

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN**

**TESIS**

**El Cuadro de Mando Integral  
en la Gestión del Desarrollo Rural  
Latinoamericano**

**AUTOR  
EDELMIRA DEL CARMEN BARAHONA**

**DIRECTOR de TESIS  
EDUARDO SCARANO**

**Posada, (Mnes.), septiembre 2009**

**AGRADECIMIENTOS**

A la Dra. Nilda Tanski por su comprensión a lo largo del proceso de elaboración del trabajo.

A los profesionales y funcionarios que actuaron como referentes para el enriquecimiento del tema.

A los hombres y mujeres rurales que con simpleza y sabiduría transmitieron sus experiencias de vida al momento de las entrevistas.

## Índice

<b>Capítulo 1. Introducción</b> .....	8
1.1. El problema del desarrollo rural .....	8
1.2. La filosofía, las ciencias y la epistemología .....	10
1.3. Los nuevos paradigmas en Administración .....	12
1.4. La Administración en los procesos de desarrollo rural .....	13
1.5. Objetivos .....	15
1.6. Metodología utilizada .....	17
1.7. Resumen general .....	18
<b>Capítulo 2. El desarrollo integral de las comunidades rurales</b> .....	21
2.1. El enfoque del desarrollo .....	22
2.1.1. El desarrollo integral .....	22
2.1.2. Las comunidades rurales .....	26
2.2. El enfoque sistémico del desarrollo .....	29
2.2.1. Los sistemas en general .....	31
2.2.2. Los elementos del sistema .....	33
2.2.2. a) el espacio geográfico .....	36
2.2.2. b) los actores .....	37
2.2.2. c) la organización .....	39
2.3. Los sistemas adaptativos complejos .....	40
2.3.1. La dificultosa interacción en la gestión del desarrollo rural .....	42

2.4.	Las instituciones como un elemento de solución .....	47
2.4.1.	Sus problemas en cuanto al contralor .....	49
2.4.2.	La eficacia y la eficiencia en la aplicación de los recursos. ....	50

### **Capítulo 3. El Cuadro de Mando Integral –CMI. ....54**

3.1.	La evaluación del desempeño .....	54
3.2.	El Cuadro de Mando Integral –CMI. O Balance Scorecard .....	57
3.3.	La visión y la misión política .....	62
3.4.	Antecedentes de aplicación en OG .....	64
3.5.	Riesgos de su implementación .....	67
3.6.	Los requerimientos del CMI en una OG creada para el desarrollo rural.....	68
3.6.1.	Primera etapa: Clarificar y traducir la visión y la estrategia .....	69
3.6.2.	Segunda etapa: Comunicación .....	76
3.6.3.	Tercera etapa: Planificación y establecimiento de objetivos .....	79
3.6.4.	Cuarta etapa: Formación y feed-back estratégico .....	80
3.7.	Los puntos críticos y sus indicadores .....	81
3.7.1.	Los puntos críticos o factores críticos de éxito –FCE- .....	81
3.7.2.	Los indicadores .....	83
3.8.	Los puntos críticos en una OG rural .....	86
3.8.1.	El enfoque del sujeto/núcleo receptor o grupo meta.....	87
3.8.2.	El enfoque de la gestión del capital humano .....	88
3.8.3.	El enfoque de los procesos internos .....	90

### **Capítulo 4. El enfoque del sujeto/núcleo receptor en el CMI ..... 92**

4.1.	¿Por qué se habla de sujeto/ núcleo receptor o meta? .....	93
------	--	----

4.1.1. La percepción del sujeto/núcleo meta .....	97
4.1.2. La confianza en la Institución .....	99
4.1.3. Las aspiraciones y experiencias de los pobladores rurales .....	102
4.2. Experiencias latinoamericanas con poblaciones rurales .....	104
4.3. El diseño de indicadores para el enfoque del sujeto/núcleo receptor .....	109
4.3.1. Definición nominal .....	110
4.3.2. Variables .....	111
4.3.2. a) Confianza en la Institución .....	111
4.3.2. b) Receptividad sobre las necesidades .....	113
4.3.2. c) Satisfacción del receptor .....	114
4.3.2. d) Efectos colaterales .....	115
4.4. Metodología sugerida para la obtención de datos .....	116

## **Capítulo 5. El enfoque de la gestión del capital humano .....118**

5.1. La función primordial del capital humano .....	120
5.2. Requerimientos básicos a tener en cuenta por la organización.....	123
5.2.1. La comunicación .....	128
5.2.2. Información y participación .....	131
5.2.3. Capacitación e innovación .....	133
5.3. El diseño de indicadores para la gestión del capital humano .....	135
5.3.1. Definición nominal .....	136
5.3.2. Variables .....	136
5.3.2. a) Comunicación .....	137
5.3.2. b) Información .....	138
5.3.2. c) Capacitación .....	139
5.3.2. d) Innovación .....	141
5.3.2. e) Motivación .....	142

5.4.	Metodología propuesta .....	143
------	-----------------------------	-----

## **Capítulo 6. El enfoque de los procesos internos .....** 144

6.1.	Los procesos internos como Factores Críticos de Éxito .....	144
6.2.	Conceptualización de los procesos .....	145
6.3.	Los procesos en una OG destinada al desarrollo rural .....	147
6.3.1.	Áreas funcionales genéricas .....	148
6.3.2.	Mapa de procesos .....	150
6.4.	Puntos críticos o FCE en una OG rural.....	151
6.4.1.	Diagnóstico contextual .....	152
6.4.2.	Definición del proyecto o programa .....	153
6.4.3.	Desarrollo del núcleo poblacional .....	153
6.4.4.	Integración e interrelación de los actores .....	154
6.5.	Variables .....	154
6.5.1.	Identificación de los clientes internos .....	154
6.5.2.	Comprensión de los procesos .....	156
6.5.3.	Conocimiento de las dimensiones de la realidad objetivo .....	157
6.6.	Metodología propuesta .....	159

## **7. Índice de Gráficos**

7.1.	<b>Gráfico 1.</b> Los componentes básicos del sistema contextual.....	35
7.2.	<b>Gráfico 2.</b> Los factores que influyen en el sistema de desarrollo rural.....	44
7.3.	<b>Gráfico 3.</b> Los puntos críticos en la gestión del capital humano....	127
7.4.	<b>Gráfico 4.</b> El capital organizacional en la era del conocimiento.....	134

## 8. Índice de Cuadros

8.1.	<b>Cuadro 1.</b> VENEZUELA. CIARA- Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria. Mrio. del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.....	71
8.2.	<b>Cuadro 2.</b> ARGENTINA. Instituto para la Atención Integral del Pequeño Productor Agropecuario de la Provincia de Formosa. PAIPPA .....	72
8.3.	<b>Cuadro 3.</b> BOLIVIA. Mrio. de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. MDRA y MA.....	73
8.4.	<b>Cuadro 4.</b> CHILE. Fundación para la Superación de la Pobreza. Instituto de Desarrollo Agropecuario. INDAP. ....	74
8.5.	<b>Cuadro 5.</b> ECUADOR. Estrategia Gubernamental .....	75
8.6.	<b>Cuadro 6.</b> Indicadores de Cambio Rural en la India .....	85
8.7.	<b>Cuadro 7.</b> ARGENTINA. Instituto para la Atención Integral del Pequeño Productor Agropecuario de la Provincia de Formosa.....	105
8.8.	<b>Cuadro 8.</b> URUGUAY. Masoller. Comunidad Autosustentable.....	106
8.9.	<b>Cuadro 9.</b> MÉXICO. Construyendo propuestas para el desarrollo rural alternativo en Guerrero. ....	108
8.10.	<b>Cuadro 10.</b> VENEZUELA. CIARA. Lineamientos .....	109
8.11.	<b>Cuadro 11.</b> El <i>cómo hacer</i> en un proceso de desarrollo.....	149
	<b>7. Conclusiones</b> .....	160
7.1.	El diseño metodológico .....	165
7.2.	Los enfoques del CMI .....	167
7.3.	La complejidad del problema.....	169
	<b>8. Bibliografía</b> .....	172

## **Capítulo 1. Introducción**

### **1.1. El problema del desarrollo rural**

En su informe 1998 -1999, "América latina frente a la desigualdad", el Banco Interamericano de Desarrollo menciona que en las sociedades más igualitarias, por ejemplo Canadá o Suecia, la brecha entre los sectores de mayores ingresos y los deciles que le siguen pueden llegar a alcanzar un porcentaje equivalente al 20 o 30 por ciento, y las diferencias entre los deciles siguientes también son reducidas. Esto significa que no existen brechas pronunciadas entre los sectores más altos y los de menores recursos. No sucede lo mismo en América Latina. En República Dominicana y Chile, los países con mayores desigualdades, la brecha se encuentra en más de 30 veces entre los niveles superiores e inferiores. Y uno de los principales rasgos de diferenciación al momento de analizar los ingresos, está orientado a la zona de residencia. En Latinoamérica, la mayoría de los hogares pobres se encuentran en el campo, en tanto que los deciles más ricos son habitantes urbanos.



Esta primera reflexión puede complementarse con el informe de la FAO, de agosto del 2003, "La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas", donde se indica que, a esa fecha, cerca de ochenta millones de personas vivían en las zonas rurales latinoamericanas con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades elementales. De ellas, alrededor de cuarenta y ocho millones ni siquiera tenían lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos. Por lo demás, como es bien sabido, la insuficiencia de los ingresos suele ir acompañada de otras carencias en prácticamente todos los planos: educación, salud y vivienda. Esta persistencia de la pobreza rural debe, además, ser puesta en el contexto de una continua emigración hacia zonas urbanas y a países fuera de la región, con un significativo incremento en el gasto social y de infraestructura.

La mayor apertura hacia el mundo capitalista de la población rural, campesina e indígena se observa particularmente en la juventud, la que tiene patrones de comportamiento, referentes y expectativas distintas a los de generaciones anteriores. Esto implica un cambio cultural en dichas poblaciones, que repercute primero en el aspecto social y luego en el económico. En consecuencia, las condiciones de vida en el sector agrícola han progresado poco y la autovaloración del productor campesino se ha desmejorado, factores ambos que impulsan a la juventud a dejarlo. En el medio rural hoy sólo reside la mitad de los que nacieron en él en los años sesenta.

Los especialistas del tema consideran que se le ha dado insuficiente atención a esta realidad, que se traduce, entre otras cosas, en problemas de poca preparación y dificultades de adaptación de los que migran. En las zonas más expulsoras, el envejecimiento de la población es notorio, lo que dificulta todo desarrollo dinámico, llevando incluso al

desmantelamiento de la infraestructura y de los servicios, y por ende a un mayor drenaje de población. Los jóvenes que aspiran a quedarse en el área rural tampoco han recibido una adecuada atención. Para aprovechar el potencial que representan es necesario tomarlos en cuenta en el diseño de políticas y crearles un espacio de participación activa en la vida, tanto productiva como comunitaria, no con el fin de reproducir lo que sus padres lograron, sino para que den un salto adelante, tanto en ingresos como en calidad de vida. Es necesario eliminar también las muchas imperfecciones de mercado imperantes en el sector rural y llevar a cada unidad agrícola a un acercamiento a la frontera de producción óptima.<sup>1</sup>

Los gobiernos de los distintos países han asumido un rol activo al respecto, implementado distintas estrategias en pos de dar solución a un problema que tiende a agravarse paulatinamente. Es así que se diseñaron programas, proyectos y hasta se crearon organismos específicos destinados a contrarrestar ese fenómeno.

Se destinan en consecuencia fondos presupuestarios públicos, que normalmente resultan insuficientes, toda vez que dicha situación la sufren precisamente los países en vías de desarrollo. En consecuencia adquiere un carácter prioritario el contralor que se efectúe en torno a la efectividad de las acciones que son ejecutadas por las organizaciones responsables, toda vez que lo que está en juego es el bienestar socio-económico de la población en general.

Es en este punto donde la administración, como integrante de las ciencias sociales, acude a brindar sus aportes para optimizar la consecución de los objetivos organizacionales. Sin embargo, para interpretar adecuadamente el posicionamiento del presente trabajo, es oportuno determinar el enfoque sobre el cual se asentarán sus principales ejes

---

<sup>1</sup> Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

directrices. Y para ello se efectuará una brevísima reflexión epistemológica a los efectos de direccionarla luego hacia la administración.

## **1.2. La filosofía, las ciencias y la epistemología**

Cabe recordar que, desde el momento en que los seres humanos percibieron que era conveniente el agruparse para lograr la mejor concreción de aquellas metas que no podían lograr individualmente, la administración pasó a ser la disciplina que les aseguraba la coordinación de esos esfuerzos individuales. Con el transcurrir del tiempo, y a medida que la sociedad ha confiado cada vez más en los grupos, y que éstos han pasado a tener mayores dimensiones, la tarea de los administradores ha adquirido, simultáneamente, mayor trascendencia.<sup>2</sup>

Se puede afirmar entonces que, al estar asentada la administración en grupos sociales organizados, o sea en organizaciones, su accionar ha seguido los lineamientos que cada época les impuso, consecuentes con el pensamiento filosófico del momento. Al respecto, leyendo a Ferrater Mora<sup>3</sup> en su “Diccionario de Filosofía”, se deduce que intentar conceptualizar unívocamente el término *filosofía* no es una cuestión de simple resolución. Sin embargo, si bien sus enfoques son variados según las épocas, dicho autor asevera que “la filosofía se va formando en el curso de su propia historia”. En cada uno de los momentos de la vida, “la filosofía representa, en buena parte al menos, la respuesta que da el

---

<sup>2</sup> Koontz, H. y Wehrich, H. (1994). *Administración. Una perspectiva global*. McGraw Hill, México

<sup>3</sup> Ferrater Mora, J. (1999). *Diccionario de Filosofía*. Ariel Filosofía, Barcelona, España, p.1272

hombre al problema de su vivir y formalmente la respuesta que se da al problema por la esencia de la filosofía misma.”

Ahora bien, si se busca reflexionar sobre la vinculación que existe entre la filosofía y las ciencias, puede ser interesante apoyarse en la opción que manifiesta que ambas mantienen entre sí relaciones muy complejas, aclarando en algunos ítems que la filosofía se halla en constantes intercambios con respecto a la ciencia; le proporciona ciertos conceptos generales (o ciertos análisis) y recibe datos sobre los cuales desarrolla tales conceptos generales o lleva a cabo tales análisis.<sup>4</sup>

En cuanto al concepto *episteme*, que se podría entender como indisoluble con el de filosofía, Foucault lo refiere como la estructura subyacente que delimita el campo del conocimiento, los modos en que los objetos son percibidos, agrupados y definidos.

Esto motiva que no se trate de una creación humana sino más bien del lugar en el cual el hombre queda instalado y desde el cual conoce y actúa en acuerdo con las resultantes reglas estructurales de la *episteme*<sup>5</sup>.

Si bien ésta no es la única acepción que se le otorga, puede tener validez para el enfoque que se pretende en cuanto a la evolución de la administración y sus fuerzas impulsoras, dentro de las ciencias sociales.

### **1.3. Los nuevos paradigmas en administración**

Siguiendo el pensamiento de Foucault, son entonces las prácticas sociales las que generan el saber, y a partir de ellas surge el nuevo

---

<sup>4</sup> Ibid. p.546

<sup>5</sup> Ibid., p.1039.

conocimiento, el que a su vez constituye nuevos sujetos. En definitiva, las prácticas sociales modifican y renuevan, a través del tiempo, al sujeto.

En ese marco contextual, las teorías en que se apoya la Administración tradicional, caracterizada por la rutinización de sus tareas y por la consideración del trabajador sólo como un engranaje mecánico más del equipamiento tangible; va dejando paso, paulatinamente, al fortalecimiento de la gestión de los procesos, con su carga implícita de capitalización del conocimiento y autocontrol o *empowerment*, por parte del agente.

La Administración ha venido experimentando cambios radicales en el paradigma de cómo coordinar acciones y administrar compromisos para transformar eficientemente los recursos intangibles con que cuenta la empresa en resultados útiles, con el fin de alcanzar la visión establecida.

Para algunos estudiosos, incluso, existe una nueva división internacional del trabajo, a partir de la cual las firmas norteamericanas y europeas se especializan en actividades intangibles, tales como el diseño y la comercialización, delegando la producción de los bienes en las subsidiarias de los países periféricos. De ahí que hayan surgido los conceptos de mentefactura, para los primeros, y de manufactura para los segundos.

