



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**Informe de Pasantía**

**Ensayo de co-creación en la mejora de la gestión  
interna...**

**Martina Giménez Valle**  
Tutora: Cristina Zurbriggen

**2016**

**Agradecimientos:**

*A mi familia, amigos/as y Amor, sin ellos nada. A Julia, Vanessa por esa “charla”, a los “bubus”, lo mejor de esta carrera, y el impulso para terminarla.*

*A mis tutoras en Facultad Altair y Cristina, referentes académicas, y mejores personas.*

*En el MEC, Adriana, Luján y el equipo de Administración Documental, empoderados junto conmigo para “hacer que las cosas pasen”.*

*Por último, al equipo de Agesic del Lab (Silvia, Daniel, Patricia y Gimena), grandes profesionales que me acompañaron en las instancias taller, pero también en las dudas durante el recorrido.*

*¡¡A todos/as muchas gracias! sí salió fue en gran parte por uds.!!*

**Índice:**

Apartado descriptivo .....	4
Antecedentes de trabajo .....	4
Temática en la que se insertó la pasantía: .....	8
Líneas de mejora respecto a la propuesta inicial: .....	9
Objetivos propuestos y evaluación. ....	14
Apartado analítico. ....	21
Bibliografía: .....	26
Anexos: .....	27

## Apartado descriptivo

El presente documento da cuenta de la pasantía educativa desarrollada en el Ministerio de Educación y Cultura, en el período de 24 de Junio al 28 de octubre de 2015, con el seguimiento como tutora de la Doctora en Ciencia Política Sra. Cristina Zurbriggen, y como referente de la pasantía educativa la Doctora en Ciencias Sociales Sra. Altair Magri.

Los cinco meses de pasantía fueron realizados en la división de Administración Documental y Gestión Electrónica (en adelante DADGE), a cargo de la Directora Interina Sra. Adriana Gutiérrez, pero igualmente se mantuvo coordinación permanente y seguimiento por parte del Director General de Secretaría del Ministerio de Educación y Cultura, el Sr. Jorge Papadópolos.

Los productos realizados en este período fueron, un listado de los principales trámites que realizaba la Unidad Ejecutora 001 dependiente de la Secretaria General del MEC y dos talleres con los Directores de las áreas principales de dicha Unidad Ejecutora. El primer taller permitió identificar del listado de trámites relevado, cuáles eran los principales y cuáles necesitaban revisión; y el segundo taller permitió un acercamiento a los conceptos: “planificación estratégica”, “objetivos de gestión”, “coordinación”, entre otros. Todas las instancias fueron realizadas tomando la co-creación, como una metodología de trabajo para la mejora de trámites internos y por lo tanto de la gestión.

## Antecedentes de trabajo

Como antecedente encontramos que la DADGE había iniciado un trabajo de revisión de procedimientos internos y externos en el Ministerio, con resultados ampliamente satisfactorios. El propósito de la pasantía propuesta por las autoridades del MEC fue potenciar esta tarea, priorizando especialmente los trámites internos que realizaba la unidad Ejecutora 001.

El Ministerio actualmente se encuentra trabajando con la "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento" (Agesic<sup>1</sup>) sobre la

---

<sup>1</sup> <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/19/1/agesic/institucional.html> : “AGESIC es el organismo que lidera la estrategia de implementación de Gobierno Electrónico como base de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano. Impulsa la sociedad de la información y del Conocimiento al promover la inclusión, la apropiación y el buen uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones”

revisión de trámites, especialmente a los orientados al ciudadano. En dicho marco, el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2015-2020) tiene como meta para este período que el 100% de los trámites al ciudadano puedan ser realizados complementemente en línea.

“De acuerdo al Decreto 184/015 del Poder Ejecutivo del 14 de julio, Agesic será la encargada de dirigir la iniciativa “Trámites 100% en línea” que tiene como objetivo impulsar la disponibilidad de los trámites y servicios de la Administración Central y otras entidades públicas por vía electrónica”.

“Conseguir que en 2016 el 100 % de los trámites pueda iniciarse en línea, es una meta prioritaria planteada por el presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez en su discurso de asunción emitido en cadena nacional el 1° de marzo de 2015: La mejora permanente en la gestión pública cumplirá una etapa trascendente en materia de Gobierno Electrónico cuando en el año 2016, el 100 % de los trámites puedan ser iniciados y seguidos mediante Internet e incluso desde los propios teléfonos celulares desde los cuales podrán efectuarse los pagos correspondientes”<sup>2</sup>

Considerando lo anterior, dicha pasantía se engarzaba en un trabajo previo lo que permitió orientarlo en base a la propuesta de trabajo ya utilizada por AGESIC en este Ministerio, denominada Lab: Laboratorio de Innovación Social de AGESIC, a decir de Totorica et al 2015: “Lab es el escenario donde, de manera conjunta los distintos actores sociales construyen soluciones que se ajustan a sus necesidades”. (Totorica et al, 2015,pp1)

Los antecedentes del Lab provienen de una propuesta del gobierno de Dinamarca, que involucra en la innovación de políticas públicas, la participación de ciudadanos.

“MindLab is instrumental in helping the ministries’ key decision-makers and employees view their efforts from the outside-in, to see them from a citizen’s perspective. They use this approach as a platform for co-creating better ideas.” (...) MindLab’s methodologies are anchored in design-centred thinking, qualitative research and policy development, with the aim of including the reality experienced by both citizens and businesses into the development of new public-sector solutions. Their work is based on a process model that consists of seven phases: project focus, learning about the users, analysis, idea and concept development, concept testing, communication of results and impact measurement”. (Página oficial de MindLab <http://mind-lab.dk/en/om-mindlab/>).

