

# LA FACILITACIÓN DE PROCESOS COMO EL MOTOR DEL TRABAJO TRANSVERSAL Y LA INNOVACIÓN PARA LOGRAR EL CAMBIO ORGANIZACIONAL. EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE RAFAELA.



**PABLO COSTAMAGNA**

[coboin@wilnet.com.ar](mailto:coboin@wilnet.com.ar)

*Dr. en Estudios del Desarrollo. Director del Instituto Praxis y vicedirector de la Maestría en Desarrollo Territorial (UTN FRRa). Profesor universitario e investigador externo en el Instituto Vasco de Competitividad en el País Vasco, Orkestra. Ex coordinador RED DE TE (2020-2022).*



**SAMUEL DELBON**

[delbona65@gmail.com](mailto:delbona65@gmail.com)

*Mg. en Desarrollo Territorial (UTN FRRa). Contador Público Nacional. Docente de la Maestría en Desarrollo Territorial e Investigador del Instituto Praxis. Funcionario de la Jefatura de Gabinete de la Municipalidad de Rafaela, Santa Fe, Argentina.*



**JOSEFINA PARRA**

[ppjosefina@gmail.com](mailto:ppjosefina@gmail.com)

*Mg. en Género, Sociedad y Políticas (FLACSO). Lic. en Ciencia Política. Docente universitaria. Coordinadora de la Diplomatura en Gestión Local para el Desarrollo Territorial del Instituto Praxis (UTN FRRa), la Municipalidad de Rafaela y el Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM).*



**LUCÍA ROJO**

[luciarojo34@gmail.com](mailto:luciarojo34@gmail.com)

*Cursante de la Maestría en Desarrollo Territorial (UTN FRRa). Lic. en Ciencia Política con orientación Análisis Político de la Universidad Nacional de Rosario. Evaluación y análisis de políticas públicas en la Municipalidad de Rafaela. Asesora especialista en género.*

## RESUMEN

Este documento plantea una reflexión sobre la experiencia de acompañamiento desde la Investigación Acción focalizada en el cambio organizacional que realizó el Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la UTN-FRRA (Praxis) al Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina desde 2015 a 2022. A través de entrevistas y fuentes de información secundarias como actas y pequeñas memorias se realiza una reconstrucción de la experiencia sobre cómo las personas facilitadoras pueden contribuir a la construcción y fortalecimiento de cambios organizacionales en la gestión pública en tiempos de complejidad y trabajando desde miradas transversales y en equipo.

*Palabras claves: Complejidad; Acompañamiento para la Investigación Acción; Cambio Organizacional; Innovación; Facilitación de proceso.*

## ABSTRACT

This document presents a reflection on the experience of accompaniment from Action Research focused on organizational change carried out by the Institute of Technological and Social Research for Territorial Development of the UTN-FRRA (Praxis) to the Municipality of Rafaela, Santa Fe, Argentina from 2015 to 2022. Through interviews and secondary sources of information such as minutes and small memories, a reconstruction of the experience is carried out on how facilitators can contribute to the construction and strengthening of organizational changes in public management in times of complexity and working from transversal and team perspectives.

*Keyword: Complexity; Accompaniment for Action Research; Organizational Change; Innovation; Process Facilitation*

## INTRODUCCIÓN

Este documento plantea una reflexión sobre la experiencia de acompañamiento desde la Investigación Acción focalizada en el cambio organizacional que realizó el Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la UTN-FRRA (Praxis) al Municipio de Rafaela tomando desde un periodo que va, desde su inicio en el año 2015 hasta el 2022 focalizando en el rol de la facilitación como motor del trabajo transversal.

Dicho proceso se inicia a partir de un pedido del Intendente de la ciudad frente a un primer diagnóstico en torno a la dificultad de construir una visión compartida y a la necesidad de un mayor trabajo en equipo entre las personas que conformaban el gobierno. A partir de ello, y entendiendo que los Estados pierden capacidades con intervenciones descoordinadas, con estrategias institucionales carentes de coherencia y con poco trabajo en equipo (Larrea y Karlsen, 2014), se comenzó un proceso entre investigadores de Praxis y municipio para tratar de re configurar un modelo de administración tradicional, con secretarías que funcionan en forma vertical mas como compartimentos estancos y desarticuladas entre ellas.

El objetivo primario fue pensar la transversalidad y generar cambios frente a la complejidad y a los problemas multidimensionales e interrelacionados que se viven en la actualidad. Esto se complementó con un proceso de construcción de capacidades que también estructuraba el acompañamiento del Instituto.

Es importante destacar que el desarrollo de esta experiencia se inscribe dentro de las actividades del Instituto y, en ese sentido, tanto la modalidad de trabajo como la propuesta planteada parten de los enfoques teóricos, pedagógicos y metodológicos que se vienen desarrollando desde la Maestría en Desarrollo Territorial<sup>1</sup> y desde Praxis donde, desde hace ya unos años, se viene trabajando con el Acompañamiento para la Investigación Acción (IA) para el Desarrollo Territorial (Instituto PRAXIS, 2014). Esta metodología tiene su centro en la idea de promover “instancias de reflexión participativa para valorar y potenciar capacidades existentes y construir nuevos conocimientos compartidos por el conjunto de los actores intervinientes” (Rébola, 2019, p. 331). Como se plantea en Larrea y Costamagna (2017), en ese marco, las y los investigadores son facilitadores de procesos de reflexión y acción. Esta fue la base de lo actuado desde la investigación.

El presente trabajo se estructura en cuatro apartados. Uno que contiene el marco teórico, el segundo donde se reconstruye la experiencia, el tercero con aprendizajes y, por último, algunas reflexiones finales. Para esto, se utilizan fuentes de información secundarias, entre las que se destacan actas de reuniones y un documento de trabajo de Jefatura de Gabinete, Municipalidad de Rafaela (2018); y fuentes de información primarias. Durante el año 2023,

<sup>1</sup> Para más información: <http://mdt.frra.utm.edu.ar/web/>

se realizaron 16 entrevistas a actores y actrices claves de la gestión municipal y de Praxis, seleccionados a partir de su cercanía y conocimiento del proceso.