Por lo tanto, podría decirse que, ingresando en un nuevo paradigma, la Administración, antes que la Economía, ha incorporado al acervo empresarial los capitales intangibles que valorizan la empresa. Así se habla del capital humano, del capital intelectual, del capital del conocimiento, del capital social, del capital organizacional, etc. Todos ellos tienen por referente al ser humano integrante de la organización, y

solo difieren en cuanto al tipo de aporte que los mismos están efectuando para caracterizarla.

Todo esto se respalda con los nuevos estándares que las Normas ISO 9000-2000 de la Organización Internacional para la Normalización, han establecido para el aseguramiento de la calidad de los procesos, tanto en productos como en servicios, a fin de que los terceros demandantes cuenten con la garantía que ellas les representan.

Y se apoyan en pautas generales simples que focalizan el accionar en el cliente e involucran sustancialmente el liderazgo de los niveles superiores y la participación comprometida del personal de la organización.

#### **1.4. La Administración en los procesos de desarrollo rural**

En el presente enfoque de investigación, por lo tanto, el conocimiento humano, puesto en acción, pasa a ser un elemento dinamizador de aquellos aspectos diferenciadores que pueden rescatar a los campesinos de su despereja, y la mayoría de las veces inútil, competencia con los grandes oferentes del mercado, por la disparidad de los poderes de negociación que entran en juego. Se incorpora a la organización, en consecuencia, una conceptualización que requiere ser más rica en científicidad.

Es sabido que la globalización ha modificado la relativa estabilidad con que los pequeños emprendedores manejaban su demanda. La caída de las barreras en aquellos mercados que antes estaban aislados y protegidos ha desencadenado una competencia que se extiende por todos los rincones del planeta, sin distinciones territoriales ni delimitación de sectores.

Todo ello afecta directamente a los trabajadores rurales. Es en este punto donde la Administración colabora con ellos brindándoles su apoyo a partir de tareas de sensibilización para el acercamiento cultural a tecnologías y conocimientos de mayor rendimiento, y acercándolos a los nuevos órdenes de la comercialización y distribución. En definitiva, incorporándolos al enfoque de la gestión empresarial estratégica.

Surge entonces, en las organizaciones, la necesidad de potenciar su capacidad de reacción e innovación ante los cambios que se producen en su entorno competitivo. Y para ello deberán recurrir, en primer lugar, a los recursos que se encuentran en su interior. De su habilidad de identificar, seleccionar, integrar y utilizar los conocimientos y habilidades de sus componentes, y de gestionarlos adecuadamente, dependerá el que logre afirmar aquellas ventajas competitivas que la fortalezcan.<sup>6</sup>

Es indudable que en este cambio de paradigma, ha tenido una influencia fundamental la incorporación de las tecnologías de la información. Senn<sup>7</sup> considera que, “efectivamente, el conocimiento y la información se transformaron en el incentivo, la fuerza y el impulso del cambio y la revolución.” Y se apoya en Naisbitt (1982) para aseverar que la mayoría de los trabajadores son *obreros del conocimiento*, teniendo en cuenta que la dedicación principal de su tiempo se orienta a la creación, distribución y utilización de los datos.

## 1.5. Objetivos

---

<sup>6</sup> Balbastre Benavent, F. (2005). Catedrático de la Universidad de Valencia, España. Conferencia “Gestión de la calidad total y aplicación de normas internacionales”. 1º de setiembre. Universidad Nacional de Mar del Plata.

<sup>7</sup> Senn, J.A. (1999). *Sistemas de Información para la Administración*. Editorial Iberoamérica, México. p.7.

En base a lo anteriormente expresado, la presente tesis doctoral está enfocada a proponer un sistema de control de gestión que contribuya a optimizar la eficacia y la eficiencia del accionar operativo, apoyado en los lineamientos generales que brinda el modelo de Cuadro de Mando Integral, pero enfocado hacia las particularidades que presentan las Instituciones gubernamentales destinadas al desarrollo rural integral.

Todo ello desde un enfoque sistémico adaptativo complejo, donde se interrelacionan de tal manera culturas y actores, que su participación se transforma en un elemento determinante del éxito o fracaso de los programas o proyectos diseñados por las instituciones.

De ahí la propuesta de aplicar la metodología PCM (Project Cycle Management) a partir de su modalidad de Planificación Participativa, que sustenta la Agencia de Cooperación Internacional del Japón –JICA.

Por tal motivo se hizo necesario analizar detalladamente, desde una concepción de intangibilidad, los capitales existentes en los grupos humanos participantes, para intentar optimizar su aprovechamiento y agilizar el éxito de las operaciones. Se buscó, en consecuencia:

- detectar las expectativas y comportamientos que pueden asumir los miembros de los grupos sociales meta en relación a las acciones propuestas por la Institución;
- analizar a la organización como un sistema, identificando los factores internos que pueden llegar a ser determinantes del éxito o fracaso de la estrategia formulada;



- identificar los actores y las interacciones que se producen en los grupos sociales seleccionados, así como su impacto en las actividades de la organización;
- determinar los requerimientos administrativos que deben acompañar a la estrategia a fin de que la misma sea comprendida y asumida por todos los estamentos internos;
- definir los factores críticos de éxito para el proyecto o programa en cuestión;
- definir los instrumentos de medición y los indicadores que permitirán evaluar en forma rápida y oportuna, la eficacia y eficiencia de los sectores operativos; y
- a partir de los mismos, proponer un modelo de Cuadro de Mando Integral que pueda ser utilizado para el control de la eficacia y eficiencia de la gestión en las Instituciones de referencia.

## **1.6. Metodología utilizada**

La metodología de investigación se apoyó, en primer lugar, en la búsqueda y análisis de bibliografía especializada, y de investigaciones específicas realizadas por universidades latinoamericanas y de España. También se indagó en las investigaciones llevadas a cabo por organismos internacionales, entre ellos la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- y la Food and Agriculture Organization –FAO- para América Latina y el Caribe.

Como organismo local se analizó el Programa de Asistencia Integral al Pequeño Productor Agropecuario –PAIPPA- de la provincia de Formosa, Argentina, cuyo Coordinador General actuó como un referente invaluable en la orientación del trabajo.

Con estas bases teóricas se prepararon los soportes que permitieron el relevamiento de los datos durante los trabajos de campo. Se incluyeron entrevistas a campesinos beneficiarios de distintos programas de desarrollo rural de Formosa, seleccionados según un tipo de muestreo intencional, detectando aquellos individuos de la población que se evidenciaban como los más característicos, por el tiempo de residencia en la zona y por su posible objetividad, al tratarse de pobladores no enrolados activamente en asociaciones de carácter político o gremial.

También se realizaron entrevistas a funcionarios, ex -funcionarios, agentes técnicos y profesionales que trabajan o han trabajado en proyectos de esta naturaleza, a nivel provincial, nacional o en organismos internacionales. Esto posibilitó el obtener información básica para plantear estrategias tendientes a optimizar la gestión del capital humano integrante de la organización. Ellos también aportaron su *experticia* en cuanto a las claves a tener en cuenta al momento de evaluar los procesos internos. Para una mejor comprensión, en cada capítulo se detalla la forma en que fue relevada la información incluida en el mismo.

Una vez definidos los enfoques y las variables, se realizó un meticuloso análisis teórico sobre los temas propuestos tomando como soporte a bibliografía especializada de reconocido prestigio. Dicho análisis se constituye en el respaldo de cada uno de los ítems seleccionados, con la intención de que el lector interesado conozca los fundamentos que dan relevancia a los indicadores del Cuadro de Mando.

## 1.7. Resumen general

El trabajo está conformado por cinco capítulos, los cuales avanzan desde la generalidad del problema del desarrollo rural y su justificación, hasta llegar a puntualizar, en el curso de los tres últimos capítulos, las razones y conceptos que justifican los factores, variables e indicadores propuestos para el Cuadro de Mando Integral, en un carácter de factores de medición básicos en el tratamiento del control de la eficacia y de la eficiencia operativa en las organizaciones gubernamentales destinadas al desarrollo rural.

**El primer capítulo** está referido al fenómeno negativo generalizado que significa para Latinoamérica, el Caribe, y por supuesto para Argentina, el despoblamiento del sector rural a raíz de la emigración de sus pobladores hacia las periferias de las grandes ciudades, generalmente industrializadas, con todas las consecuencias que se suceden en ambos sectores: el rural y el urbano.

En dicho capítulo se analizan dichos sectores desde el punto de vista sistémico. Pero se trata de un análisis dinámico, que avanza desde el concepto tradicional de sistema hasta enmarcarlo en los sistemas adaptativos complejos, como una forma de resaltar la enmarañada red de interacciones que se suceden y que administrativamente complejizan la operatividad de la organización.

En **el segundo capítulo** se introduce el concepto del Cuadro de Mando Integral como una herramienta apta para el contralor oportuno del accionar operativo, por parte de los niveles superiores. Se presentan allí

los rasgos más característicos del mismo, a la vez que se enfatizan las cuatro etapas que sus autores, Kaplan y Norton, consideran de imprescindible tratamiento: visión y estrategia; comunicación; establecimiento de objetivos y retroalimentación. Dicho análisis se aplica posteriormente al tema en cuestión, estableciendo los puntos críticos y sus indicadores, que serán los que se constituyan en el objetivo final de la herramienta administrativa que actuará como tablero de comando.

Los tres capítulos siguientes buscan determinar, primero en forma conceptual, y luego analíticamente, los tres enfoques que serán claves para el seguimiento de la eficacia y eficiencia en la operatoria de este tipo de proyectos, programas o instituciones. Así, **el tercer capítulo**, explicita el tema desde el punto de vista del sujeto o núcleo que será el receptor de los posibles beneficios que se esperan obtener con las políticas propuestas. Se determinan aquí los factores que se constituyen en claves, primariamente, para que dichas políticas resulten exitosas. Surgen, en consecuencia, las definiciones de las variables y sus indicadores. También se destacan en este punto las metodologías aplicadas para la obtención de las variables, y la propuesta para encarar un nuevo proyecto.

**El cuarto capítulo** se enfoca hacia la gestión del capital humano de la empresa. En primer lugar se resalta el valor que se le asigna en el ámbito de la administración a este tipo de capital. A posteriori se resaltan los requerimientos que se consideran claves, según los especialistas, para que el mismo pueda ser valorizado de tal forma que el empleado se sienta estimulado a comprometerse con las políticas y estrategias organizacionales. Los requerimientos detectados se conceptualizan como variables de cuyo seguimiento depende la potencialidad y energía que se otorgue al proyecto o programa.

**El quinto y último capítulo**, detecta los puntos que se consideran cruciales, dentro del esquema de procesos internos para que la gestión sea exitosa. Se parte, lógicamente, del diagnóstico contextual, el cual permitirá integrarse con la realidad del grupo objetivo. Esta etapa es clave para determinar la ruta de procedimientos internos que necesariamente deberá seguir el proyecto, y a partir de ella corresponderá a las autoridades superiores proveer a cada sector de los elementos humanos y materiales necesarios para su puesta en práctica.

## **Capítulo 2. El desarrollo integral de las comunidades rurales**

En sus reflexiones sobre la sociedad Durkheim, citado por Valero Mata<sup>8</sup>, consideraba que, más allá de las experiencias personales, la sociedad tiene vida y existencia propia, con una estructura que implica pautas de comportamiento que se transforman en hechos sociales, porque tienen una realidad objetiva por encima de la vida de los seres humanos. Los

---

<sup>8</sup> Valero Mata, J.A. (2005). *Instituciones y Organizaciones Sociales*. Thompson Editores Spain, Madrid, p.14.

individuos que la conforman están imbuidos en un sistema de interrelaciones interactivas en torno a una cultura, porque no puede existir una sociedad sin una cultura. Y tampoco existe una sola cultura ni una sola sociedad, sino que hay variaciones culturales que diferencian a los seres humanos, y a su vez, cada sociedad lleva sus propias características institucionales en relación a su evolución histórica.

Dentro de esa variación social y cultural a la cual hace referencia el autor, referir el enfoque a la población rural de escasos recursos, en vistas a desentrañar los factores que pueden influir negativamente al momento de intentar su desarrollo socio-económico, implica adentrarse en un entramado particular de costumbres, formas de vida, expectativas y experiencias, que le aportan un condimento muy especial a su tratamiento.

Es sabido que el desarrollo rural sostenible es una preocupación que se encuentra instalada, en mayor o menor grado, en la totalidad de los países de Latinoamérica.

Según lo citado por Suárez<sup>9</sup>, en su evolución se ha pasado desde la apuesta al “efecto derrame” hasta llegar al concepto de Desarrollo Integral planteado en el ámbito de las Naciones Unidas y la CEPAL, teniendo en cuenta que el crecimiento experimentado en las variables económicas no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social. Se ha buscado, entonces, conciliar los objetivos económicos de crecimiento con los objetivos sociales, entendiendo que éstos no son subproductos de aquéllos, sino que tienen una entidad propia.

---

<sup>9</sup> Suárez, F.M. (2002). *Lo local como componente estratégico del desarrollo. Apuntes del Taller Instrumentos para el Desarrollo Local*. <http://www.urbared.ungs.edu.ar> (Consultado el 28 de setiembre de 2008)

Ante esa amplitud de enfoques se hace imprescindible acotar los atributos esenciales del concepto de desarrollo, para que se transformen en los puntos críticos de contralor de la eficacia de aquellas Instituciones pensadas con la primordial finalidad de promover el desarrollo integral de una comunidad rural.

## **2.1. El enfoque del desarrollo**

### **2.1.1. El desarrollo integral**

En la evolución del concepto de desarrollo, tal como lo cita Boisier<sup>10</sup>, se pueden encontrar acepciones que van desde su asociación al crecimiento, en un claro acercamiento al enfoque económico<sup>11</sup>, hasta aquellos que parten de un concepto normativo, llenos de juicios de valor, según lo expresa el economista británico Dudley Seers, quien considera que sería conveniente preguntarnos a nosotros mismos acerca de las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana, algo comúnmente aceptado como objetivo.

En un informe del año 1996, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, inspirado particularmente en las ideas de varios humanistas, entre ellos Amartya Sen, Mahbub ul Haq, Richard Jolly y otros, introduce una nueva acepción y una nueva forma de medir el

---

<sup>10</sup> Boisier, S. (2001). “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O., comps., *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina, p. 51.

<sup>11</sup> Solari R., Franco R. y Yutkowitz, J. (1976). *Teoría, acción social y desarrollo*. Siglo XXI Editores, México, p. 91.

desarrollo a través del concepto de un Índice de Desarrollo Humano, y lo define diciendo que:

...el desarrollo humano puede describirse como un proceso de ampliación de las opciones de la gente...Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las familias valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia.

Sin embargo, para Boisier<sup>12</sup> la propuesta conocida como Desarrollo a Escala Humana, de Manfred Maz-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, economista, sociólogo y filósofo, puede ser la definición más contemporánea, al decir que el desarrollo a escala humana

...se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de

autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado.

En su trabajo sobre “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, Bernardo Klisberg<sup>13</sup> considera fundamental revalorizar el capital humano y el capital social como factores claves para el desarrollo.

---

<sup>12</sup> Op. cit.

<sup>13</sup> Klisberg, B. (1999). *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*. CEPAL. Documentos de Trabajo. Diciembre, p. 86.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articulo CEPAL/4/19254/P19254.xml&x=/argentina>. (Consultado el 19/06/2007)



A su vez, y como complemento imprescindible, pone énfasis en la necesidad de articular el desarrollo económico con el social.

En primer lugar se apoya en la clasificación que hace el Banco Mundial sobre las cuatro formas básicas de capital: “el *natural*, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el *construido*, generado por el ser humano, que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial, etc.; el *capital humano* determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población; y el *capital social*,” el cual, según Putnam<sup>14</sup> se conforma con el grado de confianza que existe entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico que practica y el nivel de asociatividad que manifiestan.

Y si bien existen, además, una gran variedad de enfoques que refieren a la definición de desarrollo, en este caso se extraerán, de los autores mencionados, los conceptos principales que sostendrán el direccionamiento del trabajo, y que se circunscriben a los siguientes:

- el objetivo tiende a lograr las condiciones necesarias para la realización del **potencial de la persona** humana;
- se reconoce que la gente quiere tener un **sentido de propósito en la vida**;
- que los miembros de las familias y las comunidades valoran la **cohesión social**;
- así también valoran el mantener sus tradiciones y su **cultura propia**;

---

<sup>14</sup> Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Editorial Galac, Caracas.

