. Asume que está trabajando con empresas del sector, esta es la manera en que lo reporta, número de empresas atendidas.

Visión de la Empresa.

Para la empresa el promotor es el “representante” de la institución, con acceso a todos sus programas. Ellos asumen que el promotor está enterado de los programas y apoyos que puede darles la institución. Esto es, lo ven como un promotor multi programas de una institución.

Visión de una Institución

El responsable de una institución puede ver a la articulación como un instrumento para mejor llevar sus programas a los sectores. Ve el conjunto de programas de su institución y desearía que sus agentes o promotores estuvieran articulados. Tiende a ver la cobertura en término de atención a sectores. La atención se expresa como el número de empresas atendidas.



Visión Estratégica: enfoque holográfico versus enfoque fotográfico.

Una visión estratégica consiste de tener claridad en la dirección a la cual se quiere ir y de la forma de hacerlo. Cada una de las instituciones y recursos de apoyo usualmente tiene una visión estratégica que puede ser compartida o no entre sus miembros.

Enfoque “fotográfico”. Cada miembro de la organización tiene una visión de su parte y sólo el más alto directivo tiene la visión integral. La función del directivo es asegurar que cada uno haga su parte, él los coordina. Si la institución fuera como un “negativo de fotografía”, cada promotor tendría una pequeña parte, que al proyectarla daría esta parte amplificada.

Enfoque “holográfico”. Cada miembro tiene la imagen del todo, saben donde está y para donde va la institución, adecua su función a esta imagen global. Coordinar acciones sólo requiere de esfuerzos periódicos para asegurar que se sigue el rumbo esperado. La visión de la institución es de un “holograma”, cada miembro tiene una parte del “holograma”. Si un holograma se divide en pedazos, al proyecta un pedazo se ve la imagen del todo.

Visión Estratégica Empresas-Programas.

Con objeto de ilustrar la diferencia entre la forma normal de interacción entre empresas y recursos de apoyo, se muestran cuatro situaciones.

Situación 1. Estado normal. Es la forma en que normalmente interactúan programas y empresas, cada quién con sus propósitos y metas previamente definidas.

Situación 2. Visión común entre programas. En este estado, las instituciones articulan sus esfuerzos con una visión común. Esta visión presupone que saben lo que es deseable para las empresas, pero los proyectos no se construyen conjuntamente.

Situación 3. Visión común en empresas. En caso que las empresas articulen sus fines y metas, hay una unificación en el sector.

Situación 4. Visión común empresas-programas. En este caso, programas y empresas coinciden en sus fines y metas, ambos las incluyen dentro de sus planes.

3.- ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN.

Opciones de articulación: generar capacidad entre promotores o tener agentes articuladores.

La estrategia de articulación está relacionada con el ámbito institucional, enfoque, sector y nivel de articulación. Una estrategia adecuada para articular los programas de una unidad con un enfoque de venta, es el transformar a los promotores de cada programa en promotores-articuladores. En cambio una estrategia para articular los programas de varias instituciones para generar un desarrollo en empresas requiere una estrategia de articulación interinstitucional con enfoque de desarrollo.

En primer lugar examinaremos el caso de una unidad que desea articular los programas de varias instituciones sin modificar el enfoque, solamente con el propósito de mejorar la efectividad de las instituciones. La estrategia puede llevarse a cabo con articuladores específicos o a través de crear una capacidad de articulación en los promotores institucionales.

Ambas estrategias son complementarias. El generar una capacidad de articulación entre programas institucionales aprovecha la estructura que se tiene. Por otro lado, los procesos que llevan a la desarticulación muchas veces dejan poco entusiasmo para articularse con aquellos que se compite por los recursos y el reconocimiento. Por esta razón una estrategia viable es tener agentes articuladores cuya función sea el apoyar a los beneficiarios a través de la articulación con los programas institucionales y recursos existentes. Estos agentes toman el punto de vista de los beneficiarios y acercan a los recursos y programas que sean pertinentes para ellos.

Instituciones o programas de apoyo usualmente llevan sus programas o servicios de manera aislada a las empresas, municipios y comunidades. Si una persona o grupo es atendido por una de las instituciones, la atención se centra en los servicios específicos de esa institución o programa. Los promotores o

agentes de la institución sólo conocen de sus propios programas, no conocen de programas de otras instituciones. Mucho menos identifican la demanda que puede ser objeto de atención de otros programas.