## MARCO CONCEPTUAL

Los gobiernos locales, desde hace unos años, se ven obligados a redefinir y ampliar sus funciones y agendas, y a desarrollar/fortalecer capacidades para hacerle frente al incremento de demandas provenientes, tanto de niveles superiores de gobierno como de la ciudadanía (Cravacuore y Villar, 2014). En ese marco, aparece la innovación como tema central en los debates sobre administración y gestión pública, no vinculada exclusivamente al sector tecnológico, sino entendida como aquellas modificaciones operadas en la gestión pública, resultado de esfuerzos intencionales de los gobiernos locales para responder a los nuevos desafíos y escenarios (Tecco, 2002).

Entre esas innovaciones se resalta la idea de cambio organizacional orientada por tres tipos de cambios: “qué hacer (nuevos campos de intervención municipal), con quiénes y cómo hacerlo (gestión estratégica y participativa de las políticas públicas) y qué tipo de organización se adopta a tales fines (reorganización administrativa de los Municipios)” (Tecco, 2002, p.1).

Cuando se piensa en el qué hacer se abre un gran abanico de temas de cara a esta época de cambios que giran entre las distintas dimensiones del desarrollo territorial y de la política pública local: la productiva, la ambiental, la urbana, la social y la institucional. No vamos a profundizar en línea directa al “qué hacer” porque el acompañamiento del Instituto no iba en ese sentido sino en la relación entre el qué y el cómo hacer gestión de gobierno.

En este sentido es importante visualizar que muchos de los temas abordados son, a partir del aumento de complejidad, multidisciplinares y requieren de trabajos en equipo con construcciones emergentes porque la solución no deviene de planificaciones lineales. No hay una respuesta adecuada que se pueda desentrañar, los planteamientos se hacen en el contexto donde las cosas suceden sin que tengamos el control de todo y es, en ese contexto, donde se

plantean procesos de construcción social con diversos actores, intereses y tiempos. Se subraya así a las personas como centro de la complejidad del territorio, y se sostiene que “la solución no se puede buscar fuera, sino que hay que construirla desde dentro” (Larrea y Costamagna, 2017; p. 51). Hay problemáticas complejas (o situaciones complejas) determinadas por la confluencia de múltiples factores que interactúan de tal manera que no son aislables y que, por consiguiente, no pueden ser descriptos y explicados “sumando” simplemente enfoques parciales de distintos especialistas que los estudien de forma independiente.

Entonces, para pensar en cómo llevar adelante el cambio organizacional, se recupera el concepto de transversalidad<sup>2</sup> que se usaba entre las y los actores del municipio, entendiendo que la misma permite dar respuestas organizativas a la necesidad de in-

corporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas (Serra, 2005). La transversalidad, como necesidad política y organizativa, “surge de la interacción entre la diversidad y la creciente

**LA TRANSVERSALIDAD, COMO NECESIDAD POLÍTICA Y ORGANIZATIVA, “SURGE DE LA INTERACCIÓN ENTRE LA DIVERSIDAD Y LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LA REALIDAD SOCIAL, POR UN LADO, Y LAS EXIGENCIAS Y LIMITACIONES DE LA TÉCNICA, LA TECNOLOGÍA Y LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS, POR OTRO” (SERRA, 2005, P.5).**

complejidad de la realidad social, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro” (Serra, 2005, p.5).

La ejecución efectiva de la transversalidad depende de la interacción práctica entre distintos sectores/áreas del Estado, a través de mecanismos más horizontales, para la elaboración conjunta de marcos de políticas públicas y acciones a desarrollar. Como sostiene el autor citado, es un instrumento intraorganizativo que requiere del ejercicio de liderazgos y de figuras facilitadoras que puedan conducir, integrar e hilvanar los aportes provenientes de distintas áreas de gobierno. Desde la mirada de Oszlak

<sup>2</sup> En su acepción más amplia como instrumento de implementación de políticas públicas, el concepto de transversalidad, nace en Suecia a principios de los años 90 en el marco de la articulación de la política de promoción de la igualdad de género y se internacionaliza en la Cuarta Conferencia de la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing bajo la denominación *gender mainstreaming* (Serra, 2005).

(2014), entra en juego la capacidad de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, ensayar estrategias colaborativas.

En esta línea, otro concepto que plantea Serra (2005), interesante a los fines de esta sistematización, es el de articulación horizontal, pensado como formas de coordinación no jerárquicas, o de jerarquías debilitadas, utilizadas para el diseño e implementación de políticas públicas, como también para la gestión. Es decir, una articulación horizontal intraorganizativa, que implica dejar de lado la sectorialidad, el verticalismo, y empezar a pensar la gestión desde el trabajo en red.

Esas formas de hacer las cosas, demandan capacidades sinérgicas y estructuras menos jerárquicas pero también la construcción de una visión compartida y lenguajes en común. Esa construcción puede acelerarse o detenerse dependiendo del grado de confianza que se genera en las relaciones interpersonales e interinstitucionales (Rébola, 2020).

Otro concepto importante para pensar a la luz de esta experiencia es el de gobernanza colaborativa ya que permite buscar respuestas para el **cómo** y para el **qué** tipo de organización se quiere construir, siguiendo la idea de Tecco. Tal como se planteó anteriormente, si entendemos que los problemas actuales son complejos y multidimensionales las soluciones a ellos deben pensarse a partir del diálogo, la colaboración, la gestión horizontal y la multidisciplinaria, abogando por una relación de trabajo conjunto entre gobierno y sociedad, dejando atrás antiguos enfoques relacionados al control, el orden y la dirección desde un rol jerárquico (el gobierno por sobre la sociedad).

Siguiendo a Arrona y Larrea (2022), la gobernanza colaborativa puede pensarse en un sentido amplio, como un paradigma que impregna toda la organización de manera integral, o con un sentido más específico, como un proceso colectivo en el que se establece la colaboración entre actores como estrategia de resolución de algún problema o desafío puntuales.