- necesitan generar niveles crecientes de **autodependencia**;
- buscan la **articulación orgánica** de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología;
- pretenden que se **articulen los procesos globales con los comportamiento locales**; así también lo personal con lo social; y por último
- que la planificación respete la **autonomía** y la relación de la sociedad civil con el Estado. (La negrita es propia)

A todo lo anterior se puede agregar el marco dado por Klisberg<sup>15</sup> y que está referido a los capitales natural, construido, humano y social, enfatizando especialmente los dos últimos en cuanto al *grado de confianza que existe entre los actores y el nivel de asociatividad que manifiestan*.

### 2.1.2. Las comunidades rurales

Se puede decir que el desarrollo local refiere al ámbito socio-territorial donde ocurre un proceso de desarrollo pensado, planeado y/o promovido por los integrantes de esa comunidad, a partir de su propio fortalecimiento. ¿Cómo lograrlo? Mediante el desarrollo integral y sostenible de la comunidad. Y lo integral abarca el mejoramiento de:

- la vida de la persona como individuo: *desarrollo humano*

---

<sup>15</sup> Op. cit., p. 87.

- el bienestar del conjunto: *desarrollo social*
- el bienestar de las personas, tanto de las que hoy están vivas como el de las que vendrán en el futuro: *desarrollo sostenible*.

Bajo estas pautas se caracterizará el enfoque hacia lo *rural*.

No obstante es necesario determinar cuál será el concepto que se utilizará para referir al desarrollo rural específicamente.

En virtud de que la actividad de los pobladores se asienta fundamentalmente en la tierra, ya sea porque se dediquen a actividades agrarias o a la ganadería, un primer aspecto diferenciador es su relación íntima y cotidiana; corporal y espiritual, con su entorno natural.

Allí existe una particular dimensión del tiempo, de las distancias, de las tradiciones, del dolor, del sufrimiento, y aún del goce físico y espiritual. Es una forma distinta de respirar, de mirar, de ver, de sentir, que la que se vive en la ciudad. En general la comunidad comparte una identidad cultural, histórica y de intereses. Todo ello activa un potencial de solidaridad interna que impulsa su desarrollo.<sup>16</sup>

Las comunidades urbanas, por su parte, cuentan con el acceso a servicios públicos esenciales (agua potable, energía eléctrica, cloacas, asistencia sanitaria de mayor complejidad, establecimientos educativos de distintos niveles, espacios de divertimento, etc.), que muchas veces no existen en las comunidades rurales o bien son insuficientes o ineficaces.

Esto motiva que exista en el mundo una tendencia por parte de los pobladores rurales a abandonar sus ámbitos naturales para radicarse, aún en condiciones de extrema indignidad humana, en las cercanías de los grandes centros poblacionales.

---

<sup>16</sup> Burin, D. y Heras, A.I. (2001). (Comp.) *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Ediciones CICCUS-La Crujía, Buenos Aires.

Es allí, en esa jungla impersonal y traicionera, donde la persona pierde todo vínculo con su condición de “ser”. Pierde sus lazos relacionales (de familia, de vecindad, de solidaridad), y en muchos casos, también sus valores primordiales de vida, en una lucha despareja por su subsistencia y, quizás, por su supervivencia.

En un trabajo elaborado por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (México), referido a la Población Rural<sup>17</sup>, se señalan sus características más relevantes, que son casi coincidentes para la mayoría de los países latinoamericanos, y que se pueden resumir en lo siguiente:

- Las poblaciones rurales viven en localidades con menos de 2500 habitantes.
- Más del 50% de la población se dedica a las actividades primarias: agricultura y ganadería.
- En general, los campesinos dependen de las condiciones ambientales para producir y sus mayores problemas son el uso del suelo para la construcción urbana, la inmigración, la escasez de la tierra y la falta de otras opciones de empleo.
- La familia campesina es una unidad de producción de subsistencia o autoconsumo. Todos sus miembros aportan a un ingreso, del cual depende su sobrevivencia. Se trata de familias numerosas, con un promedio de siete personas, que en su mayoría tienen baja escolaridad. En la educación formal básica existe un marcado ausentismo o abandono

---

<sup>17</sup> [http://www.upaep.mx/idiomas/Lab.Virtual/espaol.PRESENTACIONES\\_HT/VIDA%20R.pdf](http://www.upaep.mx/idiomas/Lab.Virtual/espaol.PRESENTACIONES_HT/VIDA%20R.pdf). (Consultado el 27 de setiembre de 2007.)

- En cuanto a la situación de la mujer, se puede decir que es madre y proveedora. Quizás es la que sufre más el impacto negativo de la vida rural. Además del trabajo en el campo se involucra en el trabajo remunerado para obtener otros ingresos para la familia.
- A su vez, el niño es un “adulto pequeño” con responsabilidades familiares. A temprana edad (de 6 a 14 años) se incorpora al trabajo agrícola.
- En las poblaciones rurales suelen existir comunidades aborígenes, muchos de cuyos integrantes solo hablan su lengua y la mayoría carece de instrucción escolar. Son comunidades conservadoras que cambian muy lentamente o directamente se oponen al cambio.
- Para ellos la tierra no es un “simple” medio u objeto de trabajo sino que es la herencia familiar, lo que explica su oposición hasta último momento a su pérdida. Si no se tratan de comunidades nómades, persisten en conservar y cultivar la poca superficie de tierra que aún poseen.
- En general se trata de una población excluida de los beneficios del desarrollo nacional. Viven en condiciones de pobreza, marginación y rezago.
- El comportamiento demográfico de las poblaciones aborígenes se caracteriza por una fecundidad temprana y elevada, con cortos intervalos entre nacimientos.

- Su perfil epidemiológico presenta una elevada mortalidad infantil y general, con base en patrones de enfermedad y muerte de desnutrición y enfermedades infecciosas y parasitarias.

Al análisis particular que se efectúa en el trabajo de mención, se agrega que “la migración” es una estrategia que permite a las familias rurales recibir ingresos de fuentes externas, aún soportando sus desventajas sociales: elevación de los índices de dependencia, salida de la población en edad laboral, y permanencia de menores y adultos. Todo esto incrementa la vulnerabilidad de la población no migrante.

Esas condiciones de marginación son elevadas y se incrementan conforme la localidad se encuentre más alejada de la ciudad y que presente una mayor población indígena.

## **2.2. El enfoque sistémico del desarrollo**

Es innegable que la pobreza, además de ser un problema social prioritario, constituye un serio obstáculo para la expansión sólida y sostenible de un país y para consolidar un desarrollo sustentable. Desde el punto de vista de la acumulación de capital físico, cuando la pobreza afecta a una parte significativa de la población, merman las expectativas de ampliación de la demanda agregada, se desestimula la producción y se debilita la captación de recursos por parte del sector público. A nivel microsocial, dicho estado de privación se interpone en el desarrollo de las capacidades físicas y técnicas de la población, pues restringe las posibilidades de mejoramiento de los atributos de los recursos humanos.

Se ha reconocido también que la pobreza —dada la carencia de recursos económicos, sociales y tecnológicos que la caracterizan— se asocia con la sobreexplotación del capital natural y el consecuente daño a los ecosistemas. Por último, mediante diversos mecanismos, la pobreza tiende a transmitirse y reproducirse de una generación a otra, provocando mayores trastornos sobre la ya inequitativa estructura social y dificultando el funcionamiento de una sociedad gobernable.<sup>18</sup>

En el tratamiento del desarrollo rural **el grupo meta**, con todos sus factores influyentes (culturales, sociales, ambientales, etc.) pasa a constituirse en un actor activo, en un subsistema determinante del éxito o del fracaso de las políticas que sean implementadas.

Es por ello que las planificaciones estratégicas deben considerarlos como una entidad independiente cuya participación tendrá una incidencia fundamental en los resultados obtenidos. Es precisamente esa individualidad la que propicia una base de integración social que toma en consideración aspectos tales como el nivel educativo, la tasa de ocupación, la calidad de la infraestructura habitacional, entre otros. Y más adelante se incorporaron las cuestiones ecológicas, buscando la integralidad y sustentabilidad de la tecnología.<sup>19</sup>

A su vez, **la organización** que el poder público crea para dar atención a los problemas económico-sociales es un sistema en sí misma, con agentes que actúan en función de directivas determinadas pero con un alto aporte de iniciativa propia, motivación o retracción en su cumplimiento. Su objetivo final es la modificación, respaldo o innovación de las conductas de otras personas —los miembros de las comunidades

---

<sup>18</sup> Baraj, R. J. Villa M. y Rodríguez J. (2002). *Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas*. CEPAL. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile.

<sup>19</sup> Suárez, op. cit.

sociales-, las cuales a su vez responden con distintos grados de aceptación o rechazo.

Esa continuidad de interacciones puede llevar a modificar las pautas programadas con resultados que pueden estar muy alejados de la estrategia. A este tipo de enfoque sistémico se lo denomina Sistema Adaptativo Complejo.

### **2.2.1. Los sistemas en general**

Cuando se habla de sistemas se hace referencia a un conjunto de elementos independientes pero interrelacionados, que se influyen mutuamente, y que según sea la mirada de quien lo observa, se puede definir como un todo organizado, cuyo resultado, producto de la sinergia que se produce, es mayor que la suma de las partes que lo componen. Lo más importante del estudio sistémico radica en las interrelaciones, tanto reales como potenciales, que se generan.

Dichas características motivan que en el análisis sistémico “al ser objeto de estudio la resolución de problemas complejos y la toma de decisiones, es necesario recurrir a muchas disciplinas diversas; por ello propone generar una estructura general que vincule todas las áreas del conocimiento.”<sup>20</sup>

Pero a su vez, el concepto de sistema es relativo, ya que existe una jerarquía que determina que todo sistema se comporta como un

---

<sup>20</sup> Franco, J.A. y De Mendonça, A.H. (2008). “Evolución del pensamiento en Administración”. En Vicente, M.A. y Ayala, J.C., comp. *Principios fundamentales para la Administración de Organizaciones*. PEARSON-Prentice Hall, Buenos Aires, p. 91.



subsistema de otro mayor, del que forma parte, y a su vez es un metasistema respecto a los que lo conforman.<sup>21</sup>

Estos rangos, que están en función del grado de apertura y complejidad de los mismos, implican que deben contar con un límite que determinará lo que está dentro, y merece ser comprendido, y lo que queda fuera de él, siempre con la posibilidad de franquearlos. Es decir que los límites cumplen la doble función de separar y unir sistemas. Tal como lo explican Franco y de Mendonça<sup>22</sup> si ellos están bien definidos, se visualiza claramente si los elementos forman parte de él o del entorno. E incluso agregan algo fundamental: los límites separan elementos pero no necesariamente relaciones.

Según Ludwig von Bertalanffy, citado por los autores antes mencionados, otro de los aspectos básicos es que todo sistema vivo es, ante todo un sistema abierto, es decir que “se mantiene en continua incorporación y eliminación de materia, constituyendo y demoliendo componentes, sin alcanzar, mientras la vida dure, un estado de equilibrio químico y termodinámico, sino manteniéndose en un estado llamado uniforme, que difiere de aquél”

Siguiendo con Franco y Mendonça<sup>23</sup>, esta teoría aplicada a las organizaciones, determina que ellas son sistemas complejos que presentan las siguientes características:

- en su interior “coexisten diversos grupos con fines e intereses también distintos;

---

<sup>21</sup> Saroka, R.H. y Collazo, J. (1996). *Informática para Ejecutivos*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.

<sup>22</sup> Op. cit., p. 93.

<sup>23</sup> Ibid.

- “son sistemas sociales abiertos que interactúan con otros actores del contexto; influyen sobre el medio; sufren perturbaciones por presiones y cambios que no controlan;
- “existen sistemas de decisiones racionales que conviven con relaciones ambiguas y procesos contradictorios.”

Para que los sistemas mantengan su adaptabilidad al entorno es imprescindible que realicen un proceso iterativo, al decir de Herrscher<sup>24</sup>. O bien lo que otros autores denominan retroalimentación, que no es más que verificar si las salidas del proceso interno cumplen con los objetivos propuestos o sea la aplicación de un mecanismo de control que permita efectuar los cambios necesarios para la “mejora continua” de la que se habla en las Normas ISO 9000-2000.<sup>25</sup>

### **2.2.2. Los elementos del sistema**

Ahora bien. Si todo este análisis teórico referido a la teoría de los sistemas es aplicado al desarrollo rural será necesario comenzar a identificar los elementos que serán considerados como partes del mismo. Y ello es de suma importancia dado que en la medida en que se incorporen, actúen e interaccionen serán los resultados que luego se obtendrán.

En su libro “El tao de la física. Las conexiones ocultas”, Fritjof Capra utiliza el azúcar para ejemplificar el proceso sinérgico. Y dice que el

---

<sup>24</sup> Herrscher, E.G. (2003). *Pensamiento Sistémico*. Editorial Granica, Buenos Aires, p. 102.

<sup>25</sup> Senlle, A.; Martínez, E. y Martínez, N. (2001). *ISO 9000-2000. Calidad en los Servicios*. Gestión2000.com. Barcelona, España.

azúcar está compuesta por hidrógeno, oxígeno y carbono. Pero ninguno de esos ingredientes es dulce por sí solo. La dulzura es una *propiedad emergente* que requiere de la conjunción de ellos en las medidas adecuadas. Y agrega que la cooperación está presente en todos los niveles de la vida.

Pero además, para trabajar el desarrollo, esa interconectividad se deberá ampliar e incluir no solamente a la especie humana, sino que también se deberá incorporar como factor sustancial, a los elementos del mundo natural.

Está comprobado que el tipo de geografía moldea al hombre. Y se encuentra, entonces, al taciturno poblador de la montaña andina, acostumbrado al sonido del viento y a la mirada que se extiende en lejanías inimaginables para un ciudadano capitalino. O bien al vital y exultante habitante de las zonas tropicales, con el ritmo incorporado al cuerpo.

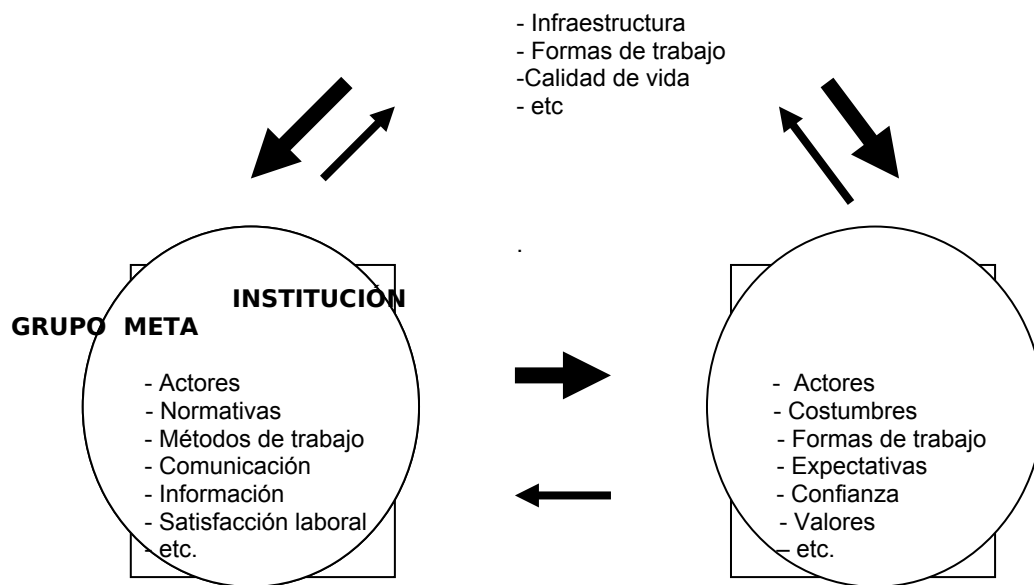
Todo ello, tal como lo cita Valenzuela<sup>26</sup>, deriva en esa “vulnerabilidad diferencial derivada de condiciones geográfica particulares.”