En palabras de Zurbriggen y González (2014), “Lo distintivo de la innovación basada en procesos participativos de co-creación, por lo tanto, no se relaciona solo con una nueva técnica sino con una forma de generar nuevo conocimiento de manera colectiva” (Zurbriggen y González Lago 2014, pp340)

<sup>2</sup> <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4779/1/agesic/agesic-impulsara-%E2%80%9Ctramites-en-linea%E2%80%9D.html>

En resumen, la metodología de co-creación utilizada en el Lab, de origen danés, consta de presentar un trámite con dificultades en su gestión, para con el ciudadano y en conjunto con éste, evaluar una forma de mejorarlo. Crear un plan de mejora, implementarlo y luego medirlo para analizar si ha funcionado. Y “se basa en cuatro pilares: apoyo político, compromiso de los organismos, demanda de la ciudadanía y tecnología, unidos por un marco conceptual y epistemológico nuevo: el ciudadano está en el centro de las políticas públicas.” ”. (Totorica et al, 2015,pp2)

Esta forma innovadora de ver los problemas públicos y buscar soluciones orientadas al ciudadano, tiene su enraizamiento según, Daniela Sangiorgi (2015) en la discusión entre el Nuevo Gerenciamiento Público (NPM, según siglas en inglés) y el “New Public Governance”, ambas estrategias que se iniciaron como búsqueda de soluciones a la crisis del Estado de Bienestar y a la Burocracia Moderna.

“The NPM substituted the traditional approach of Public Administration largely based on top-down bureaucratic monopolies with an approach inspired by the private sector where citizens were described as customers in demand for personalised and efficient services. While the NPG paradigm is introducing a “more co-operative form of governing” that substitutes the focus on responsiveness to customers needs with an emphasis on power sharing and collaboration. It implies a “rise of networks and partnerships, innovations in democratic practice, the development of choice and co-production as service models” (Langergaard, 2011,p 110 en Sangiorgi 2015, pp334)

El NPM tiene entre sus cometidos promover una orientación de los servicios públicos hacia el ciudadano, entendiendo que esta mirada logrará volver más eficientes los servicios, así como también más personalizados según las necesidades. El NPG toma este cometido, pero redobla la apuesta proponiendo una co-producción y participación de las personas en la “cosa pública”.

(Sangiorgi 2015)

Es entonces que, para la pasantía de trabajo el desafío consistió en adaptar esta metodología, a los procesos, recursos y formas de trabajo que la interna de la Unidad Ejecutora 001 presentaba. Es decir, utilizar la metodología de co-creación para seleccionar y mejorar algunos trámites internos de la Unidad.

Ahora, ¿mejorar por qué? ¿Para qué? ¿Con qué propósito?.

Para responder estas preguntas también se buscó introducir en las dinámicas de trabajo, los conceptos de “Gestión por Objetivos”, “Planificación estratégica” y “Coherencia y Coordinación”.

En palabras de Fernando Sánchez Albavera (2003) en su publicación para CEPAL titulada: “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos” se explican estos conceptos.

“La "gestión por objetivos" permite que los ciudadanos controlen mejor a sus gobernantes y tengan mayores y mejores elementos de juicio para elegirlos. Ello simplemente porque al explicitarse las misiones, estrategias y resultados esperados para cada institución, mediante las planificaciones estratégica y operativa, se hace más transparente la gestión pública y sobre todo se crean las condiciones para que los actos de gobierno tengan mayor eficiencia. (...)

“La "gestión por objetivos" es un estilo de administración que permite, de verdad, cambiar las formas de hacer política. Estimula la eficacia y facilita la búsqueda de consenso, hace transparente el funcionamiento de las instituciones del Estado y permite enfrentar nuestro abultado "déficit de democracia". No se trata sólo de constatar las carencias y de aplicar sanciones. Lo esencial es mejorar la gestión pública.” (Sánchez 2003, p10:p21)

Planificación Estratégica como la forma “... para garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión, a través de una estrategia o “carta de navegación” de la que se derivan los objetivos generales y las políticas institucionales, que guían la “planificación operativa”. Esta tiene que ver con la eficaz administración de los recursos asignados para obtener objetivos específicos y resultados concretos” (Sánchez 2003 ,p19)

Por último, para trabajar los conceptos de “coherencia” y “coordinación”, tomamos a Martínez Nogueira (2010) entendiendo que “La coherencia es resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos. La coordinación es un proceso que se despliega durante la ejecución.”(Martínez, R 2010 pp18)

Este autor además sostiene que “...la coherencia es previa a la coordinación, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. La coherencia es una cualidad “vertical” que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política. La coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano “horizontal”, interno al universo de los medios que constituyen las políticas.” (Martínez, R 2010 pp.19)

En base a lo ya expresado, se cuestionó en este trabajo, ¿Cómo es posible establecer las bases de mejora de gestión sin discutir estas cuestiones?. Y para ello era necesario ponerlas en entredicho con la Dirección General del MEC, y también con los Directores de cada una de las

áreas, que serán luego los ejecutores de estas mejoras. Lo anterior se sostiene en Martínez 2010 cuando establece que: “(...) la coordinación (lo mismo vale para la coherencia) raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales. A esos recursos, hay que agregar, con abundantes evidencias de su efectividad, la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares.” (Martínez, R 2010 pp.21)

En base a lo anterior se elaboró la siguiente propuesta de trabajo, la que fue presentada y aprobada ante la Dirección General de Secretaría del MEC.

### **Temática en la que se insertó la pasantía:**

La propuesta inicial presentada a las autoridades del Ministerio fue la que sigue:

#### ***Primera etapa – Identificación de trámites internos - Fotografía del estado de situación.***

De toda la unidad ejecutora 001 se listarán todos los trámites internos que realicen cada división y departamento.

Para obtener esta información, se solicitará que cada encargado de trámite complete un formulario especialmente diseñado para relevar esta información.

El objetivo final de este relevamiento será listar y sistematizar todos los trámites que se realizan en la Unidad Ejecutora 001.

En caso de no encontrar al responsable o no acceder a la información, el equipo de relevamiento realizará reuniones muy puntuales y “espontáneas” con los referentes de cada trámite, con el fin de obtener el objetivo deseado.

En base a un cálculo aproximado del volumen de trámites internos que maneja la Unidad hoy, estamos hablando de unos **80 trámites para identificar.**

Tiempo estimado: Julio/Agosto.