En ambos casos, tienen un lugar los actores políti-

cos o burocráticos que proponen el cambio organizacional con el fin de aumentar la eficiencia de la organización; de lograr una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas o incrementar su prestigio personal, poder político o decisional (Cravacuore, 2002). Son los actores políticos los que tienen un rol fundamental, al ser quienes deben tener “interés en el fortalecimiento de las capacidades estatales” (Isuani, 2011, p.33) y al ser quienes deben promover/ fortalecer instancias de diálogo. Esos diálogos, desde el Enfoque de Desarrollo Territorial, deben ayudar a explicitar necesidades, intereses, roles y posibilidades de acción, para construir estrategias que puedan conducir a la resolución de problemas y a la generación de cambios (Delbón, Parra, Rébola, 2021) en el territorio pero también al interior de la administración pública. En ese sentido, la construcción del diálogo es un proceso crítico, conflictivo y necesario para el diseño e implementación de estrategias colectivas, territoriales e integrales.

**“EL PROCESO DE COGENERACIÓN Y MÁS EN GENERAL DE CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA NO SUCEDE DE FORMA ESPONTÁNEA. HACEN FALTA PERSONAS PARA QUE ESA COGENERACIÓN FUNCIONE Y LOS PROCESOS SE MANTENGAN VIVOS. ES DECIR, HACEN FALTA PERSONAS FACILITADORAS (...)” (ARRONA Y LARREA, 2022, P. 15).**

La colaboración que implica la nueva gobernanza conduce a pensar en una multiplicidad de actores que, a su vez, debe entenderse como multiplicidad de saberes o conocimientos que interactúan y que, desde un diálogo democrático, posibilita la co construcción de conocimientos situados o específicos para determinado proceso.

Esa nueva gobernanza complementa la transversalidad y la articulación horizontal como instrumentos de organización interna de la administración pública y para que esto suceda, retomando a Arrona y Larrea (2022), el liderazgo y la facilitación *se presentan como dimensiones sine qua non. Es decir, para que la colaboración ocurra hay que facilitarla, gestionarla y sostenerla.*

“El proceso de cogeneración y más en general de construcción de la gobernanza colaborativa no sucede de forma espontánea. Hacen falta personas para que esa cogeneración funcione y los procesos se mantengan vivos. Es decir, hacen falta personas facilitadoras (...)” (Arrona y Larrea, 2022, p. 15).

Teniendo en cuenta ello, se recupera la idea de personas facilitadoras desarrollada por Costamagna y Larrea. Dichas personas son las que generan condiciones para que la gente pueda reflexionar, decidir y

pasar a la acción (2017, p.66). Son quienes facilitan procesos sociales complejos donde no hay linealidad y sí mucha incertidumbre, diálogo y conflicto. Asumen por tanto una tarea (que no solo es propiedad del facilitador) clave para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo territorial (DT) y este proceso sostenido es el que genera las capacidades colectivas en el territorio (Costamagna y Larrea, 2017, p. 66).

Las personas facilitadoras, cuentan con capacidades para: crear espacios de diálogo; construir visión compartida; gestionar situaciones de conflicto; construir agendas compartidas y relaciones de confianza; y construir conexiones del territorio con escuelas de pensamiento y debates externos, conectando teoría y práctica, reflexión y acción, entre otras.

### Memoria

Durante el año 2015, comenzó un proceso de diálogos, de formación y de acompañamiento desde la investigación Acción del Instituto PRAXIS a la

Municipalidad de Rafaela. El diagnóstico compartido indicaba la necesidad de trabajar sobre capacidades para la creación de conexiones: el diálogo, la visión colectiva y la resolución de conflictos junto con la gestión de procesos en nuevas áreas municipales. En ese sentido, se buscaba promover la construcción de una visión compartida a través del fortalecimiento de las capacidades, las redes y los espacios de diálogos, abordando conjuntamente con los actores claves la reflexión estratégica para la práctica cotidiana y para el cambio organizacional.

A partir de ello surge un primer esquema (figura 1) co-construido entre representantes de la Municipalidad de Rafaela, del Instituto de Capacitaciones y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) e investigadores del Instituto Praxis, sobre un enfoque para la gestión.

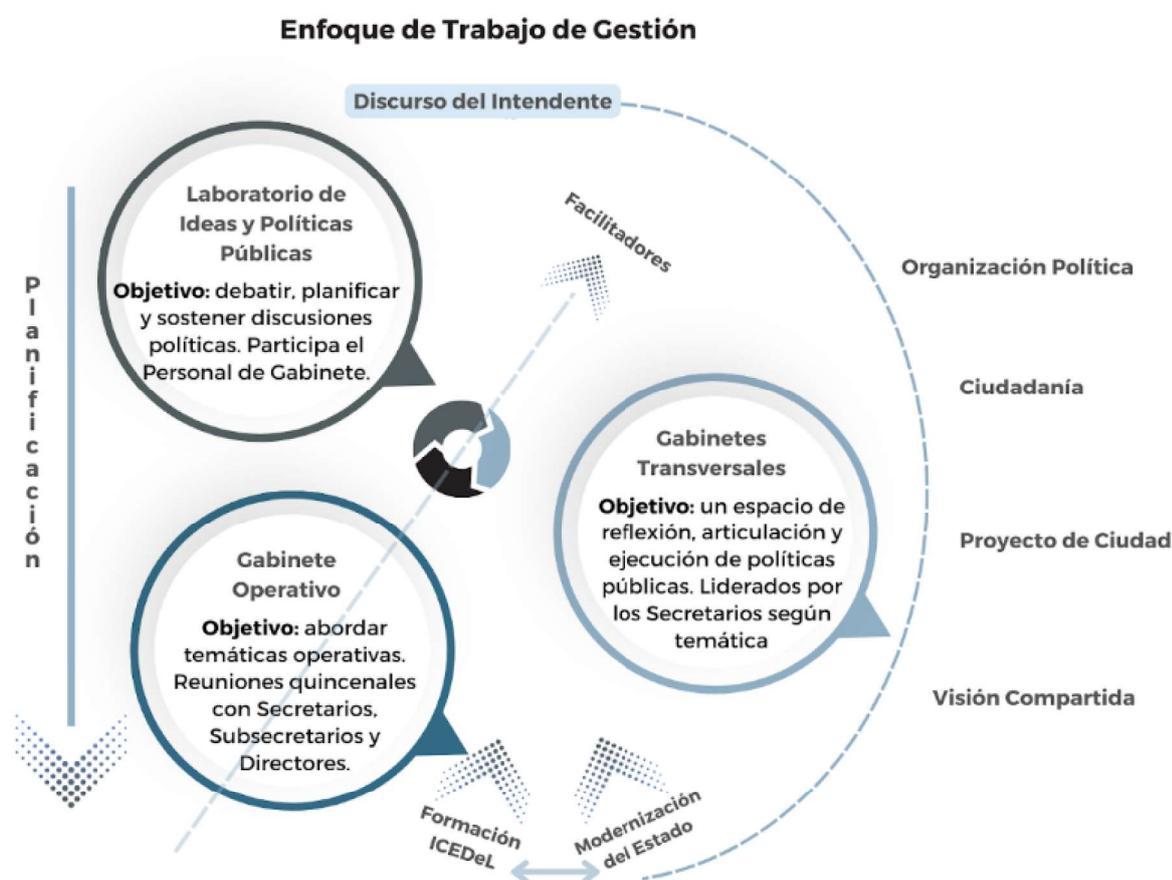


Figura 1- Fuente: Costamagna, P.; Delbón, S.; Rébola, R. (2021)