Niveles de articulación entre dos organizaciones o programas.

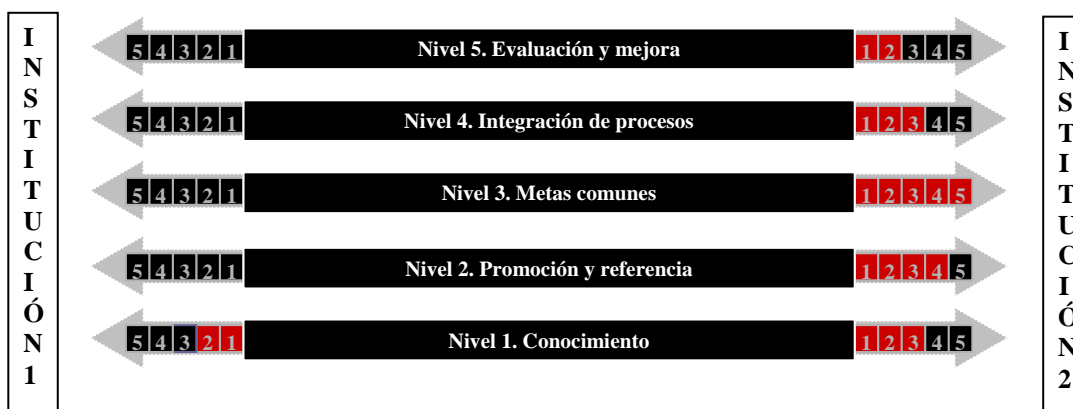
La adecuada articulación de una empresa con los programas y recursos que pueden apoyarla es uno de los factores esenciales para mejorar su competitividad. Una empresa requiere de diversos servicios para mejorar su competitividad, desde servicios de diagnóstico, planeación y mercadotecnia, hasta rediseño de procesos productivos, capacitación técnica y empresarial, financiamiento, asesoría contable, legal y para el desarrollo de recursos humanos. Estos servicios son proporcionados por diversas instituciones, programas y personas.

Desde el punto de vista de la empresa, la situación ideal sería que los proveedores de servicios estuvieran suficientemente articulados. Esto es, si requiere de un diagnóstico, capacitación, financiamiento y asesoría contable, el ideal es que el agente que lleva a cabo el diagnóstico, el que organiza la capacitación, el agente financiero y el contador fueran un equipo de trabajo. Así, en lugar de tratar a cada uno por separado, proporcionarles la misma información y documentos y pasar filtros similares para asegurar que es un cliente viable, tendría que hacer un sólo trámite. Idealmente también deberían estar integrados los procesos de atención de cada proveedor, desde una promoción conjunta hasta una evaluación común.

El lograr un alto nivel de articulación entre dos organizaciones o programas es una tarea compleja. Deben existir zonas donde la cooperación sea de mutuo beneficio, una convicción en los niveles directivos sobre la conveniencia de estar articulados y la información e incentivos en los niveles operativos para hacer realidad dicha articulación.

Los niveles van desde no requerir ninguna articulación, hasta el tener conocimiento, metas comunes o evaluación conjunta. Puede medirse a través de los siguientes criterios:

- Conocimiento del programa.
- Promoción y referencia.
- Metas comunes.
- Integración de proceso.
- Evaluación conjunta.



Estos criterios corresponden a diferentes niveles jerárquicos. Un promotor o agente que lleva los servicios a los beneficiarios opera en los niveles de conocimiento, promoción y referencia. Esto puede hacerlo sin una política expresa de articulación entre programas. Metas comunes de articulación, una

integración de procesos de servicio o evaluaciones conjuntas, que corresponden a niveles superiores, establecen una plataforma para que la articulación sea un componente de la operación de diferentes programas.

De esta forma, un programa está totalmente articulado con otro programa cuando a nivel operativo los agentes que proveen los servicios de un programa conocen el otro programa, llevan a cabo promociones de ambos programas, se refieren clientes entre ambos programas en término del servicio que requieren, han adecuado su proceso de atención para hacerlo de manera conjunta y las metas e incentivos incluyen las acciones de articulación con el otro programa. Para que exista una articulación total entre dos programas en el nivel de operación, es necesario que existan acuerdos en los otros niveles. Estos acuerdos pueden expresarse en convenios, en procesos de evaluación conjuntos, en criterios de desempeño, en políticas y normas. La existencia de estos acuerdos no necesariamente asegura una coordinación en el ámbito operativo.