#### **Segunda etapa – Elaboración de procedimientos y líneas de mejora.**

Elaboración de procedimientos

Investigación y selección de temas a trabajar

Luego de listados los tramites a trabajar en cada división, identificaremos los trámites más destacados en la sección para estudiar más en profundidad y establecer un procedimiento de trabajo.

Para ello, se establece el siguiente criterio de selección.

- Tramites que origina la división
- Tramites que generan expediente
- Tramites prioritarios para la gestión (variable subjetiva)

Pensamos que dentro de los 100 tramites identificados, trabajaremos con 20 trámites en este período.

Tiempo estimado: Julio/Agosto/setiembre (se realiza en paralelo con la etapa anterior).

### **Líneas de mejora respecto a la propuesta inicial:**

Luego de identificados y con el estado de situación relevado de “cómo ocurre” cada trámite, serán seleccionados aquellos que sean de mayor magnitud y complejidad, para poder trabajar en estrategias de mejora.

Si bien en la etapa anterior se evidenciarán seguramente varias situaciones para resolver, la intención de este equipo, es “atacar primero” aquellos que realmente presentan un desafío en la gestión cotidiana de la división o divisiones.

Para ello se elaboran los siguientes indicadores como guía en la selección de procedimientos.

- Tiempo de espera
- Organismos involucrados
- Coordinación de base de datos (si es necesario porque hay muchos requerimientos y de distintas oficinas para el inicio de tramite)
- Impacto de la mejora en la gestión

La metodología a utilizar será la implementada en los Lab, acondicionada para el trabajo con este tipo de realidades.

En estas reuniones se propenderá al logro de *dos objetivos*, que cada “pieza” del trámite pueda identificarse como parte de un “gran puzzle” y pueda visualizarse cómo y qué hace en ese proceso, lo que entendemos fundamental para re-valorizar la tarea que se está realizando, como paso también de mejora. El segundo objetivo que será repasar en detalle cada una de las etapas del trámite, a fin de poder estudiarlo y entre todos mejorarlo.

Entendemos que esta metodología es la más adecuada, ya que además de ser pionera en nuestro país y perseguir los mismos objetivos que nos hemos establecidos, la División Gestión Documental y Electrónica,

en especial su jefatura, conoce y ha utilizado este esquema para trabajo con otros trámites dentro del Ministerio.<sup>3</sup>

Por último, destacamos que el objetivo final será entonces que esta sinergia de opiniones y experiencias, junto con el estudio previo, desprenda la “formula” de mejora tal como lo establece la metodología implementada. Por último, se entiende que la propuesta es la mejor manera de poder encontrar una “solución” que los involucre y comprometa a todos los funcionarios, punto que entendemos fundamental para el éxito de la ejecución del “piloto de mejora”.

**Tiempo estimado: Octubre/Noviembre**

**Actores Involucrados:**

Responsables superiores de cada procedimiento

Funcionarios actuantes en c/u.

Encargados de División y Departamentos.

División Gestión Documental y Electrónica

Dirección General de Secretaría

Auditoría Interna de la Nación

Si bien esta fue la planificación que se presentó, la realidad terminó flexibilizado bastante este plan, que sobre la marcha valoramos como muy ambicioso. Aunque la predisposición de trabajo de las áreas era muy buena, fue necesario interiorizar a los encargados de cada Dirección con la metodología de trabajo, Y esto llevó más tiempo de lo pensado, no por falta de compromiso, sino por un descreimiento general de que esta instancia fuera beneficiosa.

Teniendo en cuenta además, que otras instancias similares de evaluación y planificación se habían llevado a cabo en administraciones anteriores, sin mucho resultado. De hecho, no se tuvo acceso a alguno de esos informes para ser utilizados como insumo de este trabajo.

---

3 <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4780/1/agesic/tramites-en-linea:-primer-taller-del-laboratorio-de-innovacion-social.html> – En el marco de la iniciativa “Trámites 100% en línea”, el 15 de julio se llevó a cabo el primer taller realizado por el Laboratorio de Innovación Social (LAB). El laboratorio de Innovación Social se enfoca en identificar los beneficios de los trámites en línea y ajustarlos a las necesidades de los ciudadanos y del Estado Su finalidad es cocrear los procesos asociados a los trámites mediante la participación de todos los actores implicados en particular los ciudadanos y los funcionarios públicos, quienes trabajan en conjunto con el apoyo y coordinación del equipo de Agesic- a los efectos de aportar soluciones desde la experiencia para lograr una exitosa implementación de los procesos.

Finalmente, considerando que uno de los pilares fundamentales es comprometer para incorporar estas mejoras, y a fin de que ello ocurra, fue necesario trabajar sobre dicho involucramiento, para que no se percibiera como una “pérdida de tiempo y de recursos”.

Además de lo ya manifestado, se entiende que *“El principio fundamental es la discusión de posibles soluciones con el fin de encontrar y ponerse de acuerdo sobre un enfoque común hacia donde avanzar: una hoja de ruta”* (Zurbriggen y González Lago 2014, pp344). Por lo tanto, priorizamos preparar al equipo para la mejora de trámites, en lugar de realizar una instancia de mejora puntual, ya que si bien la voluntad estaba, los resultados, no serían los deseados.

Considerando lo anterior, se propuso un segundo plan de trabajo a la Dirección General de Secretaría con la idea de completar el listado de trámites y la realización de dos instancias taller para los directores de las áreas.

Por su parte, la metodología presentada no sería descartada, ya que como establece el artículo del Equipo de Lab de Agestic: “La co-creación: Comprende compartir procesos de ideación conjunta y de toma de decisiones. Adquiere una dimensión de aprendizaje colectivo muy importante que lleva a la transformación del grupo. (...) Implica focalizarse en la diversidad de roles que cada individuo ocupa, y de organizar las estrategias de desarrollo según experiencias humanas (aprender, crear, trabajar, jugar, comprar, etc.) y no centrarse en la materialidad propia del objeto.” (Totorica, et al. 2015, pp3)

La nueva propuesta fue presentada de la siguiente manera:

#### *Descripción del trabajo en taller - Nueva propuesta*

Taller “Co-Creando la mejora de Gestión.