Durante el año 2016 y 2017 se comenzaron a implementar acciones en torno a tres espacios: “Gabinetes Transversales”, “Laboratorio de Ideas y Política Públicas” y “Formación de Facilitadores”.

Los **Gabinetes Transversales** fueron espacios para el diálogo, la construcción transversal y articulada de soluciones a distintos problemas, así como un espacio de articulación para nuevas actividades conjuntas. Eran coordinados por un Secretario de Gabinete Municipal, según la temática que se abordaba. Estos espacios funcionaron de diversas formas, según el grado de participación de sus miembros, la dinámica de encuentros y de resolución y toma de decisiones del equipo, así como del tipo de coordinación ejercida. En algunos temas relacionados a lo social, el trabajo de articulación, aunque costoso y conflictivo, logró generar algunas acciones más articuladas en temas tales como género y juventudes. Los Gabinetes Transversales que se organizaron en la Municipalidad de Rafaela, estaban compuestos por actores de distintas disciplinas que trabajaban en distintas áreas-sectores, pero que se reunían a trabajar para la búsqueda conjunta de soluciones o para la definición de distintas acciones. El proceso iniciado pretendió estructurar la gestión a partir de 5 gabinetes transversales: Social; Desarrollo Urbano, planeamiento e infraestructura; Económico; Servicios Públicos; Seguridad y Control Urbano.

Esa redefinición también fue posible gracias al trabajo que se logró en el marco del **Laboratorio de Ideas y Políticas Públicas** con miembros del gabinete del Municipio junto con coordinadores del ICEDEL y del Instituto Praxis. Esos espacios, se generaban en lugares externos al municipio, con el fin de lograr jornadas distendidas y colaborativas en la reflexión. En Diciembre del 2015 se realizó el primer Laboratorio, en donde se trabajó los valores de la gestión. Valores que resaltó el intendente en su discurso de asunción y que era necesario trabajarlos grupalmente, para conocer y acordar lo que cada uno entendía o sentía de esos valores. En el segundo Laboratorio (enero 2016) se buscó trabajar sobre el discurso común y sobre distintas recomendación para que Jefatura de Gabinete pueda facilitar el trabajo de los Gabinetes Transversales. En marzo de ese año, se realizó el tercer encuentro que contó con la presencia de Juan de Dios García Serrano, con el fin de sumar al proceso de aprendizaje-acción, reflexionar acerca de capacidades y habilidades personales y sociales necesarias para estimular un liderazgo en la gestión de lo local acorde a los retos de

una sociedad con nuevas necesidades, más compleja e interrelacionada. El último Laboratorio, fue en junio del 2016. En él, la persona que coordinaba cada Gabinete Transversal, presentó una evaluación del trabajo y se reflexionó sobre desafíos futuros.

Mientras estos procesos se sucedían, se trabajaba en la **formación de facilitadores**. La importancia de esa formación radica en que todos los procesos de diálogos, reflexiones, construcción de capacidades y trabajo transversal que estaban sucediendo, no hubieran sido posibles sin personas que trabajen de forma activa para generar las condiciones para que esos procesos sucedan. Esa persona es la persona facilitadora (Larrea y Costamagna, 2017).

En ese sentido, se plantea un proceso de formación partiendo de la idea de que “si bien hay cualidades personales que favorecen la facilitación, sobre todo las vinculadas a la capacidad de dialogar, búsqueda de consensos, etc.; estas pueden mejorarse, además, siempre se plantea la idea de equipos interactuando, la capacidad colectiva para la facilitación permite que lo individual haga sinergia con lo colectivo” (Costamagna, Delbón, Rébola, 2021, p. 15).

Durante el año 2016 y 2017 se realizaron 11 encuentros con segundas y terceras líneas de gestión de diferentes áreas e institutos del municipio de Rafaela. En ellos se trabajó en la formación y co construcción de conocimientos: en una primera etapa, repensando las cualidades personales, la importancia de construcción de nuevas capacidades colectivas para el diálogo, la articulación y el abordaje de la complejidad para co construir una mirada sobre el rol de facilitadores en procesos de desarrollo territorial. Luego, con la continuidad de algunas de las personas que ya habían participado, se trabajó en cómo facilitar procesos de gestión local en un escenario electoral (Costamagna, Delbón, Rébola, 2021).

Esta formación de facilitador, tiene su continuidad en el año 2018, con el trabajo con facilitadores formados, donde se plantea un proceso de facilitación y co generación desde el abordaje de problemas concretos de la gestión.

A partir de ese año se producen cambios en el equipo de Jefatura de Gabinete (JDG) al interior del municipio, uno de estos cambios es la incorporación de una persona facilitadora al equipo interno. Ya no se sostienen los Gabinetes Transversales, proceso que se cierra sin una evaluación formal, y comienza una

nueva forma de acompañamiento desde el Instituto PRAXIS a la JDG para la creación de mesas de trabajo identificadas por políticas o problemas transversales (Figura 2). Esos problemas podían surgir desde la máxima jerarquía- es decir, planteados por el Intendente- o desde el mismo equipo de gabinete o en la gestión. De este modo, se van creando espacios nuevos vinculados por ejemplo a: temas de seguridad, de infancias, de planificación urbana, de vivienda. Todos requieren la construcción de agendas con articulación de distintas personas que provienen de diversas áreas como también un gran trabajo por parte de la persona facilitadora (teniendo en cuenta la diversidad y cantidad de espacios).

reflexión, acción, y revisión.