### **Gráfico 1. Los componentes básicos del sistema contextual**

#### **CONTEXTO**

- Espacio geográfico
- Actores públicos, privados, ONGs
- Políticas y normativas
- Cultura y costumbres

<sup>26</sup> Valenzuela, C.O. (2006). *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el Nordeste Argentino: una visión geográfica del siglo XX*. La Colmena, Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia.

Al respecto el Centro de Investigación Regional y Experimental –CERX-<sup>27</sup> considera que

...para garantizar el éxito de cualquier política pública o privada se requiere conocer el contexto en el cual se instrumentarán esas medidas, la predisposición de los agentes económicos para recibir los cambios propuestos y las conductas que se pueden esperar como consecuencia.

Asimismo afirma que se debe intentar

...superar las limitaciones de la ciencia económica ampliando el campo de análisis y poniendo mayor rigurosidad en el estudio del contexto, en la formación de expectativas, observando las necesidades reales de la población, y analizando los patrones y

<sup>27</sup> CERX. <http://www.cerx.org> (Consultado el 25 de junio de 2008)

mecanismos que siguen los individuos cuando toman sus decisiones.

Esto permite un menor diagnóstico y entendimiento de las necesidades y percepciones de la población.

Es por eso que para analizar los componentes del sistema que propician el desarrollo rural se analizarán, básicamente, los tres pilares sustanciales: el espacio geográfico; los actores que se encuentran en la comunidad objetivo; y la organización destinada a propender a ese desarrollo.

### **2.2.2. a) El espacio geográfico**

La base del accionar de toda política destinada al desarrollo deberá partir del espacio, entendido como contenedor y soporte de las acciones humanas, producto social e histórico de múltiples agentes individuales y colectivos<sup>28</sup>.

definido el espacio geográfico como un producto social e histórico resultado de la interacción entre los intereses de los diversos agentes, individuales y colectivos, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de esos elementos, (Sergio Sepúlveda *et al.*, 2003:69), el análisis de un caso concreto exige la consideración de las cualidades básicas de ese producto.

Pero a su vez, Arocena<sup>29</sup>, al intentar definir lo “local” considera imprescindible tomar la noción de lo “global”; “nunca se puede analizar un

---

<sup>28</sup> Ibid., p.13.

<sup>29</sup> Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Ediciones Santillana S. A. Montevideo, Uruguay, p. 22.

proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inscrito”, dice.

Por su parte, Gómez Piñeiro<sup>30</sup> en su trabajo *Análisis geográfico, estrategias y entornos*, destaca que las estrategias que realizan las organizaciones se llevan a cabo en relación a diferentes entornos, los cuales se materializan en espacios o territorios concretos, que no son otra cosa que porciones del espacio geográfico. Allí determinados grupos sociales construyen unos tipos de sociedad, desarrollando una serie de actividades con sus correspondientes sistemas de organización, dando lugar a una compleja red de sistemas y subsistemas.

### **2.2.2. b) Los actores**

En el contexto comunitario las relaciones sociales nunca son puramente “diádicas”, dado que, en general las personas se mueven en sistemas ya constituidos que involucran a numerosos actores<sup>31</sup>, tal como se analizó al momento de conceptualizar las organizaciones.

Es importante destacar que, como “actor”, se considera la definición propuesta por la Secretaría de Gestión Pública<sup>32</sup>: “Persona, organización, grupo o personaje con capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses o necesidades, producir acontecimientos o influir en la situación.”. También agrega que “...supone complejidad, es decir,

---

<sup>30</sup> Gómez Piñeiro, F.J. (2007). “Análisis geográfico: estrategias y entorno”. En *Lurralde. (Investigación y Espacio)*. N° 30. INGEBA. Donosita-San Sebastián.

<sup>31</sup> Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?*. CEPAL. División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, p. 29.

<sup>32</sup> Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Teseo. <http://www.spg.gov.ar/teseo/sitio/glosario.htm> (Consultado el 13 de mayo de 2006)

elementos aleatorios, azar, iniciativa, decisión, conciencia de las derivas y las transformaciones.”

Durante mucho tiempo se ha restado importancia a la percepción de los miembros de la organización como constructores de la realidad social en la cual está inmersa, pese a que la evaluación de la organización la realizan tanto los actores externos a ellas como la de sus propios participantes<sup>33</sup>. De la sinergia que se produce, consecuencia de la interacción entre los distintos actores, surgen una serie de capitales intangibles, cuya potenciación y aprovechamiento queda a cargo de quienes deben gestionar la organización.

Esto apunta a lo que Boisier<sup>34</sup> ha denominado las nuevas formas de capital para el desarrollo regional, según lo expresado por Cox<sup>35</sup>, y que se resumen en los capitales: sinérgico; simbólico; cultural; institucional; psicosocial; cívico y humano.

Todos ellos están estrechamente ligados y de alguna forma unos van ayudando a la consecución de los otros. En qué medida estas diversas formas de capital no económico se pueden ir creando es un punto en fuerte controversia. Pero comienza a predominar la visión de que, al igual que en la conducta individual, en la medida que diferentes acciones de desarrollo regional o local son emprendidas en forma social y generan resultados positivos, ellas se van incrementando.

---

<sup>33</sup> Varo, J. (1994). *Gestión Estratégica de la Calidad en los Servicios Sanitarios*. Díaz de Santos, Madrid

<sup>34</sup> Op. cit.

<sup>35</sup> Cox, M. (2001). *Mejores prácticas en políticas y programas para el desarrollo rural: implicancias para el caso chileno*. CEPAL. Red de Desarrollo Agropecuario, Chile, p. 19.

Hay algunos de más lenta evolución, como el cultural y el cívico, mientras otros presentan mayores posibilidades de constructibilidad, como el social, el psicosocial y el institucional.<sup>36</sup>

De lo expuesto se desprende que la implementación de un mecanismo que permita un ciclo de control que actúe como sensor de la eficacia y eficiencia en la operatividad de la Institución implica un análisis exhaustivo de las distintas variables y parámetros que determinan la complejidad del sistema, así como de sus interacciones. Recién entonces se podrán adecuar las herramientas que resulten adecuadas para lograr tal objetivo.

### **2.2.2. c) La organización**

Según Varo<sup>37</sup> la teoría de los sistemas es uno de los métodos más apropiados para explicar a la organización. Como ya ha sido mencionado, un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados de modo tal que producen un resultado superior a la simple agregación de los elementos y distinto de ella.<sup>38</sup> Surgen así sus componentes: elementos, relaciones y objetivos.

En el caso específico de las organizaciones, varios autores han considerado incompleto este enfoque de los sistemas simples, y la han conceptualizado como “sistemas sociales de gran complejidad. En esta línea de pensamiento se han formulado modelos que conciben la organización como un sistema dinámico en desarrollo; como un sistema complejo, cuyo

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Op. cit., p. 90.

<sup>38</sup> Saroka, y Collazo. op. cit., p.12.



mayor problema es la obtención y utilización de la información; y como un sistema de poder.”<sup>39</sup>

La complejidad radica en la presencia de subsistemas y su interdependencia, lo que motiva que ante el cambio en cualquiera de ellos ocurra una alteración en el proceso del sistema, y por ende en su producto o salida.

La existencia real de las organizaciones, entonces, se puede analizar desde la perspectiva de que tienen capacidad de actuar en función de un objetivo, manifestando un comportamiento global más allá del que desarrollan sus miembros, y un ciclo de vida similar al de los organismos vivos. Normalmente su permanencia supera a la de las personas que la conforman, perdurando en el tiempo y sobreviviendo a varias generaciones.<sup>40</sup>

### **2.3. Los sistemas adaptativos complejos**

Un Sistema Adaptativo Complejo (CAS) es definido por los expertos como una red dinámica de muchos agentes (los cuales pueden representar células, especies, individuos, empresas, naciones) actuando en paralelo, constantemente y reaccionando a lo que otros agentes están haciendo. El control de un CAS tiende a ser altamente disperso y descentralizado. Si hay un comportamiento coherente en el sistema, éste tiene un crecimiento de competición y cooperación entre los agentes mismos.

---

<sup>39</sup> Varo, op. cit., p. 98.

<sup>40</sup> Ibid.

Por lo tanto, el resultado total del sistema proviene de un enorme número de decisiones hechas en algún momento por muchos agentes individuales.

Algunos autores, tales como Ishimatsu, Sugawara, y Sakurai, para explicar la dinámica y la evolución de los Sistemas Adaptativos Complejos -CAS- tratan de presentar un modelo de innovación basado en las características evolutivas de los seres vivos. Sin embargo reconocen las dificultades que tiene su aplicación a las actividades de carácter social, como pueden ser la economía y la política, “que son sistemas complejos en sí mismos al estar en ellos implícita una gran cantidad de agentes que tratan de adaptarse al entorno para su supervivencia.”<sup>41</sup>

Ellos parten de una definición que se basa en que el sistema contiene agentes que buscan adaptarse a los cambios externos. Esa complejidad nunca podrá ser eliminada, pero sí, entienden, que puede aprovecharse si se consigue entender su dinámica.

Y tomando como referencia a Axelrod<sup>42</sup>, describen tres características fundamentales de los sistemas adaptativos complejos, que son los pilares para su análisis:

La variación: se entiende como fuente de evolución y como elemento que hace a los sistemas ser dinámicos. Desde una perspectiva de evolución biológica, la Variación surge de la Reproducción y la Mutación. La Reproducción se entiende como una mezcla de elementos vivos que son vencedores en términos de supervivencia; mientras que la Mutación es un cambio en un sistema producido por azar, dando lugar a unos nuevos rasgos que pueden ser heredados.

La Interacción: la interacción de unos agentes con otros da lugar a cambios en sus estrategias con el fin de adaptarse mejor al mundo exterior. La interacción es posiblemente la característica de relación

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Axelrod, R. y Cohen, M.D. (2000). *Hamessing Complexity*. Basic Books, New York.

entre los agentes más importantes del sistema.

La Selección: se seleccionan aquellas estrategias de los agentes que no se pueden adaptar bien al mundo externo. Esto significa que las estrategias evolucionan para lograr una mejor adaptación al mundo real.

### **2.3.1. La dificultosa interacción en la gestión del desarrollo rural**

Como se ha visto hasta ahora el desarrollo rural presenta características que le son propias y que complejizan la acción de las políticas públicas en esos contextos. Y tomando en cuenta lo mencionado más arriba sobre las particularidades que presentan los sistemas adaptativos complejos, será importante determinar cuáles son los elementos que componen los dos sistemas que participan y, a partir de allí, detectar aquellos que se considerarán factores críticos, o sea los que presentan una alta sensibilidad para el logro de los objetivos.

#### **1a . Contexto rural**

Como se analizó anteriormente el contexto rural presenta particularidades en cuanto a la cantidad de población, condiciones geográficas, lejanía de los centros urbanos, actividades primarias que allí se realizan, carencia de servicios básicos calificados, etc.

#### **2a . Actores formales e informales**

El grupo meta se encuentra integrado a grupos formales: iglesia, club, asociación, etc. y a grupos informales: familia, normalmente muy

numerosa y entrelazada con otros grupos, amistades, sociedades de hecho para la producción agrícola, etc.

### **3a . Grupo meta**

Área poblacional a la cual se espera potenciar para su desarrollo sustentable.

### **4a . Otros actores**

En el ámbito geográfico influyen otros actores, los cuales pueden estar formalizados, como lo son las entidades comunales, municipales u otras que cumplan la función de organización estatal local. También es probable que existan Organizaciones no gubernamentales u otro tipo de asociaciones que tengan influencia directa o indirecta en los actores que componen el grupo meta.

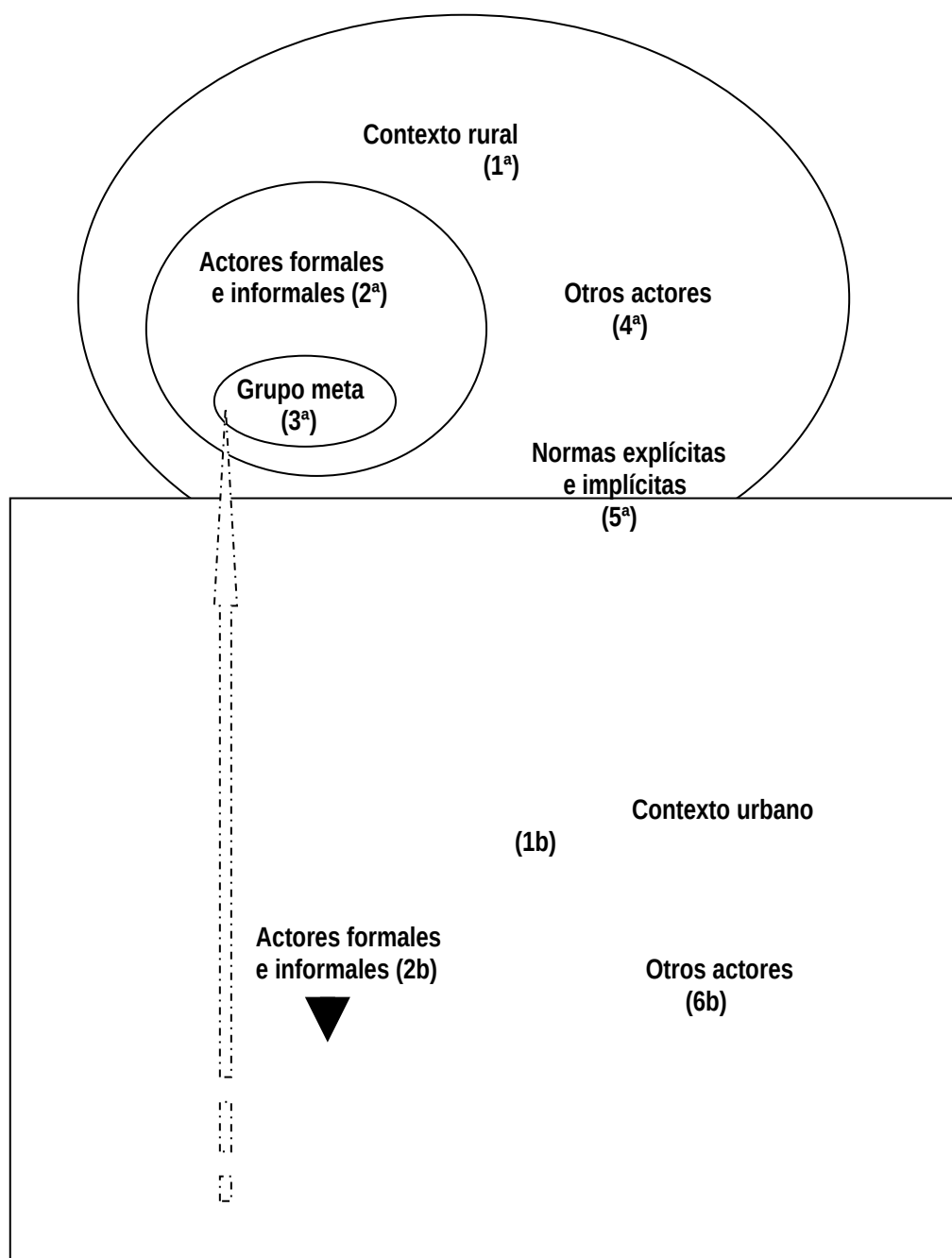
### **5a . Normas explícitas e implícitas**

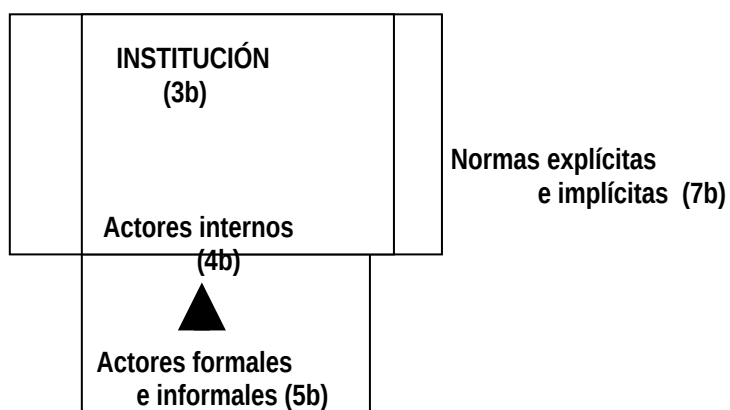
En este punto se deberán considerar las disposiciones o normativas legales que regulan el accionar estatal local. También se incluyen todas aquellas formas de actuar que, sin estar reglamentadas, han adquirido una cierta formalidad en base a las costumbres, mitos, leyendas y todo aquello que constituye la cultura propia del lugar.