Objetivo del taller:

- Identificar los procedimientos prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de gestión, según indicadores de auditoría general de la nación.
- Obtener insumos para la mejora de los procedimientos identificados.

Público objetivo: Directores de División, Unidad Ejecutora 001, y Dirección General.

Duración del taller: 3hs

Metodología de trabajo:

Presentación del taller, objetivos que buscamos, metodología de co-creación, consignas y acuerdos para el trabajo conjunto. (5 minutos)

Actividad rompehielos – Trabajo sobre la importancia de la comunicación y comprensión. (10 minutos)

Actividad en Subgrupos.

Dividir a los directores aleatoriamente en subgrupos y pedirles que identifiquen tres criterios de priorización para identificar los trámites prioritarios en la gestión.

Escribir cada criterio en un Post it y pegarlo en el pizarrón. (20 min)

Plenario.

Seleccionar en conjunto qué criterios establecidos por la AIN vamos a utilizar en el ministerio para seleccionar los trámites más relevantes para la gestión administrativa.

De la discusión se deben desprender tres o cuatro criterios. (45 min)

Corte.(10 min)

Trabajo individual.

Cada Director administrativo individualmente, trabajará con el listado de trámites que tiene su área. Le solicitaremos que pondere su listado en base a los factores determinados en la primera etapa. (20 min)

Plenario.

Puesta a punto sobre los procedimientos seleccionados.

Consultar respecto a la ponderación que ya había realizado en base a su criterio -Hay diferencias? Cuáles?

Seleccionó algún trámite prioritario antes, que ahora con los indicadores de AIN, no queda seleccionado?

Porque entendió que ese trámite era prioritario en primer momento?.

Por último, identificar algún trámite que consideremos prioritario y utilizar el pizarrón para poder visualizarlo en líneas generales.

Cierre.(10 min)

Segunda instancia de trabajo

Taller: “Co - creando con los objetivos de gestión”

Objetivo del taller:

- Instalar entre los responsables de la conducción administrativa del MEC conceptos base como: gestión por objetivos y transversalidad en la gestión de cara a la re estructura organizativa que se llevará a cabo.

Público objetivo: Directores de División, Unidad Ejecutora 001, y Dirección General.

Duración del taller: 2hs

Metodología de trabajo:

Presentación del taller, objetivos que buscamos, metodología de co-creación, consignas y acuerdos para el trabajo conjunto. (5 minutos)

Actividad rompehielos – Dinámica sobre trabajo en equipo, coordinación y planificación (10 minutos)

Presentación Dirección General.

Presentación de los objetivos de dirección general para el quinquenio. (Presentación esté orientada a los objetivos de gestión administrativa, ¿Qué es necesario lograr a nivel administrativo para alcanzar los objetivos políticos de la agenda de gobierno?) (15 minutos)

Trabajo en subgrupos.

En base a la consigna “¿qué acciones realiza mi división para contribuir a la gestión del MEC y en qué medida mis objetivos institucionales (solicitados previamente a cada director) impactan en el logro de los objetivos de la Dirección General recién presentados?”.(30 minutos)

Café (10 minutos) – (espacio para los facilitadores para ordenar la discusión)

Compartimos en plenario. (40 minutos)

Cierre(10 min)

Cabe señalar que la primera versión de este segundo plan, proponía realizar una sola instancia de taller. Fue gracias al intercambio con el equipo de Agestic, referente del *Laboratorio de Innovación Social (LAB)* para los trámites al ciudadano, que sugirió dividir la propuesta en dos actividades separadas para asegurar el éxito de los objetivos.

Por lo tanto, la realización del listado de trámites primario, junto con la realización de las dos propuestas de taller dirigida a los Directores de área, fue lo que efectivamente se implementó del plan de trabajo diseñado. Se sostiene igualmente que la propuesta original con cada una de las acciones propuestas, podría ser un buen insumo para continuar otra pasantía en esta misma área de trabajo.

## Objetivos propuestos y evaluación.

Del transcurso de la pasantía se desprende que los objetivos fueron logrados en general. Se realizó un listado borrador de todas las áreas de trabajo de la unidad ejecutora 001, y se pudo implementar la metodología de co-creación para la selección de los trámites a trabajar.

Sin embargo, la propuesta de trabajar con los objetivos de gestión y la internalización de los mismos, no fue lograda. Los motivos y causas fueron varias encontrándose explicadas en el informe sobre la segunda actividad.<sup>4</sup>

Se destaca igualmente que el trabajo con la DADGE, así como con AGESIC, como con la propia Dirección General de Secretaría, fue sumamente fructífero y desarrollador tanto en el plano personal como profesional y académico.

Por lo tanto, se entiende que el no-logro de algunos de los objetivos propuestos responden más a una falta de madurez del espacio de trabajo para afrontar instancias de discusión interna, que a una falta de compromiso, o de intentos por lograrlo.

### *Apreciaciones sobre las actividades realizadas:*

Al comienzo de la pasantía se realizó un listado de trámites para cada una de las áreas de trabajo de la Unidad Ejecutora 001. Si bien en varios casos no fueron señalados, sino tareas, se comprende que este trabajo permitió a la Dirección General de Secretarías conocer con mayor detalle el trabajo que cada una de las áreas desarrolla.

Lo anterior da cuenta de que, identificar trámites y diferenciarlo de tarea, proceso, acciones o planificación, no es para todas las áreas tan sencillo. Por otra parte, el reconocer que algunos departamentos no tienen trámites, sino que solo coordinan tareas o planifican, también fue complejo de señalar por los directores de área, ya que se comprendía (supongo) como sinónimo de falta de tarea, y por ende como un área “inútil” o sin propósito.

---

<sup>4</sup> Ver anexo n°5

Además de lo mencionado en marco de esta pasantía se participó en las instancias de trabajo con Agestic en los talleres del Laboratorio de Innovación, con 2 trámites en línea correspondientes al MEC.<sup>5</sup>

Dicha invitación colaboró a decidir la utilización de la metodología de co-creación para trabajar los trámites internos. Y fue el punta pié para continuar trabajando con este equipo de profesionales.

Por último, en el mes de octubre, se llevó adelante las dos propuestas de talleres planteadas anteriormente, el día 2 de octubre y la siguiente el 22 del mismo mes.