Desde Praxis, se buscaba apoyar la facilitación en espacios específicos con algún problema o conflicto trabajando conjuntamente con Jefatura. En los espacios, nombrados anteriormente y que podrían pensarse en términos de ágoras, el diálogo sostenido y la facilitación permitieron la co creación de una visión compartida en aquellos años de gestión que se sostuvo durante el 2018, 2019 y parte del año 2020, momento que, por diversos motivos que se analizarán en el siguiente apartado, se generaron cambios en los equipos y por consiguiente, en los modos de llevar adelante el proceso de cambio y el



Figura 2- Elaboración propia

A lo largo de todo el proceso, el Instituto fue sosteniendo un rol de acompañamiento a la gestión del cambio organizacional. Cuando se dejaron atrás los Gabinetes Transversales y se comenzó a trabajar con Jefatura de Gabinete (JDG), el rol de Praxis se reconvirtió. Pasó a ser un apoyo a la Jefatura en la facilitación de la integración entre la gestión, la política y la comunicación. Se comenzó con un proceso de reflexión sobre la comunicación, sobre las distintas relaciones con el intendente y con el equipo de gabinete, y sobre distintos temas específicos. Un proceso dialogado permanentemente, de

proceso de acompañamiento desde el Instituto.

A partir de mediados del año 2020, desde PRAXIS se refuerza el procesos de facilitación que se venían sosteniendo para la gestión de problemas emergentes y situados, pero ya no se sostuvo el acompañamiento a JDG en la manera en la que se había gestado en los años anteriores. Ese nuevo esquema se sostiene hasta la actualidad, en donde los espacios de facilitación se construyen según necesidad y demanda de procesos emergentes como los que aparecen en la Figura 3. El rol de la persona facilitadora

está legitimado por quienes integran el equipo de Gabinete, quienes remarcan que allí encuentran un espacio para trabajar situaciones complejas. Qué es lo que entienden por complejidad y qué es lo que buscan y encuentran en dicho espacio, se recupera en el siguiente apartado.

para el Desarrollo Local), quien aportó capacidad técnica y formación. La facilitación era de varias personas pero no estaba claramente asignada.

Luego, del 2018 al 2020, el proceso cambia en términos organizacionales y de actores claves. El rol central lo tuvo Jefatura de Gabinete, con quien se

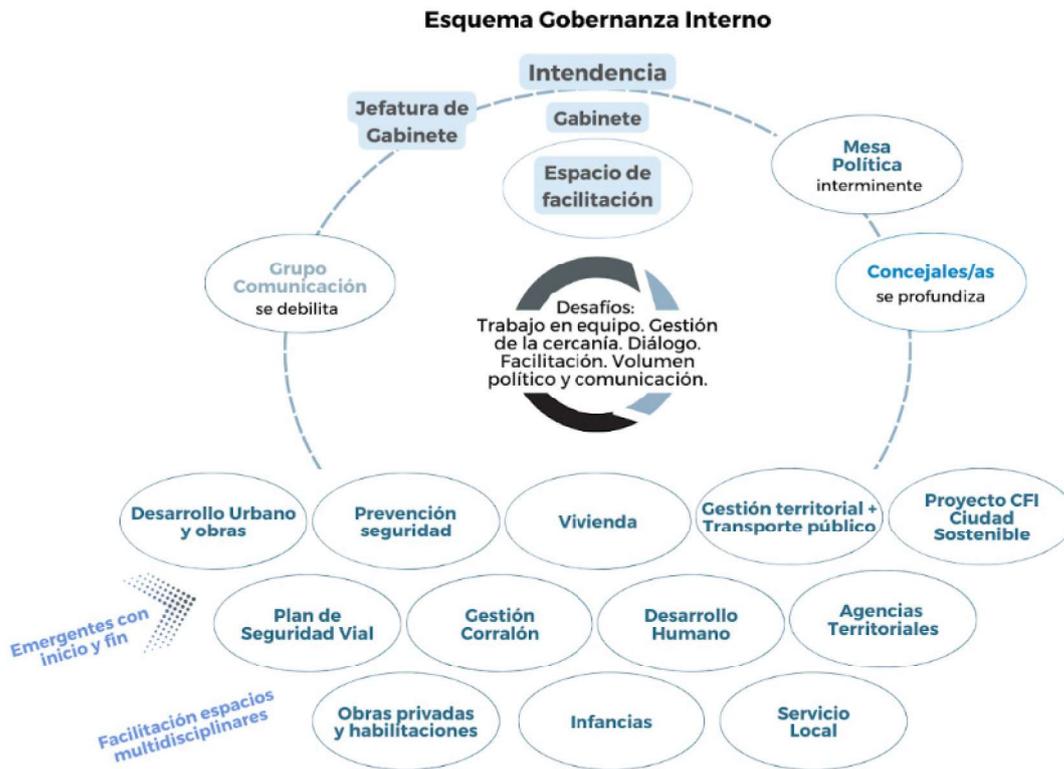


Figura 3- Elaboración propia

Análisis de la experiencia, aprendizajes desde las y los actores

En este apartado se busca recuperar aspectos importantes del proceso para la reflexión y aprendizajes a partir de las voces de las personas entrevistadas.

**Un proceso en tres etapas**

A partir de la memoria y los diálogos, se pueden visibilizar diferencias a lo largo del proceso: tres etapas que no habían estado planificadas pero que fueron surgiendo y transformándose por diversos factores.

La primera etapa, desde el 2015 al 2017, se caracterizó por la construcción de tres espacios con lógicas y modalidades de trabajo propias, como se detalló anteriormente. Se reconoce como actor clave el ICEDEL (Instituto de Capacitación y Estudios

realizaba un proceso de diálogo, reflexión, acción y revisión en equipo (hacia adentro) y desde donde se generaban los espacios de facilitación (hacia afuera). En las entrevistas, las personas señalaron que Jefatura era el lugar indicado desde el cual llevar adelante un proceso de cambio organizacional y de facilitación porque permitía tener una visión general en lo práctico y en lo político- de la gestión y del proceso. Este liderazgo del área estuvo determinado por la persona que ocupaba el lugar de Jefe de Gabinete.