## 1b . Contexto urbano

El contexto urbano difiere fundamentalmente del rural. El tiempo está prescrito por los horarios de trabajo, las distancias, los transportes públicos, etc. Ello modifica las relaciones familiares y derivan en la dispersión de los integrantes y la individualidad de sus acciones. El trabajo es una parte acuciante del diario vivir, sin que sea, normalmente un ámbito motivador.

**Gráfico 2.** Los factores que influyen en el sistema del desarrollo rural





Fuente: Elaboración propia

## **2b. Actores formales e informales**

Los actores formales que influyen sobre la Institución son, en primer lugar, sus estamentos jerárquicos superiores, llámense Ministerios, Direcciones o Institutos. Los actores informales son aquellos líderes políticos que, sin tener autoridad formal, mantienen un poder implícito que proviene de su preponderancia en el tema, o de haber ocupado anteriormente cargos superiores en dichos ámbitos.

## **3b. Institución**

Es la estructura orgánica y reglamentaria que tiene como objetivo único, o primordial o complementario, el trabajar en el desarrollo rural de aquellos núcleos sociales que les hayan sido asignados. Está conformada, en general, por personas que provienen de una cultura urbana y que, a su vez, pertenecen a otros grupos formales o informales.

## **4b. Actores internos**

Son los que verdaderamente llevan adelante la Institución. Constituyen la organización humana que cumplimentará las disposiciones superiores. De sus competencias y actitudes dependerá, en gran medida, el éxito o fracaso del proyecto.

Como se puede apreciar, en este punto se encuentran dos de los factores críticos del sistema, que son: **la integración del recurso humano con el proyecto y la correcta coordinación de los procesos internos para ejecutarlo.**

#### **5b. Actores formales e informales**

Sobre los actores internos puede existir la presión ejercida por otros actores, de la propia institución o externos a ella, que influyen en su accionar. Internamente puede ser el mismo grupo de trabajo que pone límites al esfuerzo de algunos de sus miembros. O bien pueden interferir líderes gremiales o informales que buscan hacer fracasar el proyecto.

#### **6b. Otros actores**

Las acciones gremiales, los conflictos de otros sectores productivos o de servicios, (transporte, producción rural, etc.), acciones que impiden el normal desarrollo de las tareas (cortes de rutas, impedir el ingreso o egreso de trabajadores de un establecimiento, etc.) pueden afectar el desarrollo de los proyectos retrasándolos o incluso, haciendo perder su sostenimiento financiero o económico.

#### **7b. Normas explícitas o implícitas**

Las modificaciones de la legislación nacional, en todo lo que compete al área de incumbencia del proyecto, le afecta directamente. De la misma manera podrán afectarle aquellas normas provinciales, departamentales, municipales o comunales que sean dictadas en su transcurso y que le influyan de alguna manera.

#### **2.4. Las Instituciones como un elemento de solución**

Según Melo Araujo, citado por Lackin<sup>43</sup>, existe un creciente consenso de que, en su globalidad, la agricultura sólo conseguirá enfrentar con éxito sus antiguos, y especialmente sus nuevos desafíos, si los agricultores adaptan sus conocimientos, habilidades y destrezas a los requerimientos actuales, e incluso si adoptan actitudes diferentes. Si no lo hacen, difícilmente podrán realizar una agricultura eficiente y sin ella no tendrán rentabilidad ni competitividad.

Todo ello hace que sea necesario un renovado esfuerzo estatal orientado a formar y capacitar a un enorme contingente de familias rurales, en el más corto espacio de tiempo y disponiendo de muy escasos recursos para hacerlo. Esta contradicción entre la urgencia y la magnitud de la tarea a emprender, por un lado, y la limitación de tiempo y de recursos, por otro, es lo que obliga a buscar formas más ingeniosas y creativas para mejorar la

---

<sup>43</sup> Lackin, P. (1995). *Buscando soluciones para la crisis del agro: ¿En la ventanilla del Banco o en el pupitre de la escuela?*. FAO. Oficina Regional para la América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.



relación costo-beneficio de las instituciones que forman y capacitan recursos humanos para el desarrollo rural.

Como respuesta a esta urgencia planteada hace ya más de una década, una de las soluciones a las cuales han apelado los gobiernos estatales ha sido la creación de organismos específicamente dedicados a resolver las distintas facetas que el desarrollo local presenta. Algunos están afectados puntualmente a una arista del problema, por ejemplo *capacitación para mejorar la producción agrícola*; y otros actúan con un enfoque abarcativo hacia el tratamiento de la integralidad de factores que impiden elevar la calidad de vida de los núcleos poblacionales rurales de menores recursos.

Sin embargo, la mera creación de un organismo destinado a tal fin no garantiza el cumplimiento de los objetivos primordiales para el que fue creado. En todas las organizaciones se da por supuesto que la tarea esencial de los administradores es la de optimizar la toma de decisiones, a los efectos de que dichos objetivos se cumplieren de la mejor manera y en el menor tiempo posible. Para ello se otorga autoridad a las personas que la conforman, asignando distintos niveles de jerarquía con sus responsabilidades operativas, técnicas y profesionales.

Si se considera que “una organización es un arreglo sistemático de personas encaminadas a realizar un propósito específico”<sup>44</sup> se desprende que para el logro de dicho propósito será necesario establecer metas, o una serie de metas, cuya evaluación determine las pautas necesarias para conocer el grado de desempeño de la estructura, entendiendo por tal a la forma que asume la organización en la distribución de tareas y procedimientos, para poder cumplir sus objetivos.

---

<sup>44</sup> Robbins, S.P. y Coulter, M. (1996). *Administración*. Prentice-Hall Hispanoamericana S. A., México, p. 4.

A su vez será imprescindible incorporar “el proceso de vigilar actividades que aseguren que se están cumpliendo tal como fueron planificadas y corrigiendo cualquier desviación significativa.”<sup>45</sup> Y es precisamente en este punto donde surgen las mayores dificultades toda vez que según sea el sistema de control establecido será el nivel de eficacia que logre la institución.

Cualesquiera sea la política adoptada, la coordinación y gestión de las decisiones que impulsan el desarrollo las toman los agentes públicos y privados de las organizaciones creadas a tal efecto. Y en este punto es decisivo, según Cotorruelo Menta<sup>46</sup> “que los proyectos e iniciativas se ejecuten de manera eficiente, eficaz y oportuna. ”...“la gestión de la estrategia y de las iniciativas es una condición necesaria para poder realizar los proyectos y utilizar adecuadamente los recursos financieros, tecnológicos y humanos disponibles”.

Y agrega que no siempre las unidades de gestión son las más apropiadas; en general están demasiado burocratizadas, cuando debieran tener autonomía operativa y de flexibilidad en la gestión.

#### **2.4.1. Sus problemas en cuanto al contralor**

Según López y Corrado<sup>47</sup> los especialistas de la OCDE aceptan cada vez más el hecho de que uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que imperan en la cultura administrativa de la región (Burky y

---

<sup>45</sup> Op. cit., p. 654.

<sup>46</sup> Cotorruelo Menta, R. (2004) “Aspectos estratégicos del desarrollo local”. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires, p. 105.

<sup>47</sup> López, A. y Corrado, A. (2007). “Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público. Revisión teórica y propuesta para su elaboración”. *Serie Desarrollo Institucional y reforma del Estado. N° 71. 2° Ed.*

Perry, 1998; Evans, 1992; Shepherd, 1999). Concretamente, y citando a Joaquín y Losada (1999) apuntan a que la mayoría de las técnicas de gestión sugeridas *“favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción”*

Tal como lo describen en su trabajo sobre Desarrollo Institucional y Reforma del Estado<sup>48</sup>, “transcurridas las reformas estructurales –o conocidas como de “primera generación” (privatización, desregulación, descentralización, etc.), los procesos de *modernización* de la gestión pública buscan introducir nuevas lógicas en la forma de actuación de las instituciones gubernamentales, promoviendo la gestión por resultados, enfatizando un carácter más gerencial que procedimental, ubicando a los usuarios como centro de las preocupaciones de gestión y transparentando los actos públicos para mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía sobre lo público. La puesta en marcha de estas iniciativas garantizaría una asignación y utilización de los recursos públicos bajo un estricto criterio que incorpora eficiencia, eficacia y calidad.”

#### **2.4.2. La eficacia y de la eficiencia en la aplicación de los recursos**

Como se ha visto más arriba, si se pretende analizar la eficiencia de la gestión ejecutiva de la administración pública en general se parte de una premisa básica, ampliamente reconocida, y es que en ella no se

---

<sup>48</sup> Ibid.

encuentran, por sí solos, mecanismos que regulen el accionar eficaz, tanto de sus administradores como de sus niveles operativos.

Pero si, además, la intención es analizar puntualmente la evolución de la gestión de las organizaciones estatales destinadas al desarrollo integral de la población rural, el problema se agudiza. En primer lugar porque se trata de organizaciones con fines sociales, donde existe una incidencia trascendente del grado de integración comunitaria, todo lo cual redundará en los resultados obtenidos. Y en segundo lugar porque los indicadores que revelan la calidad y eficacia de la gestión institucional deben surgir de elementos que estarán, básicamente, pautados a partir de la percepción de los destinatarios de los mismos.<sup>49</sup>

De ese accionar como interfaz entre la misión y objetivo político del Estado y los grupos sociales rurales de menores recursos con necesidades básicas insatisfechas, surgen los pilares de la cuestión problemática:

- a) la existencia de ciudadanos cuya situación de carencia motiva que requieran acciones creativas, planificadas y eficientes que los apoyen e impulsen en su desarrollo socio-económico; y
- b) la existencia de una Institución con disponibilidad concreta de fondos, infraestructura, equipamiento y recursos humanos especializados, que siguiendo objetivos, planes y metas se concentran organizadamente para cumplimentar la necesidad antes enunciada.

Si esto se analiza desde el enfoque sistémico se comprueba que existe una red dinámica de actores (miembros de un sistema) que interactúan

---

<sup>49</sup> Op. cit.

constantemente en paralelo, accionando y reaccionando a lo que otros actores (miembros de otro sistema) están haciendo.

Surgen, entonces, los interrogantes que se constituirán en el eje central del presente trabajo:

¿Pueden disponer los directivos de dichas Instituciones de un mecanismo administrativo, diseñado a partir de la receptividad de las necesidades y prioridades consensuadas de los sujetos a los cuales están destinadas sus políticas, que permita medir la eficacia y eficiencia de las acciones operativas de la organización?

¿Qué requerimientos serán necesarios al momento de intentar evaluar la eficacia de las operaciones transaccionales considerando que las percepciones de los sujetos que componen los núcleos sociales objetivos son fundamentales a la hora de efectuar la planificación estratégica de la Institución?

¿Qué estrategias deberán desarrollarse internamente para lograr que el capital humano de la organización dirija unívocamente sus esfuerzos en pos de la optimización de la eficiencia en los procesos?

¿Qué pautas mínimas deben cumplimentarse, en el flujo interno de los procesos, para el mayor aprovechamiento de los recursos financieros, humanos y materiales?

Para dar respuesta a esas necesidades existen técnicas de administración suficientemente probadas que permiten la evaluación de los factores críticos seleccionados al momento del desempeño de las organizaciones en general. Uno de los modelos de medición de la actuación estratégica que utilizan mayormente las empresas privadas es

el “tablero de comando” o Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard), diseñado por Kaplan y Norton<sup>50</sup> el cual es un sistema de Control de Gestión, que traduce la Estrategia y la Misión, en un conjunto de objetivos relacionados entre sí, medidos a través de indicadores y ligados a planes de acción que permiten alinear el comportamiento de todos los miembros de una organización.

Según Del Carril y De Marco<sup>51</sup> a partir de un trabajo aplicado en una institución sanitaria argentina, todo lo realizado se basa en la convicción de que, para mejorar los niveles de eficacia y de eficiencia en la administración pública, y específicamente en el sector salud, es necesario cumplimentar las etapas que tradicionalmente se cumplen en las organizaciones privadas, aplicando los conceptos y métodos fundamentales de la administración de empresas de una manera creativa.

El mapa estratégico y el Cuadro de Mando Integral tienen el objeto de colaborar con la concreción de los deseos y metas enunciados anteriormente. En particular, dicen los autores, el CMI permite presentar la realidad de la institución en un instante determinado, cual si se tratara de una placa radiográfica, en donde es posible identificar los síntomas de las enfermedades organizacionales para así poder atacar sus causas. Por ello se transforma en una guía práctica para saber si la institución se dirige hacia la consecución final de su meta.

En virtud de las experiencias documentadas existentes, y como una alternativa práctica para el análisis de dichas Instituciones se puede establecer un paralelismo con la gestión operativa y funcional de una organización orientada a la salud, dado que ambas deben incorporar

---

<sup>50</sup> Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1997). *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Ediciones Gestión 2000, SA, Barcelona.

<sup>51</sup> Del Carril, J.C. y De Marco, M. (2003) “Tecnologías administrativas. Cuadro de mando integral aplicado a Hospitales Públicos”. *Producciones Científicas. Congreso Regional de Ciencia y Tecnología. Universidad Nacional de Catamarca.*

como agentes activos del sistema a quienes son sus destinatarios. De otro modo, éstos pasan a asumir un rol cuasi pasivo frente al ente prestador de servicios, debiendo someterse, la mayoría de las veces resignadamente, a las rutinas instauradas, o cayendo en el conocido “clientelismo político”.

Por todo lo expuesto, en los capítulos siguientes se intentará demostrar la hipótesis de que es factible, en las organizaciones gubernamentales destinadas al desarrollo rural integral, la determinación de pautas administrativas estratégicas que, a partir de las percepciones que tienen los sujetos/núcleos receptores, faciliten el diseño de un modelo de control de gestión que siga los lineamientos del Cuadro de Mando Integral, a fin de lograr su aplicación en forma similar a las prácticas de las empresas privadas. A partir de esa base, será posible adecuar los componentes internos de la organización, tales como su capital humano y sus procesos internos críticos.

### **Capítulo 3. El Cuadro de Mando Integral**

El presente capítulo estará referido esencialmente a considerar los aspectos sustanciales del Cuadro de Mando Integral o Balance Scorecard, según fuera diseñado por sus creadores, como un instrumento de vital importancia para la oportuna evaluación y seguimiento de las acciones operativas, dentro del ámbito de la administración en general.

A posteriori se apuntará el enfoque hacia las organizaciones cuya finalidad es la de promover el desarrollo rural, ya sea en forma específica o a través de programas o proyectos que lo consideren. Se incluirán

antecedentes de su aplicación en organismos estatales españoles, y ejemplos de aplicación en organismos latinoamericanos destinados al desarrollo rural. También se agregan estudios realizados por funcionarios de la Gestión Pública en Argentina, referidos a los riesgos que se han percibido en su implementación. A partir de esas pautas básicas se visualizarán los puntos críticos y sus indicadores, para la confección del respectivo tablero de comando.

### 3.1. La evaluación de desempeño

La actividad empresarial está determinada, en la práctica, por tres características. La primera es que el mercado permite la divisibilidad de las transacciones, de donde surge un consumo individualizado. En segundo lugar sucede una contraprestación en dinero para el oferente por los bienes o servicios consumidos por los demandantes. Y por último, existe concurrencia de oferentes y demandantes, lo que le da al comprador el poder de elegir. Es en ese poder donde se asentará la debilidad o fortaleza del oferente, es decir su grado de competitividad.<sup>52</sup>

Para Echebarría y Mendoza<sup>53</sup>, en el juego de mercado, la empresa debe atenerse al “triángulo estratégico”, es decir la participación de los compradores, de los competidores y de la propia empresa. De modo que es precisamente el mercado el que ejerce un permanente control de eficacia sobre el accionar de la empresa determinando su nivel de éxito de acuerdo al volumen de las transacciones alcanzadas y los beneficios

---

<sup>52</sup> Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). “La especificidad de la gestión pública. El concepto de management público”. Banco Interamericano de Desarrollo. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada i Marrodán, Editor. Washington D.C.