Es entonces que en base al listado de trámites, se realizaron los dos talleres con las direcciones de cada área de la Unidad. Donde, si bien la participación no fue la deseada (faltaron algunos directores/as), se trabajo de forma muy profesional y útil. Destacándose especialmente, el compromiso con que los participantes acudieron a estas instancias.

También cabe señalar que para la realización de cada taller se previeron documentos preparatorios con conceptos los fundamentales a abordar, carta de invitación enviada por la Dirección General de Secretaría, y algunos requerimientos que le solicité para prepararlos para cada actividad.<sup>6</sup>

Por último, si bien los informes de cada taller están anexados al final de este informe, quisiera destacar algunos puntos de cada taller:<sup>7</sup>

#### *Informe taller 1- “Co-Creando la mejora de Gestión”*

Los criterios de la Auditoría Interna de la Nación<sup>8</sup> para seleccionar los trámites prioritarios no fueron del agrado de todos, pero sirvieron como disparador para pensar otros criterios de selección.

La selección establecida para trabajar fueron:

- Control interno
- Opinión Pública

---

<sup>5</sup> Ver anexo n°13

<sup>6</sup> Ver anexo n° 5,6 y 7

<sup>7</sup> Ver anexo n° 3 y 5

<sup>8</sup> Ver anexo n° 4

- Coordinación entre áreas (asociado a la complejidad de la actividad)
- Relacionado con la misión/visión del Ministerio

Como criterios transversales se manejó el tema de la “urgencia de realizar una petición”, donde muchas veces es lo que marca la agenda en sus casos. Y el “interés del jerarca o jefe” como priorización de atención.

**Plenario.**

*Puesta a punto sobre los procedimientos seleccionados. ¿Qué dos o tres trámites de su área seleccionó? Consultar respecto a la ponderación que ya había realizado en base a su criterio -Hay diferencias? Cuáles? Seleccionó algún trámite prioritario antes, que ahora con los indicadores de AIN, no queda seleccionado? Porque entendió que ese trámite era prioritario en primer momento?.*

El objetivo real de hacer listar los trámites nuevamente en base a otra forma de ponderar, fue buscar que “la rutina, la forma de mejorarlo más fácil, los más cortos”, etc. no fueran los criterios para seleccionar un trámite como prioritario y a mejorar. Dicho objetivo no fue manifestado a ellos, sino puesto como filtro para evitar caer en esto.

Gratamente, se logró que esto no sucediera, y los trámites seleccionados por cada área de trabajo fueron los siguientes:

- Alejandro Lima – Área de Programación y Gestión Financiera

- Control de disponibilidad del crédito
- Priorización y confirmación de gastos
- Control y programación de los créditos presupuestales de Suministros.
- Control de líneas generales de altas y bajas presupuestales (inciso) (que se realice con mayor rapidez)
- Control de la ejecución de gastos funcionamiento e Inversiones

- Mariella Quintana – Departamento de Obras y Servicios

- Relevamiento de propiedades que tiene el MEC.
- Superintendencia de obras en las demás unidades ejecutores, hacer más ágil el trámite para poder aprobar o no los pedidos que les realizan de arreglos u obras.

- Bernardo Salas - Área de Gestión y Desarrollo Humano

- Procedimiento de descuento, computo por descuento.

-Incumplimiento en la asistencia a los cursos y su descuento.

- Láura Cáceres – Departamento de Compras

-Compras directas (el problema de las urgencias y no respetar el procedimiento)

-Necesidad de una planificación anual de compras

- Noelia Hernández – Departamento Financiero Contable

-Procedimientos para el pago de facturas

-Sección de rendiciones.

Manifestó que en líneas generales, su área no presentaba dificultades o necesidad de mejora en ningún trámite.

- Gabriela Albano – Departamento de comunicaciones

- Solicitud para uso de sala PB

-Solicitud redacción artículos web

Ya tiene procedimientos elaborados que es posible retomar.

- Horacio Ramírez – Dirección General

-Gestiones ante el tribunal de cuentas

-Circulares de la UE 01

-Circulares a nivel de inciso.

-Recepción y diligenciamiento de expedientes

- Adriana Gutiérrez – División Gestión Documental y Electrónica

-Procedimentar ejecución Tramites en Línea y mejora de atención al ciudadano a nivel de Inciso.

-Procedimentar la superintendencia de la Gestión de Documentos para las Unidades Ejecutoras.

-Procedimentar el diagnostico de procedimientos internos con el fin de mejorar la gestión.

- Enrique Vaccaro – Jurídico Notarial

- Expedientes para recabar informes

- Demandas

Se basó sobre la necesidad de “procedimentar” las tareas accesorias que realizan para recordar los tiempos que en que deben hacer cada tarea. Hoy esto está solo en “las cabezas” de algunas personas.

**Emergentes:**

- El rol de “soporte” para estas áreas. Se planteó la discusión si es correcto denominarlas así, y se concluyó que no. Las áreas participantes se reconocen como “hacedores” de política también en su rol de “enseñar” a las demás áreas ejecutoras como llevar adelante determinados procedimientos, por lo tanto no se ven como “soporte”
- Surgió la interrogante si su misión estaría alineada con los objetivos de gestión propuestos por ésta administración. Sugiero prepararnos para cuándo esto no se dé. Se comprende que es casi imposible que no haya alineación, lo que si puede suceder es que “no quiera alinearme de esa forma, o no me parezca que mi área deba hacer esto/aquello”.

**Comentarios finales.**

- Evaluó como súper positiva la intervención de los compañeros/as de AGESIC en el taller. Sí bien no pudieron quedarse toda la jornada, cumplieron junto a mí un rol de facilitador que me ayudo en varias oportunidades a destrabar la discusión y aportar nuevos ejemplos. Silvia, Daniel, Patricia y Gimena fueron parte del equipo que participó de la actividad, y ellos forman parte del área encargada de los talleres de “co-creación” que AGESIC ha realizado con distintos Ministerios para trámites orientados hacia la ciudadanía. Los 4 ya han trabajado con el MEC para alguno de sus trámites externos.
- Entiendo también fundamental la intervención para la próxima instancia de Cristina Zurbriggen, con el mismo objetivo que el equipo anterior, asegurar el buen fin del taller y tener un rol de facilitador con mayor experiencia junto al mío.
- Evaluar ambas instancias. No se previó en esta actividad, pero se preparará una evaluación de ambos talleres para la próxima sesión.
- Retomar el contacto con las áreas que no participaron, para que participen en la próxima sesión.