4.- DIAGNÓSTICO Y PLAN DE ACCIÓN PARA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN.

Diagnóstico.

Diagnóstico de articulación entre el municipio cliente (MUN) y una institución y sus programas (digamos el DIF) como recursos disponibles.

Nivel	Comportamiento actual de los agentes operativos de los programas	Cal
1	Nivel 1. El agente del MUN conoce casi todos los servicios del DIF	4
1	Nivel 1. El agente del programa DIF conoce los servicios del MUN (negativo = no conoce)	-1
2	Nivel 2. El agente del MUN promueve los servicios del DIF (pasivamente)	2
2	Nivel 2. El agente del programa DIF habla mal de los servicios del MUN	-3
3	Nivel 3. El MUN tiene entre sus metas apoyar la obtención de recursos de DIF	2
3	Nivel 3. El agente del DIF no considera a servicios hacia MUN en sus metas	0
4	Nivel 4. El agente del MUN apoya los trámites de acceso al programa DIF	2
4	Nivel 4. El programa DIF no toma en cuenta los procesos del MUN	0
5	Nivel 5. El MUN no hace una evaluación de sus resultados con DIF	0
5	Nivel 5. El programa DIF no hace una evaluación de resultados con MUN	0

Estado deseado.

Estado en que se desea tener una articulación entre estos dos programas.

Nivel	Comportamiento deseado de los agentes operativos de los programas	Cal
1	Nivel 1. El agente del programa MUN conoce todos los servicios del DIF	5
1	Nivel 1. El agente del programa DIF conoce parte de los servicios del MUN	3
2	Nivel 2. El agente del MUN promueve activamente los servicios del DIF	4
2	Nivel 2. El agente del programa DIF promueve los servicios del MUN	3
3	Nivel 3. El MUN tiene entre sus metas apoyar la obtención de recursos de DIF	3
3	Nivel 3. El agente del DIF considera a servicios hacia MUN en sus metas	2
4	Nivel 4. El agente del MUN integra los trámites de acceso al programa DIF	4
4	Nivel 4. El programa DIF toma en cuenta los procesos del MUN	3
5	Nivel 5. El programa MUN hace una evaluación de sus resultados con DIF	3
5	Nivel 5. El programa DIF hace una evaluación de resultados con MUN	3

Plan de acción.

Conocimiento. El propósito del MUN es completar el conocimiento de los productos y servicios del DIF. El propósito del DIF es conocer el programa MUN, lo que puede llevarse a cabo a través de un programa de capacitación y actualización a los agentes del DIF.

Promoción. El programa MUN debe mejorar la promoción del programa DIF. El programa DIF debe incorporar en su promoción, al programa MUN, tanto en los puntos de contacto como oficinas, como en las visitas a clientes.

Metas. Deben ampliarse las metas de articulación del programa MUN y negociar con los directivos del programa DIF la inclusión de metas de promoción del programa MUN. Como primer paso debe eliminarse la promoción negativa por parte del DIF.

Integración de procesos. El programa MUN debe avanzar en la integración de sus acciones con el programa DIF. Por su parte, DIF debe incorporar en sus procesos de atención las articulaciones con MUN.

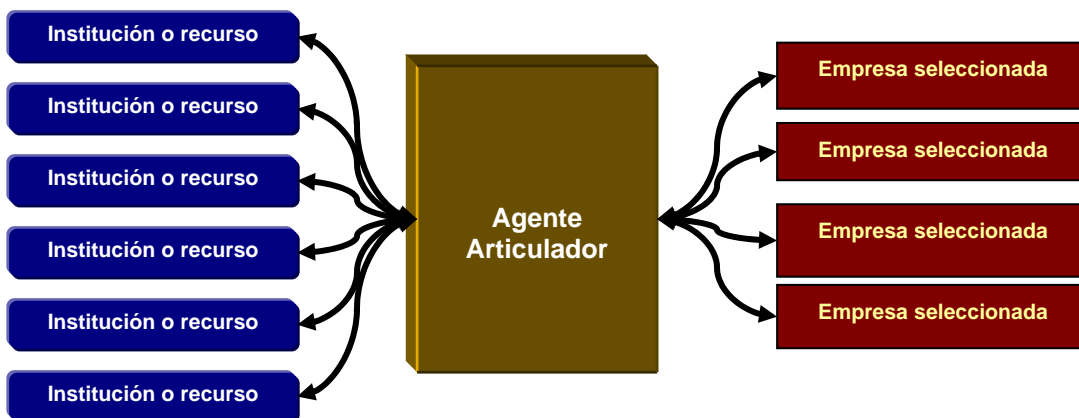
Evaluación conjunta. Ambos programas deben establecer procesos de evaluación conjunta para mejorar su articulación.