<sup>53</sup> Ibid. p. 26.



obtenidos. Ello le permitirá permanecer en la competencia e incluso expandirse. Por lo tanto, “la orientación al cliente, la competitividad y la preocupación por la eficiencia en la administración de los recursos constituyen los valores que se encuentran en la base de la cultura, los procesos y las técnicas de gestión empresarial.”

Si las organizaciones son de carácter empresarial el mantenimiento de un rumbo beneficioso es de vital importancia pues de otro modo la empresa sucumbe. Sin embargo no sucede lo mismo en las organizaciones gubernamentales. A diferencia de aquéllas, que requieren incrementar, o al menos mantener, sus recursos económico-financieros, en éstas no se percibe igual urgencia.

Las características que la diferencian con las empresas privadas se basan, fundamentalmente, en<sup>54</sup>:

- la sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos;
  
- El hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos;
  
- la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público; y
  
- la dificultad de medir el valor creado

Al momento de prestar sus servicios, el Estado busca evitar las exclusiones sociales, tratando de hacerlos extensivos a la mayor cantidad de usuarios posibles, aún cuando éstos no estén en condiciones de compensarlos monetariamente. De ahí que la asignación de los recursos

---

<sup>54</sup> Ibid. p. 20.

no sea por vía de contraprestación exclusivamente, sino que es el proceso político quien define las fuentes de las rentas que serán utilizadas. Surge, entonces, que su mayor preocupación radica en “los aspectos redistributivos y de equidad, la realización de transacciones administración-individuo y administración-sociedad, la ausencia de precios, y la falta de correspondencia entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión.”<sup>55</sup>

Los administradores deben, en consecuencia, focalizar el contralor de las acciones correspondientes al área su cargo en función del cumplimiento social de sus objetivos, tanto para quienes son sus directos beneficiarios, como para quienes reciben el impacto de sus externalidades. Sus resultados están determinados por la percepción que los ciudadanos tienen sobre la manera en que el proceso político-administrativo responde a sus necesidades, otorgándoles mayor o menor valor según el impacto de su cumplimiento.

A tal fin, se hace necesario establecer evaluaciones de desempeño de las distintas áreas de las organizaciones, con el objeto de tener un conocimiento cierto sobre si los fondos públicos están siendo aplicados satisfactoriamente. Según Ammons<sup>56</sup>, “el valor de medir el desempeño estriba en su utilidad como fuente de información para las decisiones relativas a la gestión y a las políticas, y en su importancia como herramienta de rendición de cuentas.”

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ammons, D.N. (1999). “Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales”. Banco Interamericano de Desarrollo. *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada i Marrodán, Editor. Washington D.C. p. 369.

No obstante, el solo hecho de establecer medidas de desempeño no significa el mejoramiento de las acciones. Deberá existir un compromiso asumido y cierto de su puesta en práctica, además de una incorporación de las mismas dentro del sistema de conducción y ejecución.

### **3.2. El Cuadro de Mando Integral o Balance Scorecard**

Tal como fue expresado anteriormente, uno de los modelos de medición de la actuación, que utilizan las empresas privadas, es el Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard) el cual actúa como un sistema de Control de Gestión que tiene la característica de traducir la Estrategia y la Misión, en un conjunto de objetivos relacionados entre sí, medidos a través de indicadores y ligados a planes de acción que permiten alinear el comportamiento de todos los miembros de una organización.

Dicha metodología, tal como ya ha sido mencionado, fue creada por Robert S. Kaplan y David P. Norton bajo el título de "The Balance Scorecard: Translating strategy into action." y publicada en "Harvard Business Review" en la edición de enero-febrero de 1992. Su fundamento fue el haber constatado que los sistemas de indicadores tradicionales daban prioridad a los objetivos financieros, producto de una economía basada en los activos tangibles, los cuales reflejaban tardíamente los resultados, con una actuación reactiva y no proactiva.

"Pero en la nueva economía donde los activos intangibles son la fuente más importante de la ventaja competitiva, se hace indispensable elaborar

una herramienta que proporciones un panorama balanceado sobre el rendimiento de la compañía.”<sup>57</sup>

Su principal soporte es que logra efectivizar la retroalimentación necesaria entre la planificación estratégica y la implantación del control y evaluación de los resultados reales. Ha sido aplicada fundamentalmente en el ámbito empresarial pues permite al ejecutivo reducir el tiempo que transcurre entre el hecho consumado del resultado y su conocimiento del acierto o del desvío del mismo en relación a lo planeado. De esta forma se minimiza la posibilidad de incurrir en pérdidas económico-financieras que repercutirán luego en los estados contables.

La ventaja sustantiva de esta herramienta, por sobre los enfoques de evaluación tradicionales, son varias. Entre ellas se pueden mencionar<sup>58</sup>:

- a) le permite al ejecutivo no estar limitado a los datos de lo que ya sucedió, o sea datos históricos, con los cuales corre el riesgo de que estén obsoletos y por lo tanto su utilidad sea relativa;
- b) además, esos indicadores pueden no estar relacionados entre sí, con lo cual pierden el enfoque integrador que persigue la gestión estratégica; y
- c) desaprovechan el conocimiento relacionado con el desempeño de los factores intangibles preponderantes en cualquier organización.

---

<sup>57</sup> Bravo, B.J. (2004). “Implementación del Balance Scorecard o Cuadro de Mando Integral”. IIº Congreso Informático Gubernamental. Subsecretaría de Marina. Buenos Aires. p. 7.

<sup>58</sup> Salgueiro, A. (2001). *Indicadores de Gestión y Cuadro de Mando*. Plaza Edición, Madrid.

Si bien el tablero de comando fue pensado por sus autores para las empresas competitivas, cada vez más su aplicación se está extendiendo al ámbito gubernamental y al de las organizaciones sociales.

¿Y cuál sería la razón de utilizar indicadores de gestión en el ámbito de la administración pública? Aquí los recursos provienen en su mayor parte de contribuciones obligatorias (impuestos) que tienen por objetivo la prestación de servicios a la colectividad a título gratuito o semigratuito.

Como se dijo anteriormente, el carácter no lucrativo de su actividad y su forma de financiación, invalida la medida del beneficio como indicador de eficiencia y eficacia, que es tan válida en el sector privado. Sin embargo, lo correcto debiera ser que la eficacia de los servicios que se presten, así como la correcta administración de los recursos disponibles, debieran valorarse por su contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas, y según el grado de cumplimiento de sus objetivos, y no sólo por el cumplimiento en sentido de ejecución del presupuesto. Es necesario, por lo tanto, dotarse de indicadores de eficacia y eficiencia que sirvan para el adecuado cumplimiento de la responsabilidad y de la legalidad que deben caracterizar a la administración pública.<sup>59</sup>

En consecuencia, es interesante citar algunos ejemplos de experiencias concretas de su aplicación al sector público.

---

<sup>59</sup> Guinart I Solá, J.M. (2003). *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

En Estados Unidos, la *Procurement Executives Association*<sup>60</sup>, asociación que congrega a directivos de los principales Departamentos del Gobierno Federal, recomendó la utilización generalizada del Cuadro de Mando Integral en las agencias públicas norteamericanas. A su vez, en España, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) está desarrollando una serie de documentos orientados a su implantación en ayuntamientos, universidades, instituciones sanitarias, entidades públicas e instituciones sin fines de lucro, entre otras.<sup>61</sup>

Ahora bien. ¿Será factible su aplicación a organismos gubernamentales que tengan por objetivo el desarrollo integral de pequeños productores agropecuarios?

En general, cuando se rastrea información respecto a las evaluaciones que se efectúan en las organizaciones sociales, gubernamentales o privadas, cuyo objetivo es el apoyo a los sectores poblacionales más desprotegidos, la medición tiende a focalizarse en el monitoreo puntual de los programas sociales y/o productivos formulados a tal fin. Para ello se utilizan indicadores que buscan el seguimiento de los mismos en todas sus etapas. Así, por ejemplo, se utilizan Matrices de Marco Lógico que vinculan la Finalidad; el Propósito; los Componentes; y las Actividades, con los Indicadores previamente establecidos y sus Medios de Verificación.<sup>62</sup>

No obstante dicha evaluación se aplica únicamente al programa y su desarrollo. Y si bien logra detectar factores externos que influyen en su consecución, estableciendo relaciones de causalidad, no los vincula con

---

<sup>60</sup> PEA –Procurement Executives Association. ( 1999). “Guide to a Balanced Scorecard: Performance Management Methodology”. p.11. [Http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm](http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm) (Consultado el 10 de mayo de 2005)

<sup>61</sup> Barros da Silva Filho, J.B. y Rodríguez Gonzáles, R. (2005). *Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral*. Universidad de Valladolid, España.

<sup>62</sup> DIPRES. División del Control de Gestión. (2004). [http://www.ifad.org/evaluation/guide\\_s/anexoB/b.htm](http://www.ifad.org/evaluation/guide_s/anexoB/b.htm) (Consultado el 18 de setiembre de 2005)

la planificación estratégica global de la organización donde se inserta el mismo, ni con la cultura de los distintos actores participantes.

Como se ha visto en el Capítulo I, la organización es un sistema en sí misma, con agentes que actúan en función de directivas determinadas pero con un alto aporte de iniciativa propia, motivación o retracción en su cumplimiento. Su objetivo final es la modificación, respaldo o innovación de las conductas de otras personas –los miembros de las comunidades sociales-, las cuales a su vez responden con distintos grados de aceptación o rechazo.

Esa continuidad de interacciones, correspondientes a un sistema adaptativo complejo, puede llegar a modificar las pautas programadas con resultados que pueden estar muy alejados de la estrategia.

De ello se desprende que la implementación de un mecanismo que permita un ciclo de control que actúe como sensor de la eficacia y eficiencia en la operatividad de la Institución implica un análisis exhaustivo de las distintas variables y parámetros que determinan la complejidad del sistema, así como de sus interacciones. Recién entonces se podrán adecuar las herramientas que resulten adecuadas para lograr tal objetivo.

Como lo expresó el CERX <sup>63</sup> es imprescindible contar con un conocimiento claro y preciso de las fortalezas y debilidades del contexto en el cual se aplican los proyectos. También es necesario conocer las necesidades y percepciones concretas de la población, los patrones culturales que guían sus conductas, o las expectativas que generan las modificaciones permanentes de la coyuntura local e internacional.

---

<sup>63</sup> Op. cit.

Por lo tanto, por tratarse de organismos donde los indicadores que reflejarán la evaluación de las acciones surgen de la percepción de quienes son sus destinatarios, todo lo cual involucra elementos de intangibilidad, y aún de motivaciones que ingresan en los ámbitos de la psicología y la sociología, el análisis del CMI se apoyará en la aplicación que han llevado a la práctica otros organismos dedicados a la prestación de servicios públicos, como son, preferentemente, los hospitales.

### **3.3. La visión y la misión política**

La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECyT)<sup>64</sup>, al crear el *Programa Transversal Integrador del SIN (PROTIS)* cuyo objetivo central consiste en propiciar que la planificación nacional en ciencia, tecnología e innovación tienda gradualmente a incluir a la totalidad de las instituciones del Sistema Nacional de Innovación en redes de colaboración que ejecuten proyectos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) dirigidos a la atención de *Areas-Problema-Oportunidad*: considera interesante reflexionar sobre el enfoque dado, por ejemplo, al Área “Marginalidad, discriminación y derechos humanos”.

En este punto estima necesario el “desarrollo de alternativas de gestión (normativas, procedimientos, estructuras institucionales, etc.) que procuren la descentralización de la política social y en particular la orientada a la creación y fortalecimiento de los emprendimientos

---

<sup>64</sup> SECyT.

[Http://www.secyt.gov.ar/plan\\_bicentenario/documentos\\_finales/triptico\\_marginalidad.pdf](http://www.secyt.gov.ar/plan_bicentenario/documentos_finales/triptico_marginalidad.pdf)  
(Consultado el 10 de noviembre de 2007)



productivos.”<sup>65</sup> Cabe resaltar que el propósito central es promover, evaluar y proponer metodologías de acción que favorezcan la intervención descentralizada pensando en una lógica de intervención estratégica.

Es decir que se integra a la administración la tecnología gestional, intentando articular capacidades y responsabilidades entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

A su vez, en el tratamiento de las “Políticas y gestión del Estado”, considera que es conveniente incorporar la gestión por resultados, la cual comprendería “el análisis de las condiciones institucionales, políticas, organizacionales y de demanda social que determinan, viabilizan y hacen operacional la gestión por resultados y el monitoreo y evaluación de productos, resultados e impactos.”<sup>66</sup> (subrayado propio)

El perfeccionamiento de las políticas y de la gestión depende muy especialmente del aprendizaje social, político y organizacional derivado del análisis sistemático de las consecuencias efectivas de la acción estatal sobre la sociedad. Particular atención se deberá prestar a políticas, programas o situaciones en las que el logro de los resultados previstos dependa de articulaciones y acuerdos interinstitucionales, ya sea entre diferentes ámbitos de la administración nacional, con niveles subnacionales de gobierno o con organizaciones de la sociedad civil.

Pese a que el proceso de toma de decisiones no se puede catalogar livianamente, si se toma en cuenta que cada individuo y cada organización son únicos, es posible agrupar sus características primordiales desde el punto de vista institucional, y así lo describen algunos autores (Allison, 1971; Laudon, 1974; y Laudon 1986)

---

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> SECyT. (Consultado el 10 de noviembre de 2007)

[Http://www.secyt.gov.ar/plan\\_bicentenario/documentos\\_finales/triptico\\_politica\\_estado.pdf](http://www.secyt.gov.ar/plan_bicentenario/documentos_finales/triptico_politica_estado.pdf)

estableciendo modelos que involucran tanto al actor decisional como a los conceptos y a los patrones de inferencia en que se basan.<sup>67</sup>

### **3.4. Antecedentes de su aplicación en organismos gubernamentales**

No obstante que la implementación del Cuadro de Mando Integral creado por Kaplan y Norton ha sido enfocada esencialmente hacia su utilización en el sector empresarial, también ha tenido aplicación en el ámbito público. De ello existen numerosos trabajos, que si bien no refieren a un lineamiento de procesos o servicios en particular, demuestran la diversidad de organizaciones en las cuales el mismo puede ser aprovechado exitosamente.

Incluso las actuales Normas ISO 2000-9000 incluyen como elemento esencial el factor “mejora continua”, siendo el CMI una de las técnicas más apropiadas para su consecución, toda vez que alerta en forma inmediata sobre los desvíos que se producen en la gestión.

Como se mencionó anteriormente se pueden citar las recomendaciones efectuadas en Estados Unidos, por ejemplo, por la *Procurement Executives Association* – PEA para la utilización generalizada del Cuadro de Mando Integral en las agencias públicas norteamericanas.

También se destacó el ejemplo de España, donde la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) se encuentra desarrollando una serie de acciones y documentos orientados a su implantación en ayuntamientos, universidades, instituciones sanitarias, entidades públicas e instituciones sin fines de lucro, entre otras.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Laudon, K.C. y Laudon, J.P. (1996). *Administración de los Sistemas de Información. Organización y Tecnología*. Prentice-Hall Hispanoamérica, S.A., México, p. 158.

<sup>68</sup> Barros da Silva Filho y Rodríguez González. Op. cit.

En su libro *Gestión estratégica de la calidad en los servicios sanitarios: Un modelo de gestión hospitalaria*, el Dr. Jaime Varo<sup>69</sup> realiza un enfoque de la calidad total gestionada en el marco de la Dirección Estratégica.

Dicha idea surge, según él mismo lo manifiesta, durante su permanencia en la Consellería de Sanitat y Consum de la Generalitat Valenciana, cuando advirtió que era necesario escribir un libro “que combinara los principios y teorías de la calidad formuladas por expertos cuyas enseñanzas se aplican en las empresas líderes y las propuestas hechas en el campo sanitario por diferentes autores.” Pudo así conjugar el conocimiento de directivos de empresas y expertos en calidad con su aplicación a la faz práctica del Hospital General Universitario y el Centro de Investigaciones Biotecnológicas de Valencia.