Desde el 2020 al 2022, cobra mayor relevancia la facilitación de procesos emergentes con distintas personas que tenían responsabilidades de programas y políticas, algunos de mucha dimensión y otros más micro procesos. Se sigue manteniendo dentro de la JDG pero ya no todo el equipo sino un espacio que cumplía la función de ayudar a facilitar procesos dentro de la JDG.

En los años transitados, se reconocen cambios internos en la gestión municipal que atravesaron el esquema de acompañamiento y dieron lugar a las nuevas configuraciones mencionadas. Entre esos cambios, se pueden señalar:

- Cambios en los actores políticos claves del proceso y en los modos de hacer de dichos actores (Desde el 2018 al 2022 hubo 3 cambios en Jefatura de Gabinete);
- Cambios en las temáticas o ejes de gestión o en el orden de prioridades de esas temáticas.

Algunos de esos cambios ocurrieron para dar respuesta a factores externos y coyunturales. Por ejemplo: Hacia finales de 2019 la problemática de la inseguridad toma mayor visibilidad en la ciudad; en ese mismo año aparece la problemática del Dengue y en el año 2020 la pandemia por el COVID-19.

Frente a esas problemáticas el Estado Local decide tomar un rol clave por lo que cambian los ejes de la gestión y esto repercute en los temas que aparecen en los procesos de facilitación.

Otro factor que no puede dejar de señalarse, son los procesos electorales que ocurrieron durante el período estudiado. Hubo elecciones de medio término en el año 2017 con resultados adversos para el oficialismo y elecciones generales en el año 2019, con resultados positivos que hicieron que el Intendente asumiera su tercer mandato.

Un factor común a las tres etapas es la facilitación y en particular, una persona facilitadora, que actuando desde distintos espacios (primero como parte del ICEDEL y luego como parte de Jefatura), mantuvo un rol y un hilo conductor. Sobre esto se amplía en último subtítulo.

### 3 Momentos del Proceso



Figura 4- Elaboración propia

### La apuesta por la transversalidad (el “cómo”)

En el año 2015, el diagnóstico inicial indicaba la necesidad de trabajar sobre capacidades para la creación de conexiones y de una visión compartida. En ese sentido, se piensa la transversalidad como uno de los caminos para lograrlo y, los Gabinetes Transversales y el Laboratorio de Ideas y Políticas Públicas como los espacios donde ir trabajándola.

Al ser consultadas sobre sus recuerdos en torno a esas experiencias, las personas entrevistadas mencionaron algunas dificultades que percibieron en aquel intento por apostar por una forma de trabajo transversal o de mayor articulación horizontal:

- “Los Gabinetes transversales eran transversales en la gestión y lo discursivo, pero no en lo administrativo”.
- “Dependés de todos y no dependés de nadie”, “no se sabe quién los lleva adelante”, “nadie conduce”, “eran muchas áreas y personas implicadas, se divagaba mucho”,
- “era demasiado horizontal”,
- “faltaba un norte concreto para alinearse”,
- “Eran siempre los mismos los que participaban”,
- “la gente un poco se cansó la discusión se iba achatando”,
- “quienes participaban no tenían el chip de lo transversal”.

En ese sentido, se pueden identificar en ese primer período 2015-2017, algunos factores que obstaculizaron el intento de trabajo transversal, ya sea por trabas administrativas, falta de liderazgo o gestión o falta de “un chip de lo transversal”. Los nuevos espacios necesitaban una maduración y una gestión de la complejidad que no se llegó a materializar mostrando la dificultad de la tarea.

Además de estas dificultades, uno de los principales desafíos que aparecen en la búsqueda por transformar lógicas instituidas, es la propia inercia organizacional o “rigideces administrativas” (Serra, 2005) que hace que los Estados tiendan a permanecer en el status quo estructural, dado que están “construidos y habituados desde la lógica segmentada y verticalista weberiana” (Davicino, 2019).

Sumado a todo ello, aparecen otras cuestiones que valen la pena señalar en este momento. Como en casi todo proceso de cambio, se evidencia que algunas personas tuvieron como primera reacción al trabajo transversal cierto rechazo y desconfianza. A su vez, en ese trabajo con otros y otras de manera horizontal, aparecen- o re aparecen- conflictos.

Partiendo de este diagnóstico sobre las dificultades del trabajo transversal y retomando lo mencionado por Serra en cuanto a que “en el ámbito de la gestión transversal la percepción final es que las cosas no acaban de funcionar correctamente” (2005, p. 2), en las entrevistas se consultaba en torno a la idea de transversalidad que cada actor tenía, y allí aparecieron distintas miradas:

- Transversalidad vinculada al diálogo: “diálogo institucional, “proceso de diálogo hacia adentro”.
- Transversalidad vinculada al trabajo en equipo: “pensar como lo de un área puede afectar a las otras y como otras áreas pueden contribuir”, “distintas secretarías trabajando con mismos ejes y para mismos destinatarios/as”, “relaciones con el resto del gabinete”.
- Transversalidad vinculada a tener una visión más global o integral: “integralidad”, “la municipalidad es una sola”, “poner un tema en la agenda en común”.
- Transversalidad como intercambio de información: “lugar de consulta e intercambio de información”, “estar al tanto de lo que pasa”.

Lo que aparece en la diversidad de definiciones es la falta de un lenguaje común entre las y los actores sobre lo que es la transversalidad. Esto lleva a que lo que los resultados deseados sean diversos y a que, muchas veces, las y los actores políticos tengan un “exceso desmesurado de expectativas en cuanto a su capacidad para resolver retos organizativos y políticos en el campo de la mejora y de la modernización de las organizaciones públicas” (Serra, 2005, p.3).

### La complejidad en los procesos

La apuesta por adoptar visiones y maneras de trabajo que no se ajustan a las divisiones clásicas de la organización y que requieren de nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo, surge justamente de la complejidad de las problemáticas

que existen y que se trabajan en esos espacios para co construir estrategias transversales. Por tanto, la relación entre complejidad y transversalidad es muy estrecha, siendo esta última una de las herramientas y estrategias para poder trabajar en situaciones complejas.