*Puntos desatacados del informe sobre el segundo taller:*

La actividad rompe hielo propuesta colaboró en llegar a la conclusión de que para co crear los objetivos de gestión, y trabajar de manera coordinada y eficiente, es necesaria una comunicación entre ellos fluida, con objetivos y metas claras, que los orienten en los propósitos que tiene la institución.

Los cambios sobre la marcha durante el taller:

A continuación dado que finalmente y sin previo aviso, la presentación de la Dirección General no se realizó, se presentan los cambios que sobre la marcha se realizaron para continuar con el taller.

Cabe resaltar que la actividad estaba orientada enteramente a la presentación de los objetivos de gestión, por lo tanto los objetivos propuestos para este taller, no fueron cumplidos en su totalidad.

**Actividad en subgrupos y plenario de selección**

*Discutir divididos en 3 subgrupos los criterios de elaboración de la misión, y el resultado de tal proceso, para cada área de trabajo. (la realización de la misión de cada área fue solicitada previamente, como insumo de trabajo para este taller)*

La discusión subgrupal fue muy rica y variada. Algunas áreas que ya habían pensado previamente sus objetivos de trabajo y misión, y hasta han elaborado documentos que utilizan como referencia. Pero para otras áreas ésta discusión no era tan cercana.

Lo anterior permite sospechar que la iniciativa de pensarse por objetivos, proviene más desde una motivación personal de cada director, que desde una directriz de la Dirección General actual u anterior.

Igualmente, fue interesante la valoración de todos sobre la importancia de pensar estos temas para el trabajo cotidiano, pero por sobre todas las cosas, fue entendida como un pilar fundamental de un trabajo coordinado e eficiente.

**En plenario:**

*Presentamos la misión publicada en la página web del Ministerio de Educación y Cultura, para poder revisar en conjunto su contenido.*

**Misión**

*“El Ministerio de Educación y Cultura es el responsable de la coordinación de la educación nacional; de la promoción del desarrollo cultural del país; de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación; de la innovación, la ciencia y la tecnología y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos.*

*Además es responsable del desarrollo del sistema multimedia de comunicación estatal y de impulsar el acceso digitalizado de toda la información a la población. También es responsable de la formulación y*

*coordinación de políticas respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado y de asegurar la información necesaria para la correcta aplicación del derecho”.*<sup>9</sup>

Luego y en función a lo que los directores habían trabajado en grupos, hicimos una crítica constructiva y propuestas de mejora para la Misión de Ministerio.

Emergentes:

- De la lluvia de ideas se desprende que la misión debería estar en “lenguaje ciudadano”, es decir debe ser de fácil comprensión para el público en general.
- Es también un acuerdo de los presentes, que no es fácil comunicar lo que hace el Ministerio en general, y esto dificulta mucho también la proyección de su trabajo. Parece lógico pensar que si no es fácil comunicar “lo que hacemos” cómo va a ser posible re trasmitirlo, generar procesos, establecer prioridades, etc.
- Se señaló que la misión debería responder a competencias concretas, y tener influencia e impacto para quién la lee. Debe inspirar. A su vez también se valora que debe hacer referencia a valores como la equidad, la descentralización y participación. Y también dar cuenta de sus cometidos como institución, en su rol con la educación privada, en la fiscalización y referencia en materia educativa, cultura de todos/as, educación para la vida, sistema nacional de educación, etc.
- Por otra parte debe incluir al equipo y darle “un norte” al trabajo cotidiano, así como también debe ser articuladora de todas las áreas que componen al Ministerio.
- Finalmente es de común acuerdo también que la participación de los directores de área en la elaboración de la misión y visión sería de gran aporte para el trabajo, así como también una ventaja para poder asumirla “como propia”. Sentimiento que no es reconocido en la actual versión.

Comentarios finales.

- Nuevamente la participación de representantes de Agesic, así como también de la tutora de esta pasantía fueron fundamentales para el buen desarrollo del taller
- Lamentablemente, la ausencia de la Dirección General sin previo aviso, entiendo, erosionó la imagen y el respaldo que había por parte de los Directores, en la actividad. Si bien el compromiso y el desempeño de ellos fue bueno, las expectativas frente a la ausencia cambiaron, así como también la confianza en el taller como una verdadera posibilidad de mejorar la gestión.

---

<sup>9</sup> <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/296/2/mecweb/mision-y-vision?3colid=294&breadid=null>

Finalmente para este taller se realizó evaluación, contemplando las dos instancias implementadas. Igualmente y a pesar que en el primer taller participaron más directores que en el segundo, la medición colaboró en líneas generales a visualizar los niveles de satisfacción con la propuesta<sup>10</sup>: el primer taller tuvo 85,7% de satisfacción entre muy buena y excelente, y el segundo taller tuvo una satisfacción de 72.7% en las mismas categorías.

En relación “los talleres cumplieron con tus expectativas”, el 63,7% se ubica (en una escala de 5 puntos) en las dos opciones más cercanas al SI.

**Por último, los comentarios en general de la evaluación fueron:**

- Se sintió la ausencia de la Dirección General
- Necesaria tarea, realizada por un agente externo al MEC, facilite el trabajo.
- En alguna oportunidad para estos temas una vez consolidado en la unidad, avanzar en otras direcciones MEC.
- Sería bueno realizar estas actividades en forma permanente como ejercicio de conocimiento
- Enriquece mucho en lo personal y grupal tener estos talleres, gracias!
- Las dinámicas de inicio fueron muy efectivas para desconstruir la participación. Buena dinámica de conducción donde se generaron instancias de participación con una respuesta positiva de todos los integrantes. Felicitaciones! Ximena (agesic)

## **Apartado analítico.**

A partir del trabajo realizado en estos cinco meses de pasantía, se comprende que lo mejor para presentar dicho informe es la opción (B) “Reflexión politológica basada en la experiencia de trabajo” para dar cuenta de los avances realizados en MEC.