Barros da Silva Filho y Rodríguez González<sup>70</sup>, ambos de la Universidad de Valladolid, analizaron “Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el Sector Público” partiendo del modelo tradicional y comparándolo con Modelos antecedentes, tales como los de Bastidas y York (2003: 39); el de Niven (2003: 32) y el de Kaplan (1999). A partir de ellos proponen una nueva versión, considerando nuevas perspectivas que se adaptan a los distintos niveles organizativos del aparato público donde vayan a ser aplicados. “Solamente mediante la adopción de medidas de control del desempeño el sector público podrá conseguir y verificar cambios reales en la situación de los ciudadanos (Niven, 2003: 32). En este sentido, el CMI constituye una herramienta adecuada para facilitar esta *cascada* estratégica y posibilitar el control de los objetivos perseguidos por las entidades del sector público”

---

<sup>69</sup> Op. cit.

<sup>70</sup> Op. cit.

Para Morra Corral y Vivas Urieta<sup>71</sup>, miembros de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas –AECA- “la incorporación de nuevas herramientas de gestión como el Cuadro de Mando Integral se hace imprescindible para los órganos de dirección públicos que buscan la mejora de sus niveles de eficiencia.”

Tipifican una serie de indicadores para la evaluación de las necesidades de los ciudadanos a quienes consideran clientes, pero también accionistas de la administración. La obra finaliza con la implantación de un caso práctico de un CMI en un Servicio de Bomberos de un Ayuntamiento español.

La AECA es la única institución profesional española emisora de Principios y Normas de Contabilidad generalmente aceptados y de pronunciamientos y estudios sobre buenas prácticas en gestión empresarial. Su misión es conseguir la mejora constante del nivel de competencia de los profesionales de la empresa, con el convencimiento de que un buen profesional garantiza el desarrollo de las organizaciones y el progreso de la sociedad.<sup>72</sup>, de allí la importancia de las opiniones vertidas en los trabajos de sus miembros.

En Argentina, la Subsecretaría de la Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete, y a través del INAP, ha trabajado sobre “Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público. Revisión teórica y propuesta para su elaboración”, tarea coordinada por la Mgtr. Andrea López y el Investigador Asistente Lic. Aníbal Corrado.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Morra Corral, A.J. y Vivas Urieta, C. (2005). *Nuevas herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral*. Monografía AECA, España.

<sup>72</sup> AECA. <http://www.aeca.es/pub/monog/nuevasherramientas.htm> (Consultado el 23 de mayo de 2007)

<sup>73</sup> Op. cit.

### 3.5. Riesgos de su implementación

Para Sebastián Galiani<sup>74</sup>, las intervenciones de política son siempre el resultado de un complejo proceso de decisiones administrado por el sistema político. Y uno de los riesgos que se corre en la implementación de políticas sociales es el fenómeno del clientelismo.

Entonces, la omnipresencia del clientelismo en los estados latinoamericanos favorece un status quo que no alienta la aparición de programas sociales (y, más en general, políticas públicas) efectivos. Para salir de este contexto, es necesario algún tipo de intervención externa. Según dicho autor, en este sentido, el fomento de la práctica de evaluación y análisis costo-beneficio de los programas sociales, puede ser efectiva. Tanto en Chile como en México se perciben sustanciales beneficios como consecuencia de una política sistemática de evaluación de sus políticas sociales.

Según la Licenciada Alicia S. Doyle<sup>75</sup>, Agente de Modernización de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, la aplicación del CMI presenta una serie de riesgos que luego invalidan el trabajo realizado y producen, como externalidades, efectos totalmente contrarios a los buscados. Algunos de los motivos de su fracaso, surgen de defectos estructurales, tales como el uso de indicadores efecto, que informan sobre el buen o mal funcionamiento de la estrategia de la Organización en el período pasado, cuando en realidad debieran proporcionar una guía específica para el futuro; una base segura para la asignación de recursos, las iniciativas estratégicas y la vinculación con los

---

<sup>74</sup> Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

<sup>75</sup> Doyle, A. (2005). *Cuadro de Mando Integral en la Gestión Pública*. [Http.www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Doylea.pdf](http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Doylea.pdf) (Consultado el 7 de noviembre de 2007)

presupuestos anuales. En general la planificación se reduce a variables de resultados cuantitativos, sin traducirlos en metas conectadas con las variables del proceso que las condicionan

Y pese a que no se han podido detectar aplicaciones expresas a Organismos estatales cuyos objetivos sean lograr el desarrollo rural integral, la hipótesis que se sostiene en el presente trabajo es que, partiendo de la base cultural de los actores participantes en el sistema de estudio, será factible desarrollar indicadores que permitan conformar un Cuadro de Mando que establezca estándares mínimos de satisfactoriedad para la evaluación de la eficacia en el accionar de los sujetos responsables así como de la eficiencia en la aplicación de los recursos asignados a cada objetivo.

Para lograr efectividad y eficiencia en los citados procesos, la metodología se apoya en la que es generalmente aplicada a la atención primaria de la salud y que trabaja sobre niveles de complejidad creciente. Todo ello bajo el concepto de alcanzar “el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos”, según lo define Cotorruelo Menta<sup>76</sup>

### **3.6. Los requerimientos del CMI en una organización gubernamental creada para el desarrollo rural**

El Cuadro de Mando Integral es una herramienta de evaluación de desempeño que implica que la organización se encuentra inserta en un proceso de gestión estratégica.

---

<sup>76</sup> Op. cit., p. 105.

Es decir que requiere de la existencia explícita de una decisión política que permita adecuar la estructura o marco estratégico para la acción, tal como lo describen Kaplan y Norton en su libro Cuadro de Mando Integral – The Balanced Scorecard.<sup>77</sup>

A los efectos de especificar claramente los requerimientos previos imprescindibles para su eficacia, se describen a continuación los pasos de la planificación estratégica, según los establecieron en su obra los creadores. No obstante, dichas etapas estarán enfocadas a su aplicación en una Institución destinada al desarrollo rural.

### **3.6.1. Primera etapa: Clarificar y traducir la visión y la estrategia**

- **Clarificar la visión**
  - **Obtener el consenso**

En este primer momento el Número Uno de la organización deberá fijar la Visión que tiene el área estatal de la cual depende de la Institución en el largo plazo, a la vez que precisar cuál será la Misión que impulsará su

---

<sup>77</sup> Op. cit., p. 24.

accionar. Esto definirá su posicionamiento en la mente de los ciudadanos y será fundamental a la hora de lograr la confianza de los mismos.

Si bien la visión está fuertemente ligada al eje político gubernamental, la misión es un aspecto que será importante que sea consensuado con el equipo de gestión de la misma. Ese consenso inicial les condicionará, implícitamente, cuando deban ejecutar las tareas operativas que correspondan a cada uno. Asimismo, la misión deberá estar fuertemente impresa en todas las acciones que se lleven a cabo y es conveniente que sea considerada casi como una “marca” distintiva de la Institución.

Al respecto es interesante destacar los componentes de la misión, entendida como el valor que la sociedad recibe de la organización en el largo plazo.

Según el Instituto de Libre Empresa<sup>78</sup>, del Perú, los tres elementos que deben combinarse, son:

- los valores éticos de quienes la dirigen;
- la forma en que el “cliente” aspira a satisfacer sus necesidades; o lo que es lo mismo: el valor que ellos proyectan hacia la organización; y
- la forma en que la organización es capaz de producir ese concepto de valor eficazmente.

A continuación se transcriben algunos ejemplos que reflejan enfoques de Visión y Misión en organismos estatales dedicados al desarrollo rural en

---

<sup>78</sup> Instituto de Libre Empresa. [http://www.ileperu.org/contenido/consultoria/emp\\_14htm](http://www.ileperu.org/contenido/consultoria/emp_14htm)  
(Consultado el 23 de setiembre de 2008)



Latinoamérica y que corresponden a los siguientes países: Venezuela; Argentina; Bolivia; Ecuador; y Chile.

### **Cuadro 1.**

#### **VENEZUELA. CIARA -Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.**

##### **Visión**

“Potenciar la participación protagónica de las comunidades rurales y periurbanas del país, a través de un proceso local de organización, capacitación, innovación y acompañamiento socioproductivo, como base de un sistema nacional de extensión, fortaleciendo las capacidades humanas institucionales, hacia la consolidación de un modelo de economía popular.”

##### **Misión**

“Ser una institución con alto nivel de compromiso social y de obligado relacionamiento interinstitucional, con alta capacidad de coordinación entre actores locales para impulsar y consolidar, junto con las comunidades rurales y periurbanas del país, los cambios estructurales necesarios hacia el desarrollo de un nuevo modelo social, político y económico, acordes al espíritu liberador que fundamenta a la Revolución Bolivariana”.

Fuente: [Http://www.ciara.gov.ve](http://www.ciara.gov.ve) (Consultado el 21 de setiembre de 2008)

## **Cuadro 2.**

### **ARGENTINA. Instituto Provincial para la Atención Integral del Pequeño Productor Agropecuario de la Provincia de Formosa – PAIPPA.**

#### **Misión**

“Fortalecer y acompañar el desarrollo integral y sostenido del pequeño productor agropecuario y su familia para que alcance, desde su identidad cultural, el auto sostenimiento, ocupe de manera eficaz su tierra con la fuerza transformadora de su trabajo y, asociado con los otros vecinos, consolide, mediante la unidad, organización, solidaridad, capacitación y participación, el proceso social y productivo liberador que nace del modelo formoseño.

#### **Objetivos Estratégicos**

- Lograr la emancipación del sector de pequeños productores a partir de la revalorización de los medios materiales y de la capacidad transformadora del trabajo con que cuenta el campesino y su familia, considerando al propio hombre como "centro y artífice de su propio destino".
- Favorecer el mayor protagonismo de la comunidad a través de su activa participación en las cuestiones de interés general.

- Revalorizar el rol de las asociaciones libres del pueblo.
  - Promover, facilitar e incentivar el arraigo al terruño de su nacimiento o de su elección para desarrollarse integralmente.”

Fuente: [Http://www.formosa.gov.ar/portal/intro.html](http://www.formosa.gov.ar/portal/intro.html) (Consultado el 21 de setiembre de 2008)

### **Cuadro 3.**

#### **BOLIVIA. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente - MDRAyMA.**

##### **Estrategia**

“Reducir la vulnerabilidad de los pobres rurales, apoyando sus iniciativas creadoras de riqueza y su acceso irrestricto a condiciones de plena ciudadanía y a servicios rurales, con prioridad para las mujeres campesinas y con énfasis en las residentes en las tierras altas, donde se concentra la pobreza”.

##### **Objetivos**

- “Impulsar la soberanía alimentaria, para asegurar la provisión de alimentos saludables para todos
- ampliar la contribución de la agricultura y la foresta como fuente de renta para la población rural, poniendo énfasis en el desarrollo de capacidades en actividades agrícolas y forestales de las comunidades indígenas y grupos campesinos comunitarios

- impulsar la gestión sustentable de recursos naturales para mejorar condiciones de vida de grupos indígenas y campesinos y del conjunto de la sociedad”.

Fuente: FIDA- (Consultada el 25 de setiembre de 2008)  
<http://www.ruralpovertyportal/spanish/region/americas/bol/approaches.htm>

#### **Cuadro 4.**

### **CHILE. Fundación para la Superación de la Pobreza. Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP**

#### **Misión**

“La misión de INDAP es promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento, el desarrollo productivo sustentable de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones, siendo sus principales líneas estratégicas:

- Facilitar la integración creciente y sostenida de los productos y servicios de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en los mercados nacionales e internacionales, en contexto de crecientes exigencias de inocuidad y calidad de los alimentos y de la sustentabilidad ambiental de los procesos productivos silvoagropecuarios.
- Incrementar el nivel tecnológico y de infraestructura de la Agricultura Familiar Campesina.
- Fortalecer la asociatividad de la AFC, tanto en su dimensión económica productiva como en su representación gremial.
- Implementar un proceso de desarrollo institucional, que asegure la gestión eficaz en el servicio de los usuarios, que genere un alto impacto en su accionar, que sea eficiente en el uso de recursos y de creciente desarrollo para su personal.

El INDAP ha desarrollado programas especiales para atender a las familias campesinas más pobres del país, y que se han enfocado en los agricultores de subsistencia, que se han planteado como propósito contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias campesinas, a través de un

mejoramiento de los ingresos agropecuarios monetarios y no monetarios. Es decir, a diferencia de la estrategia que se ha implementado para el otro segmento con los que trabaja el INDAP, las acciones se orientan a mejorar la productividad, asumiendo que parte de ella es para el autoconsumo y midiendo resultados, en base a la valorización de la producción más que al nivel de ventas. Además, estos programas han incorporado como desafío mejorar las condiciones medioambientales prevalecientes e incorporar metodologías que apoyen la participación y fortalezcan los procesos de democratización del país.”

Fuente:(Consultada el 26 de setiembre de 2008)

[Http://www.fundacionpobreza.cl/herramientas/tallerderuralidadservicios.pdf](http://www.fundacionpobreza.cl/herramientas/tallerderuralidadservicios.pdf)

## **Cuadro 5.**

### **ECUADOR. Estrategia Gubernamental**

#### **Enfoques, políticas y estrategias de desarrollo rural**

El Gobierno ecuatoriano ha adoptado un innovador enfoque de desarrollo rural basado en el *desarrollo territorial* y dentro de éste el fomento de los llamados *corredores*, zonas geográficas que se extienden a lo largo de una línea continua que vincula empresas, zonas rurales, pueblos y ciudades intermedias para crear espacios de intercambio comercial y de generación de empleo agrícola y no agrícola.

Los *corredores*, con frecuencia, revitalizan antiguas rutas de intercambio comercial de las comunidades andinas. Este modelo de desarrollo en corredores ya se aplica con éxito en otro país andino, Perú, de características geográficas y socioeconómicas similares.

El *enfoque territorial* —a diferencia del modelo de desarrollo rural tradicional que concentra sus esfuerzos en el aumento de la producción agropecuaria— busca estimular otros sectores económicos como el turismo sostenible, la producción de artesanía, la pesca o el sector servicios para crear mayores posibilidades de empleo y fuentes de renta alternativas o complementarias a la agricultura.

Fuente: (Consultada el 27 de setiembre de 2008)

[Http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/r135ecbs.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/r135ecbs.htm)

Como se puede apreciar en los ejemplos apuntados, los organismos gubernamentales han establecido claramente, en algunos casos su visión y misión, y en otros sus objetivos y estrategias. Pero en todos ellos quedan definidos los lineamientos estratégicos hacia los cuales se orientarán las acciones de la organización.

### **3.6.2. Segunda etapa: Comunicación**

- **Comunicar y educar**
- **Establecer los objetivos**
- **Vincular las recompensas con los indicadores de actuación**

Una vez definidas la visión y la misión se deberá trabajar con todos los integrantes de la Institución a los efectos de que se compenetren de las mismas, las acepten y puedan colaborar estableciendo los puntos críticos de la gestión. Esta será la base que permitirá identificar los indicadores de evaluación operativa.

Esta etapa centra su accionar en la comunicación. Pero debe tratarse de una comunicación efectiva, de doble vía, que permita la retroalimentación

por parte de los agentes, a fin de que puedan hacer sus aportes, además de clarificar sus reticencias.

En el caso de las organizaciones dedicadas al desarrollo rural, los agentes participantes deberán ser capacitados especialmente ya que su función requiere de un alto grado de sensibilidad social. Es decir que, tanto los profesionales como los técnicos o los simples agentes, deberán estar imbuídos de una convicción que tienda a dar solución a problemas humanos, de personas que se encuentran en un estado de discapacidad socio-económica.

Tal como lo describe Villarroel<sup>79</sup> en su trabajo “Aprendizajes y aportes de Indap en materia de políticas públicas en ruralidad” presentado en la “Mesa redonda: Desarrollo rural en el Chile de hoy, un desafío para la superación de la pobreza”:

La población rural presenta un menor desarrollo del capital humano y un mayor envejecimiento relativo de la población. Se destacan la brecha tecnológica, la brecha de información de mercado y de dotación y calidad de los factores productivos que separa a los pequeños de los grandes productores.

Además, este segmento de la población tiene mayores dificultades de acceso a financiamiento y presenta una gran heterogeneidad entre los propios pequeños productores, tanto en sus capacidades productivas, como en su articulación con los mercados. Se suma a lo anterior, la excesiva atomización del sector de la pequeña agricultura que dificulta el acceso competitivo a mercados, como resultado de la dificultad de operar con escalas eficientes de producción, así como,

---

<sup>79</sup> Villarroel, G. (2004). “Aprendizajes y aportes del Indap en materia de políticas de ruralidad”. Mesa redonda: Desarrollo rural en el Chile de Hoy, un desafío para la superación de la pobreza”. Area de Desarrollo estratégico. Fundación para la Superación de la Pobreza. Santiago de Chile.