En las entrevistas se observan múltiples miradas en torno a qué hacía que una situación sea compleja. Allí lo complejo aparecía como:

- Lo que excede a lo técnico;
- Lo que requiere proceso sostenido en el tiempo más allá del ahora;
- Lo que viene acumulando situaciones irresueltas anteriormente;
- Lo que tiene riesgo potencial de convertirse en conflicto público (entre otras).

Entre las respuestas, es posible establecer dos líneas, por un lado problemáticas complejas ligadas a cuestiones políticas en el territorio; y por el otro, problemáticas complejas de la propia construcción de las políticas y la gestión. La diferencia central radica en que las primeras requieren diálogo con actores del territorio que, generalmente, tienen miradas y racionalidades distintas; las segundas requieren diálogo y articulación a nivel interno con actores políticos, compañeros y compañeras de gestión. Lo que las personas entrevistadas comparten más allá de los matices de la situación que perciben como compleja, es que en esos momentos es cuando recurren al espacio de facilitación.

### El rol de la persona facilitadora para posibilitar cambios

Como se mencionó anteriormente, desde los inicios del proceso el hilo conductor que siguió traccionando el acompañamiento desde la IADT fue la figura de la persona facilitadora y el acompañamiento de Praxis.

En la primera etapa, se hace hincapié en la formación de facilitadores con segundas y terceras líneas de gestión para el fortalecimiento de capacidades personales y la construcción de capacidades colectivas. En la segunda etapa se plantea un proceso de facilitación y co generación desde el abordaje de problemas desde la jefatura de gabinete. Desde el año 2020, el facilitación fue tomando un formato

distinto vinculado a un acompañamiento más focalizado / individualizado ante problemáticas emergentes y situadas de la gestión, una facilitación de “acontecimientos”.

Aún con los matices mencionados en cada etapa, el espacio de facilitación es reconocido por todas las personas entrevistadas como un lugar con el que cuentan cuando:

- **Necesitan trabajar con otras áreas y/o actores:** “hablar con varios secretarios”, “cuando es difícil articular entre el gabinete”, “cuando se requiere intervención de distintos actores”, “cuando otras áreas no dan respuesta”, “cuando entre secretarios no tienen el poder de darse órdenes entonces se necesita triangular”, “cuando no se puede resolver lo interno con otros funcionarios”.
- **Necesitan reflexionar:** “cuando necesitás respirar”, “cuando chocás la pared”, “cuando bajó el agua y ya se solucionó la urgencia”, “cuando estás sobrepasada”.
- **Se trata de situaciones percibidas como complejas:** “temas sensibles”, “temas políticos que exceden lo técnico”, “cuestiones que requieren proceso en el tiempo”, “situaciones críticas o de conflicto que requieren estrategias de mediano o largo plazo”, “temas que combinan gestión y política”, “temas que necesitan perspectiva global”, “temas que exceden lo tuyo y hay que dar respuesta política”, “temas que acarrear situaciones históricas irresueltas”, “temas que tienen riesgo potencial a nivel público”.

Una vez que recurren al espacio de facilitación, o bien en algunos casos se señala que el espacio de facilitación recurre a ellos, las personas entrevistadas identifican que allí encuentran:

- **Orden y organización:** “donde poner énfasis”, “cuáles son las prioridades”, “no gastar energías en cosas que no vale la pena”, “relajar”, “pone metodología le traes cosas sueltas y las ordena”, “guía”, “acomoda”, “marca el rumbo”, “de un problema gigante te das cuenta que no era tal”, “delimita ejes”, “da claridad”.
- **Seguimiento y acompañamiento:** “una memoria de lo que se hizo a la cual poder volver”, “hace seguimiento”, “te vas de ahí y sabés que no estás sola”, “al tiempo retoma el tema y te

vuelve a preguntar”, “acompaña la tarea no la hace”.

- **Una visión más amplia:** “agregarle lo político a lo técnico”, “salir del sesgo particular”, “da una panorámica”, “visión por fuera del día a día”, “un marco que te permite abstraerte”, “una mirada más externa no metida en la gestión”, “una perspectiva más amplia”, “conoce lo que sucede del otro lado y guía para ese lado”, “aporta otra mirada más fresca que no podés tener cuando estás metido en el problema”.
- **Articulación:** “articula para destrabar y motorizar cosas”, “es como tener el gabinete transversal pero con una persona”, “el rol es fundamental para generar la transversalidad”, “junta la tropa”, “cooperación para resolver”, “es el primus inter pares para mantener el espíritu de trabajo en equipo”.
- **Reflexión:** “no es resolver cosas sino orientarte”, “no te da las respuestas a veces te vas con más preguntas que te abren líneas para buscar uno mismo la respuesta”, “te pone los pies en la tierra”.
- **Escucha y contención:** “escucha empática”, “terapéutica”, “psicólogo”, “esperanza de que hay solución”, “contención”, “te dedica tiempo”, “paz”, “tranquilidad”, “la clave es la confianza porque tiene mucha información y no la usa para hacer daño”.

Eso que reconocen las personas en el espacio de facilitación, está vinculado con las *capacidades de la persona facilitadora*. Entre esas capacidades se resaltan: la escucha y repregunta; la sistematización/ordenamiento de información; la mirada política y de gestión; la confianza; la visión de las prioridades; la capacidad de monitorear/seguir los procesos. Las frases que aparecen en las entrevistas para caracterizar lo que perciben sobre el rol de la persona facilitadora son: “invisible”, “no es protagonista”, “escucha activa”, “empatía”, “capacidad de síntesis”, “construcción de confianza”, “interés por otras personas”, “involucramiento”, “mirada crítica”, “lectura del contexto”, “visión del todo”, “generación de entusiasmo”, “interés por aprender”.

Si bien son múltiples y diversas las percepciones acerca de qué es la facilitación y las cualidades de la persona facilitadora, hay una que sobresale por sobre el resto, y es la *legitimidad* con que cuenta para

llevar adelante el acompañamiento en los procesos de facilitación. Una legitimidad que se fue construyendo desde el inicio del proceso pero que se fortaleció a partir del 2018.

Por otro lado, de las personas entrevistadas durante el 2023, 11 se reconocen como facilitadoras, 2 no se reconocen y 1 no respondió. A su vez, las personas entrevistadas también reconocen que existen otras personas, dentro de la gestión municipal, que tienen esas características. En este punto se registra una de las claves del proceso de facilitación que, desde nuestro enfoque, es el aspecto pedagógico. Si bien, en lo que denominamos el segundo y tercer momento de este proceso, se configura de una manera menos estructurada, lo que se produce es un proceso formativo. La persona facilitadora va aplicando una pedagogía de la facilitación que otras y otros reconocen, y que les sirve para percibirse a sí mismos en ese rol para con las personas de su entorno.