5.- LA NECESIDAD DE UN AGENTE ARTICULADOR DE RECURSOS Y EMPRESAS.

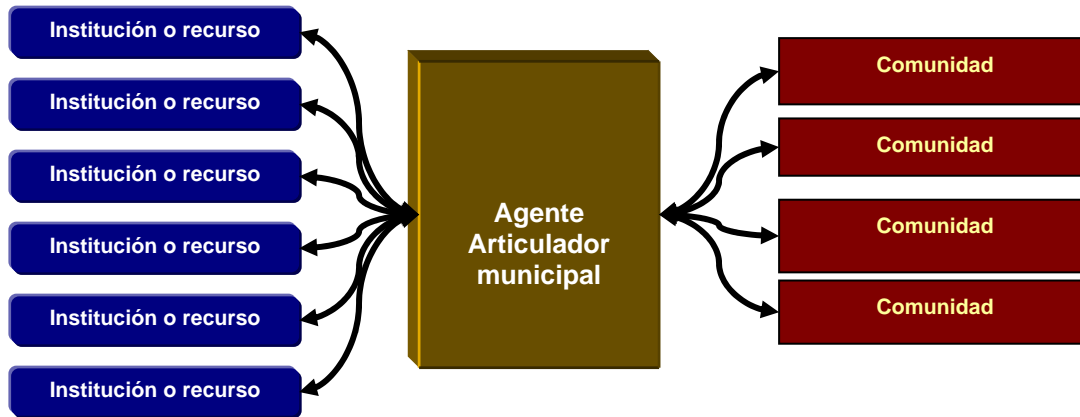
Un agente articulador articula “recursos” con empresas. Los recursos pueden ser organizaciones, instituciones o programas que apoyan a empresas. Debe tener la capacidad de promover los programas de varias instituciones, pero con una orientación a satisfacer los requerimientos de un grupo específico de empresas. Debe conocer los servicios y productos de los recursos y los requerimientos de la empresa. Su función es identificar los recursos que mejor le sirven a la empresa. Un recurso es el propio agente, por lo que debe “saber que es lo que sabe”.

La medida de eficiencia de un agente articulador se mide tanto por la atención a las empresas y/o de desarrollo que induce, como por el apoyo a los recursos a ser instrumentos más efectivos hacia las empresas que atienden.

Caso de articulación empresarial.



Caso de articulación municipal.



6.- PROCESO PILOTO Y RESULTADOS.

Se realizaron ejercicios de articulación estratégica municipal con 3 municipios y algunas instituciones estatales y municipales (fase de capacitación y entrenamiento) a lo largo de 5 módulos de interacción y visitas de seguimiento (2 a la fecha).

Los resultados han sido los siguientes:

- Las Direcciones Municipales (Desarrollo social, Desarrollo agropecuario, etc.) que participaron en el entrenamiento se han convertido en articuladores de los diversos recursos, primero de su propio municipio y en un segundo plano, con las instituciones estatales con quienes buscan tener niveles mayores de articulación (en función de los criterios), y así encausar en forma más óptima todos los diversos recursos.
- La efectividad de los resultados no está en función de lo que cada institución realiza por separado en el municipio, sino de su impacto en proyectos seleccionados por el municipio y sus acciones en las comunidades.
- Hay un cambio de actitud en el quehacer tanto de los municipios como de las instituciones que interactúan con estos municipios y sus autoridades.

Otros casos de éxito han sido promovidos por el sistema SATE.