Para comenzar señalaremos en palabras de Fernando Sánchez Albavera (2003) en su publicación para CEPAL titulada: “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos”, lo entendido en relación a cómo lograr una política de gestión eficaz.

“Los resultados de la gestión pública dependen de la eficacia con que las instituciones del Estado encaren las misiones y objetivos que les han sido encomendados. Como toda organización humana requieren de un clima interno y externo que facilite las relaciones de confianza; la comprensión y

---

<sup>10</sup> Ver anexo n° - 9

aceptación de su misión, metas, objetivos y valores; del entendimiento mutuo entre sus miembros y las esferas superiores de gobierno; y sobre todo de una fuerte motivación y reputación social”.

(Sánchez Albavera 2003 - pp8).

Considerando los resultados ya planteados y lo señalado por Sánchez (2003) es que se concluye que para la administración pública uruguaya todavía es muy complejo hablar en estos términos, pero es imperante para mejorar la gestión ver cómo algunas limitaciones están presentes y cómo mejorarlas.

Por su parte entendemos que la comunicación, la realización de tareas coordinadas y no superpuestas, la visión de “equipo” es un desafío que la unidad ejecutora 001 tiene internamente. Si bien se ha avanzado en pro de mejorar superposiciones, y trabajo “doble”, aún hace falta seguir haciendo hincapié en esto. En este sentido, los principales actores responsables de iniciar un trabajo en pro de estas mejoras son la Direcciones de área y la Dirección General. Lo anterior se sostiene en las palabras de Sánchez (2003).

“El buen administrador tiene visión de futuro, construye escenarios, define situaciones, se propone una misión concreta y objetivos y precisa cómo va a medir sus logros. De todo eso trata la "gestión por objetivos" y toda la información, que se recopila en el proceso, permite elevar cualitativamente el rendimiento respecto de las razones de interés público que justifican la existencia de las organizaciones de los poderes del Estado.” (Sánchez Albavera 2003 - pp8).

Es por tanto que entendemos que la “gestión por objetivos” y la “planificación estratégica” no deben ser acciones descolgadas dentro de la administración, y es responsabilidad de las direcciones tomar estas líneas de acción para mejorar el trabajo cotidiano; porque es ahí donde se encuentra el impacto de éstas en las tareas de cada día.

Igualmente y más allá del compromiso que desde la Dirección se necesite, es preciso involucrar a la burocracia que realiza los trámites y es aquí donde la metodología de co-creación es fundamental para “transitar” estos desafíos. Sobre todo porque se comprende como más complejo con las formas de decisión existentes, encontrar soluciones a los problemas mencionados: “se imponen límites para pensar y resolver los problemas públicos en estructuras burocráticas jerárquicas, clientelizadas muchas veces, segmentadas en funciones y roles, y a menudo resistentes a los procesos de innovación” (Zurbriggen y González Lago 2014, pp355)

En concordancia con lo anterior Zurbriggen y González Lago (2014) plantean estos desafíos en América Latina, “El desafío de las sociedades actuales se encuentra en la capacidad de desarrollar nuevas formas de trabajar colaborativamente y nuevas formas de gestionar el conocimiento (diálogo de saberes), con el objetivo de construir una visión-acción común para resolver problemas públicos con una lógica transformadora” (Zurbriggen y González Lago 2014, pp341)

Los desafíos señalados implican un cambio de enfoque en la forma de gobernanza de América Latina, más jerárquica y gerencial, hacia una más colaborativa. (Zurbriggen y González Lago 2014, pp351).

Reforzando lo anterior, en palabras de Acuña (2010) haciendo un análisis sobre la capacidad de coordinación estatal dentro de la gestión pública concluye: “(...) tanto el proceso histórico como la situación actual exhiben Estados con serios déficits estratégicos en su capacidad/factibilidad de producir políticas públicas coordinadas e integrales para responder a problemáticas sociales multicausadas y rígidas en su configuración.” (Acuña Et. al. 2010, pp11)

Es por tanto que, de la bibliografía consultada se desprende la idea de que las sociedades que han aplicado ésta metodología han visto los frutos en resolver problemas comunes con los propios involucrados, y el gran impacto y compromiso en los usuarios que esto genera. Preguntarle al propio involucrado dónde está el problema en el trámite, parece muy razonable (él o ella lo enfrenta diariamente), pero por sobre todas las cosas lo hace parte de la solución y por ende lo o la compromete a mejorar el proceso: “(...) procesos que empoderen a la comunidad y que promuevan cambios sociales a través de una apropiación colectiva de los mismos, y que conduzcan a cambios favorables en los sistemas”. (Zurbriggen y González Lago 2014, pp353)

Otro aspecto a analizar es el desenlace de estas instancias de trabajo. Al comienzo el compromiso de la Dirección General de Secretaría en este proceso fue el disparador de los logros obtenidos y la participación de los Directores de Área. Pero durante este período el MEC defendió su presupuesto en el parlamento<sup>11</sup>, y enfrentó la renuncia de dos cargos confianza de la Ministra<sup>12</sup>. Lo anterior puede ser entendido como factor que contribuyó a que la atención y el compromiso asumido mermara.

Por lo tanto, los objetivos propuestos al inicio, contando con el apoyo de la Dirección General de Secretaría, no pudieron lograrse. Especialmente si consideramos que el segundo taller,

---

<sup>11</sup> <http://www.elpais.com.uy/informacion/nuevo-presupuesto-prioriza-educacion-seguridad.html>

<sup>12</sup> <http://www.elobservador.com.uy/mir-renuncio-su-cargo-director-educacion-del-mec-n687733>  
<http://www.elpais.com.uy/informacion/subsecretario-mec-presentara-renuncia-tarde.html>

buscaba alinear los objetivos de gestión a las tareas y acciones concretas que realizan las distintas áreas, introduciendo los conceptos ya señalados y definidos.