## REFLEXIONES FINALES

En estas páginas se reconstruye la experiencia de acompañamiento desde la Investigación Acción focalizada en el cambio organizacional que realizó el Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la UTN-FRRA (Praxis) al municipio de Rafaela desde el año 2015 hasta el 2022. Se pretende que este trabajo ayude a seguir reflexionando sobre cómo las personas facilitadoras pueden contribuir a la construcción y fortalecimiento de cambios organizacionales en la gestión pública, es decir, cambios en la estructura y en la manera de trabajar.

A partir de la sistematización se entiende que, mientras se van haciendo acciones para romper con la verticalidad propia de la administración pública, es necesario construir miradas y lenguajes compartidos entre quienes son parte del proceso de cambio. Se evidencia que, en esta experiencia, hubiera sido importante fortalecer qué se entiende por transversalidad y complejidad para que todos los actores y actoras actúen en ese sentido. Aparece teoría que al no estar vinculada con los procesos, luego se transforma en impedimentos.

Asimismo, nunca hay que desestimar lo instituido organizacionalmente, el cambio encuentra fuerzas que son grandes barreras a la hora de aceptar nuevas miradas y esfuerzos.

A su vez, queda claro que estos procesos son largos y no lineales. Por un lado la variable tiempo (nosotros agregamos también “la paciencia”) y por otro, en los años descritos anteriormente, se pueden detectar distintas etapas caracterizadas por diferentes tipos de conducciones y ámbitos de la gestión involucrados: el ICEDEL y la jefatura de gabinete y dentro de ella, a su vez, distintas personas a cargo. Las apuestas, prioridades y sus efectos en la manera de organizar el cambio nos indican que las acciones tienen que ver con sus contextos y las personas. No es posible aplicar recetas: la cuota de flexibilidad y negociación con el “sistema” debe ser alta.

Para ello también es importante remarcar la necesaria existencia del diálogo democrático que ayude a gestionar los conflictos y a generar acuerdos mínimos de cooperación. El diálogo promueve el encuentro, el conocerse, el intercambio de miradas y experiencias, el compartir. En su profundización, también, el diálogo acarrea la posibilidad de que los conflictos se visibilicen, pero esto lleva un tiempo para reconocerlo y abordarlo entre las personas que forman parte de este vínculo. Además, es importante entender que estos cambios no ocurren en lo inmediato y que incluso pueden retroceder cuando se modifican las maneras de entender los procesos.

A la luz de esta experiencia, y retomando lo expuesto en el marco teórico, se evidencia que los procesos de cambio organizacional que acompañan la construcción de una nueva gobernanza no son posibles sin personas que faciliten ese recorrido y que, a su vez, generen capacidades para la facilitación (Arroña y Larrea, 2022).

La facilitación se visibiliza como motor del trabajo transversal para el logro de cambios organizacionales y participan de procesos donde se cruza el elemento racional con el emocional- primando muchas veces este último. Esa división, que por tantos años estuvo presente en la academia y que comienza a revisarse desde las epistemologías críticas, desaparece con estas figuras que promueven la reflexión, el cruce de saberes y la generación colectiva de conocimientos, el cuidado, la contención, la escucha activa y el acompañamiento, para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo territorial (DT). En las respuestas de las distintas personas es muy claro cómo se mezclan estas dimensiones cuando se habla de la facilitación

Para cerrar, se constata en las entrevistas que, mantenido en el tiempo, un proceso de facilitación tam-

bién construye capacidades en otras y otros que participan del proceso y eso permite ampliar el campo de actuación en la organización o en el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arroña, A. y Larrea, M. (2022) Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa. Cuadernos Orkestra. ISSN 2340-7638
- Costamagna, P.; Delbón, S.; Rébola, R. (2021) Personas facilitadoras y territorio. Experiencias de fortalecimiento y construcción de capacidades. Revista RED DETE (11), 12-24.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017) Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una Aproximación desde la construcción social”; Serie Desarrollo Territorial: Instituto Vaso de Competitividad Orkestra (Fundación Deusto) y Facultad Regional Rafaela (Universidad Tecnológica Nacional). Publicaciones Universidad de Deusto, ISBN: 978-84-16982-32-5
- Cravacuore, D. (2002) Innovación en la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Universidad Nacional de Quilmes.
- Davicino, J. (2019) Una mirada sobre las capacidades estatales para la gobernanza. En Andretich, G. (coord.). Transitar el territorio: reflexiones desde el proceso de formación en desarrollo territorial. ISBN 9788413250441, págs. 15-28
- Delbón, S.; Parra, J.; Rébola, R. (2021) Elementos para la construcción de diálogos territoriales. La experiencia de Rafaela (Santa Fe, Argentina): trayectoria histórica y presente. Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal, 21(37).
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2014). Territorial development and action research: Innovation through dialogue. Farnham: Gower.
- Larrea, M. y Costamagna, P. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial Una aproximación desde la construcción social. Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad Fundación Deusto.
- Oszlak, O. (2014) “Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en Kaufman & Oszlak, Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional, Montevideo, IDRC-RedGEALC-OEA.
- Rébola, R. (2020) Una mirada sobre los diálogos locales como procesos de construcción de capacidades y de transformación territorial. A la luz de las experiencias de acompañamiento con las comunidades de San Vicente y Ramona. En Revista RED DETE (8), 27-39.
- Rébola, R. (2019) El diálogo interinstitucional en el territorio. La experiencia del Consejo Consultivo Social de Ra-

faela (Santa Fe, Argentina); capítulo 16, pág. 322 a 345 en Paño Yañez P., Rébola R y Suarez Elías M. (compiladores): Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones experiencias para la transformación social”. CLACSO –UDELAR. ISBN: 978-9974-93-184-8.

- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32. Caracas.
- Tecco, C. (2002) Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. En Cravacuore, Daniel (Comp.): “Innovación en la Gestión Municipal”. Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, 2002. ISBN 987-002-3, pp 59-80.