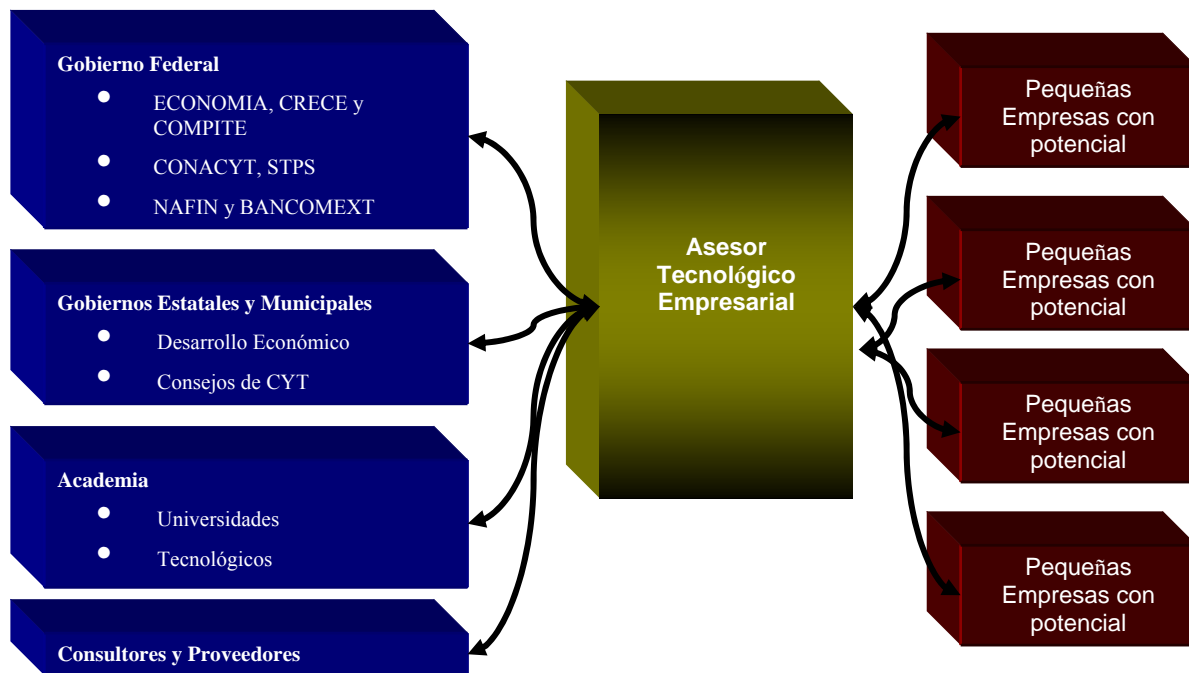
7.- EL SISTEMA DE APOYO TECNOLÓGICO-EMPRESARIAL (SATE).

Es un programa orientado a la mejora del desempeño empresarial y la capacidad tecnológica de empresas. Inició sus operaciones en el 2001. El SATE tiene como antecedentes al Programa de Asistencia Tecnológica de Pensilvania, en EUA (PENNTAP) y el Programa de Asistencia de Investigación Industrial en Canadá (IRAP).

El principal componente del SATE es una red de profesionales, los Asesores Tecnológicos Empresariales (ATE's), con experiencia y conocimiento en el sector y región que atienden. Los ATE's atienden a empresas a través de asesoría tecnológica empresarial y la articulación con programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas. Están orientados a la creación de valor (incremento en ingresos y

ganancias, retención y creación de empleos y mejora en la cultura ecológica). El trabajo de un ATE es identificar empresas con potencial de desarrollo, dar una asistencia técnica puntual, articular la empresa con programas e instrumentos de apoyo, apoyar el desarrollo de recursos y evaluar el impacto.

El SATE está operando en dos sectores, talleres de reparación automotriz y empresas de maquinado, en Monterrey, NL; Matamoros y Tampico, Tamps.; Xalapa, Ver; Ciudad Juárez, Chih). En su etapa inicial la operación del SATE la lleva a cabo la Fundación México Estados Unidos para la Ciencia, con el patrocinio de la Secretaría de Economía y los Gobiernos de Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua y Veracruz.



8.- REFERENCIAS.

1. Programa de desarrollo tecnológico y articulación de la Universidad de California en San Diego: <http://www.connect.org/>
2. The Pennsylvania Technical Assistance Program – PENNTAP: <http://www.penntap.psu.edu/about.html>
3. The National Research Council – Industrial Research Assistance Program (NRC IRAP) de Canada: http://irap-pari.nrc-cnrc.gc.ca/english/aboutirap_e.html
4. Fundación México Estados Unidos para la Ciencia – FUMEC: www.fumec.org.mx