En relación a lo anterior y ya señalado en el presente informe, el “Apoyo Político” es por el Lab valorado como pilar fundamental para la realización de estas instancias, por lo que la falta en algunos momentos del mismo, obviamente impacto en los objetivos propuestos.

Igualmente desde la práctica se plantean la siguiente interrogante: ¿cuál es la importancia en que los Objetivos de Gobierno estén relacionados con los Objetivos de Gestión?

Se pudo comprobar que en la práctica los líderes de la gestión administrativa de la unidad ejecutora 001, no conocían cuáles eran los objetivos o prioridades para la gestión, ni para los 5 años de gobierno. Entonces, si no se entiende ni sé sabe cuáles son las prioridades u objetivos, y el trabajo se realiza de la forma en que cada uno lo determina, ¿cuál sería el incentivo para mejorar la gestión?, En palabras de Daglio 2014, “It also about to discuss establishment and taken-for-granted routines, practices and assumption behind the way employees work and think.” (Daglio, Et. Al 2014 pp11)

También en palabras de Sánchez (2003) se plantea esta relación

“para lograr eficiencia hay que saber dirigir pero en esencia dirigir es saber coordinar, es lograr la óptima combinación de los recursos para alcanzar los objetivos y resultados que derivan de la misión encomendada a la organización. De allí que, una de las funciones básicas de la planificación operativa, sea justamente la coordinación, la cual está estrechamente relacionada con sus otras dos, que son “definir el punto de partida”, identificando las fortalezas y debilidades; y el “punto de llegada” que no es solamente el cumplimiento de la razón de interés público que les dio su “partida de nacimiento” sino también el incremento del “capital social” de la institución , para merecer la confianza y el reconocimiento de sus “stakeholders”.” (Sánchez Albavera 2003 – pp20).

Pero más importante aún, no tiene sentido poner en marcha un proceso de estas características, si los actores involucrados y el contexto no está preparado para tal fin: “Asking public employees to innovate may not go very far if the organizational environment is not conducive to supporting innovation.” (Daglio, Et. Al 2014 pp5) Y crear esta capacidad implica: “(...) that an organization changes and adapts by learning from its past experience while anticipating challenges through organizational foresight” (Daglio, Et. Al 2014 pp8).

Para finalizar, se sostiene que la práctica educativa presentada aquí pretende ser un aporte para trabajar los trámites internos con la metodología de co-creación, dejando el incentivo para que estas acciones continúen. En este sentido, el equipo del Lab, lo contabiliza dentro de sus

resultados pendientes de una evaluación cualitativa: “se asesoró al MEC y se apoyó en la realización de talleres de co-creación para fines internos del organismo” (Totorica, 2015,pp3)

En relación a lo anterior Sangiorgi 2015, agrega que las practicas de colaboración en el sector publico están moviéndose a pensar en vez de “para” el ciudadano, “con” el ciudadano, y esto impulsa a crear capacidades estatales que favorecen el cambio con las organizaciones individuales, con la comunidad o con los múltiples colaboradores que participan en la política. (Sangiorgi 2015, pp343).

En la misma sintonía Bason 2014, también discute estos temas y habla de “design attitude” y “problem space” y establece una serie de características que diferencian a los equipos (a nivel actitudinal) para la solución de problemas y el logro de planes eficientes. Y concluye que los equipos que logran definir correctamente el “problem space” y tienen práctica en el diseño de planes y estrategias, probablemente encontrarán más fácil y más eficiente la solución al problema mencionado: “In a sense, what a manager used to understand as a problem space is shifting to an opportunity space.”. Y agrega que discutir estos temas promueve la idea sobre explorar nuevos modelos de gobierno. (Bason 2014, pp 55 -57)

Por lo tanto y para finalizar, estas discusiones deben darse en el corto plazo con el apoyo institucional necesario y tomando las ideas que surjan como acciones a realizar. Porque sin estas precauciones solo será otra acción sin frutos, que seguirá perpetuando el status quo que tan negativo es para mejorar la gestión.

## Bibliografía:

- Foto Carátula: [http://www.carlosmurillo.es/images/articulos/chiste\\_vias.jpg](http://www.carlosmurillo.es/images/articulos/chiste_vias.jpg)
- Acuña, Carlos H, Martínez R, Repetto F , (2010): “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina”, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo de 2010.
- Bason, C (2014), “Redesigning Assumptions: Challenging public problem spaces” Revista D.: Design, Educação, Sociedade e Sustentabilidade, Porto Alegre, v. 7 n. 2, 23 – 36.
- Daglio, M.; Gerson D.; Kitchen H. (forthcoming, 2015): “Building Organizational Capacity for Public Sector Innovation”, Background Paper prepared for the OECD Conference “Innovating the Public Sector: From Ideas to Impact”, Paris 12-13 November 2014.
- <http://www.agesic.gub.uy/>. Página oficial de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.
- Página Oficial de MindLab: <http://mind-lab.dk/en/om-mindlab/>
- Resolución Auditoría Interna de la Nación del 22/08/2011: “ Normas de auditoría interna gubernamental del Uruguay”
- Sánchez Albavera, F (2003): “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos” Serie Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES S E R I E gestión pública nº 32, Santiago de Chile.
- Sangiorgi D. (2015), "Designing for public sector innovation in the UK: design strategies for paradigm shifts", Foresight, Vol. 17 Iss 4 pp. 332 – 348 Permanent link to this document: <http://dx.doi.org/10.1108/FS-08-2013-0041>
- Totorica P., Da Rosa, S., Sarno X., Fierro A., (2015): “La experiencia del Laboratorio de Innovación Social de Agesic”. Uruguay. Consultado Febrero 2016, en [http://www.academia.edu/19106550/The\\_experience\\_of\\_the\\_Social\\_Innovation\\_Laboratory\\_of\\_Agesic](http://www.academia.edu/19106550/The_experience_of_the_Social_Innovation_Laboratory_of_Agesic)
- Zurbriggen C, y González Lago, M (2014): “Innovación y Co-Creación: “Nuevos desafíos para las políticas públicas”, Revista de Gestión Pública, Volumen III, Número 2, pp329-361.