<http://www.fundacionpobreza.cl/herramientas/tallerderuralidadservicios.pdf>  
(Consultado 18 de setiembre de 2008)

de ajustarse a escalas mínimas de operación que exigen los mercados.”

A las condiciones deficientes de la pequeña agricultura en materia tecnológica y de dotación de factores productivos, se suma la baja capacidad que exhibe este sector en los ámbitos de gestión empresarial e innovación, lo que redundará en muchos casos, en dificultad de acceso a mercados, una débil posición negociadora frente a sus clientes directos y bajas posibilidades de capitalización.

Cuando todos los empleados comprenden los objetivos e indicadores de alto nivel, pueden establecerse los objetivos locales que apoyen la estrategia global de la unidad operativa. De esa forma, al final del proceso de comunicación y vinculación, todo el mundo en la organización debe comprender los objetivos a largo plazo de la Institución, así como la estrategia para lograr esos objetivos.

Los individuos han formulado acciones locales que contribuirán a la consecución de los objetivos finales. Entonces, los esfuerzos e iniciativas estarán alineados con los procesos de cambio necesarios<sup>80</sup>

Y aquí aparece uno de los puntos críticos en este tipo de organizaciones. No siempre los agentes que se dedicarán a este tipo de tareas están capacitados, desde lo humanístico, para desarrollarlas.

En este aspecto debiera trabajarse con la misma formalidad con que se recluta personal para un establecimiento sanitario. Para cada una de las tareas se requiere un perfil de competencias y de aptitudes específico. Si es para enfermería, se requerirán enfermeros. Pero también se evaluarán sus actitudes, que son fundamentales a la hora de la atención humana de un paciente.

---

<sup>80</sup> Kaplan y Norton., op cit. p. 26.



En el caso de las Instituciones que se analizan en el presente trabajo, las dificultades son aún mayores, ya que el tipo de educación profesional o técnica no garantiza contar con “llegada” social hacia los necesitados de asistencia. Y ese “detalle” puede bloquear, desde un proceso de aprendizaje, hasta una voluntad de asociación y colaboración entre los pobladores rurales.

### **3.6.3. Tercera etapa: Planificación y establecimiento de objetivos**

- **Establecimiento de objetivos**
- **Alineación de iniciativas estratégicas**
- **Asignación de recursos**
- **Establecimiento de metas**

Su aspecto central es el análisis detallado de los procesos. Cada una de las áreas operativas deberá depurar las acciones que se ejecutan en forma cotidiana, dejando sólo aquellas que satisfacen las necesidades del

cliente interno. Es decir que se eliminarán del planteo los costos de no-valor, delimitando los procesos claves de generación de valor.

Para ello se requiere de la participación activa y consustanciada de los agentes de cada sector, ya que son ellos, justamente, quienes conocen con justeza lo que es innecesario. Pero en todos los casos deberá existir la figura del supervisor y coordinador que es quien mantiene la visión global del trabajo a realizar.

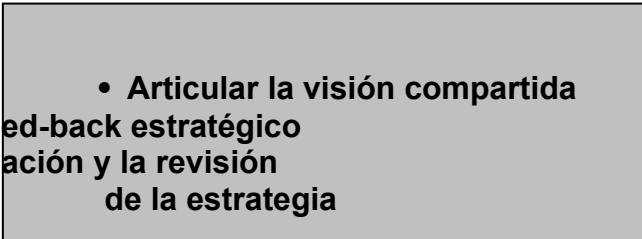
El carácter social de una organización destinada a ejecutar acciones con grupos poblacionales de escasos recursos, y además radicados en el ámbito rural, hace que el momento de determinar la creación de valor sea de sumo compromiso, teniendo en cuenta que ese valor está orientado hacia los grupos meta.

Por lo tanto, cada área funcional deberá identificar sus funciones y sus procesos claves para la consecución de los objetivos sociales.

Aquí aparece otro punto crucial. Existe una conducta arraigada que es la de resistencia al cambio. Los agentes, aún cuando son concientes de que algo que se hace está demás, prefieren dejarlo de igual manera aduciendo "que siempre se hizo así". Y no hay nada más perjudicial para cualquier empresa, pública o privada, que dedicar esfuerzos para acciones que no aportan valor. O, lo que es peor, que son obstaculizadoras o conflictivas.

Este análisis interno de la organización permitirá la determinación de los inductores de actuación y de resultados. Para ello se deberán definir los conceptos claves que inciden en el resultado final. Luego se determinarán los objetivos de actuación deseados, cuantificándolos, para poder conocer, en el momento de su ejecución, en qué medida se han alcanzado los mismos.

#### 3.6.4. Cuarta etapa: Formación y feed-back estratégico

- **Proporcionar feed-back estratégico**
  - **Facilitar la formación y la revisión de la estrategia**
- 
- **Articular la visión compartida**

Este es el momento para el cual se ha preparado estratégicamente a la organización. De ahora en más se podrán monitorear las acciones que se desarrollan y que han sido seleccionadas como “críticas” para determinar si los procesos se ajustan a las pautas de eficacia preestablecidas para alcanzar los objetivos.

El carácter de feed-back de esta etapa coincide con la *mejora continua* que promueven las Normas ISO 2000-9000. Esta retroalimentación permitirá realizar los ajustes necesarios, en el caso de que los parámetros fijados no se estén cumpliendo.

Pero en las organizaciones sociales, cuyo fin último es el desarrollo rural, serán los destinatarios de los mismos quienes tendrán a su cargo la evaluación de las acciones ejecutadas. Ellos son los que percibirán la mejora en su estado de bienestar, que incluirá todos los aspectos para los

cuales habían sido convocados. Entre otros. producción, salud, educación, mejoras habitacionales y de servicios básicos.

Y atento a lo referido al tratar el tema de la Misión, se deberá evaluar la forma en que la organización, con eficacia y con eficiencia, .está siendo capaz de producir el concepto de valor que se había propuesto,

### **3.7. Los puntos críticos y sus indicadores**

#### **3.7.1. Los puntos críticos o Factores Críticos de Éxito**

Los puntos críticos de toda organización están dados por aquellos factores, tangibles o intangibles, que ponen en riesgo el cumplimiento de las metas operativas. Pueden estar tanto en el ámbito de los activos, de los pasivos o de los procesos, pero en todos los casos son rubros de alta sensibilidad para el cumplimiento de los objetivos.

El análisis estratégico requiere de la determinación de un pequeño número de factores críticos del éxito –FCE- de la gestión. Son metas operativas, fáciles de identificar, que, si pueden ser alcanzadas, asegurarán el éxito de la Institución.

Tal como fue señalado más arriba, corresponde a los directivos establecer las metas que corresponden a cada uno de sus sectores funcionales, y de allí obtener los puntos críticos a monitorear.

Laudon y Laudon<sup>81</sup>, con fuente en Rockart (1979), proponen un ejemplo de metas y factores críticos de éxito en organizaciones no lucrativas, en este caso el de una institución sanitaria:

- Metas:
  - 1) Excelencia en el cuidado de la salud
  - 2) Cumplimiento de disposiciones gubernamentales; y
  - 3) Futuras necesidades de salud.
  
- FCE:
  - 1) Integración regional con otros hospitales;
  - 2) Uso eficiente de los recursos; y
  - 3) Mejor seguimiento de las disposiciones.

### **3.7.2. Los indicadores**

Los indicadores pueden ser definidos como “un valor que cuantifica el estado o situación de aquello que deseamos medir”.<sup>82</sup> Esas situaciones se apoyan en los puntos críticos y deberán ser, en primer lugar

---

<sup>81</sup> Op. cit., p. 415.

<sup>82</sup> Lambertucci, M. (2008). “Nuevas tendencias en monitoreo de la gestión”. Consejo Profesional de Ciencias Económicas. 17 y 18 de abril, Formosa, p. 4.

conceptualizadas claramente, de forma tal que sean comprensibles para todos los integrantes de la organización, de igual manera.

Por ejemplo, si se estima que un punto crítico en una institución sanitaria, siguiendo con el ejemplo anterior, es el “Mejor seguimiento de las disposiciones”, un indicador que cuantifique dicha situación puede ser el “Número de afecciones ingresadas por falta de aplicación de normas de prevención.”

La definición de la estructura de los indicadores es una tarea ardua, en la que todos deben tomar intervención en algún momento de la misma. Los especialistas serán quienes detecten los indicadores y los conceptualicen, pero todos los agentes deberán ser consultados, a través de encuestas, por ejemplo, para saber si su interpretación coincide con la expresada en la definición formal.

Siguiendo con Lambertucci<sup>83</sup>, es importante dejar en claro que

La definición de un indicador entraña algo más que solo establecer su forma de cálculo, de hecho es necesario definirlo, explicarlo, indicar cuáles son sus fuentes de datos, definir qué desvíos se consideran tolerables y cuáles no, su nivel de reporte frente a cada uno de los desvíos que se le definan, el medio y los destinatarios de dichos reportes, la periodicidad de su cálculo, el responsable de su cálculo, identificar con qué otros indicadores se vincula y cuál es su correlación en cada caso.

En general, una vez consensuados los términos de la definición se incluirán en un Diccionario de Indicadores que permitirá elaborar el Mapa de Indicadores. Éste orientará el análisis en situaciones que exceden los parámetros establecidos. Asimismo, permitirá interrelacionar variables, obteniendo respuestas sobre la vinculación causa-consecuencias.

---

<sup>83</sup> Ibid.. p. 8.

La Escola d'Administració Pública de Catalunya, al hablar de los Indicadores de Gestión, los define como "una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables claves de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos e internos."<sup>84</sup> Les asigna una función descriptiva y una valorativa.

A su vez, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional<sup>85</sup>, al definir a los objetivos, establece que los indicadores deberán estar estrechamente ligados a los objetivos, razón por la cual estos últimos deben estar claramente definidos. Esa determinación puede resultar en un proceso complejo, dado que existen objetivos cuyos resultados son relativamente fáciles de cuantificar y otros, que se refieren a procesos sociales, cuya evaluación requerirá un mayor énfasis en el análisis cualitativo.

Y un ejemplo del segundo caso sería, según la citada Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional<sup>86</sup>

En la región de ejecución de un proyecto, aumentar el emponderamiento de los habitantes de un área rural para que puedan participar en la adopción de decisiones en sus respectivas comunidades.

El análisis cualitativo se utiliza para comprender los procesos sociales, por qué y cómo ha aparecido la situación que los indicadores permiten medir, y cómo esta situación puede ser modificada en el futuro. Se debe utilizar en todas las etapas del ciclo de un proyecto.

**Cuadro 6.**  
**Indicadores de Cambio Rural en la India**

<sup>84</sup> Guinart i Solá, op. cit., p. 28.

<sup>85</sup> Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Servicio Nacional de la Mujer. (1998). "Manual para Proyectos. Por qué y cómo utiliza indicadores de género" Santiago de Chile.

<sup>86</sup> Ibid. p. 5.

*“Jodha (1989) realizó un estudio innovador sobre las repercusiones de la pobreza en dos pueblos indios; este estudio se extendió por veinte años, entre 1964 y 1984. Jodha reunió **indicadores cuantitativos** sobre los ingresos familiares y utilizó estos indicadores para establecer las fortunas de cada hogar; estos indicadores cuantitativos revelaron que en el curso de esos veinte años 38% de los hogares de la muestra se habían empobrecido.*

*Un hecho poco común: Jodha también recopiló **indicadores cualitativos** de campesinos que cuantitativamente se habían empobrecido. Estos indicadores cualitativos, es decir las percepciones de los campesinos pobres sobre los cambios sufridos en esos veinte años, no se expresaban en función de una disminución de los ingresos sino en función de: una menor dependencia de los patrones, una menor dependencia de empleos mal remunerados, una mayor movilidad y un aumento de sus bienes. Aunque estos campesinos se habían empobrecido en términos monetarios, ellos estimaban que su calidad de vida había mejorado.*

*El **análisis cualitativo** le permitió a Jodha comprender por que los cambios sociales ocurridos en sus pueblos le habían dado a los campesinos pobres la sensación de haber mejorado su situación, siendo la principal razón que gozaban de una mayor independencia y de una mayor movilidad, y ya no estaban a merced de la élite del pueblo. El estudio de Jodha es uno de los mejores estudios para demostrar cómo los indicadores cuantitativos y cualitativos se pueden validar en forma recíproca, y por qué pueden aparecer diferencias entre las dos categorías de indicadores.”*

Fuente: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional

En el presente caso es conveniente trabajar, en un principio, con pocos indicadores a fin de ir incorporándolos paulatinamente a la cultura de la organización.

### **3.8. Los puntos críticos en una OG rural**

Si bien Kaplan y Norton consideran cuatro perspectivas para medir la estrategia empresarial, en el presente caso, por tratarse de una






organización gubernamental que cuenta con presupuestos asignados para sus políticas y programas, no se incluirá la perspectiva financiera.

Al respecto, dichos autores consideran que<sup>87</sup>

El éxito de las organizaciones sin ánimo de lucro y gubernamentales debería medirse por cuán eficiente y eficazmente satisfacen las necesidades de sus usuarios. Los objetivos tangibles deben ser definidos por los clientes y usuarios. Las consideraciones financieras pueden tener un papel facilitador o de restricciones, pero raramente serán el objetivo primordial.

En cuanto a las restantes perspectivas, las mismas se adecuarán en forma paralela a las establecidas por los autores:

- La perspectiva del cliente  el enfoque del sujeto/núcleo receptor del beneficio social, o sea el grupo meta;
- La perspectiva de aprendizaje y crecimiento  el enfoque de la gestión del capital humano;
- La perspectiva del proceso interno  el enfoque de los procesos.

Es importante aclarar que, siguiendo a Lambertucci<sup>88</sup> tanto la perspectiva como el enfoque, están referidos a “los grupos claves de factores que determinan el éxito de la organización.”

---

<sup>87</sup> Op. cit., p. 194.

<sup>88</sup> Op. cit., p. 11.

### **3.8.1. El enfoque del sujeto/núcleo receptor o grupo meta**

En el artículo “Investigación participativa y desarrollo”, Teobaldo Pinzás<sup>89</sup> manifiesta su preocupación al expresar que si bien reciben muchas colaboraciones de parte de universidades o centros de investigación que informan de los esfuerzos realizados hacia los campesinos buscando “reducir la brecha” entre ambos mundos, lo que se nota es que en ellos se ofrecen ciertas respuestas a los problemas de los campesinos, “antes que tratando de analizar con ellos cómo perciben dichos problemas, qué soluciones han ensayado y con qué resultados. Si se quiere, la dirección del intercambio es todavía de arriba hacia abajo.” (Subrayado propio)

Precisamente ese es el tema del presente enfoque, ya que como se vió al tratar sobre la complejidad del sistema que se forma con los actores que participan en el desarrollo rural, son los sujetos que integran el núcleo meta, quienes deberán manifestar sus necesidades, expectativas y experiencias.

Es por ello que éste pasa a constituirse en el primer factor crítico que deberán considerar las organizaciones, puntualizando en consecuencia sus indicadores.

### **3.8.2. El enfoque de la gestión del capital humano**

---

<sup>89</sup> Pinzás, R. (2006). “Investigación participativa: luces y sombras”. LEISA. Revista de Agroecología. Vol. 22. Nº 3. Asociación ETC Andes, Lima, Perú.

Es indiscutible el hecho de que el éxito de una organización depende de la calidad de quienes la integran, tanto como de la eficaz implementación de actividades acordes con su realidad interna y con la del contexto en que deban desempeñarse.<sup>90</sup>

Según Hernández<sup>91</sup>, Gary Becker, Premio Nobel de Economía en 1992 define el “capital humano” focalizando en los aspectos importantes del comportamiento humano y describe el valor generado por la participación de las personas y su trabajo. Gestionar el capital humano, por lo tanto, es potenciar las capacidades, el entusiasmo y el compromiso con los objetivos. Impulsar la creatividad, las ansias de aprendizaje y de progreso, para obtener con la gente, no sólo el cumplimiento de los objetivos trazados, sino que ellos se concreten en un ámbito de satisfacción de todos los actores involucrados.

Es por ello que del análisis de los actores que participan en el sistema del desarrollo rural, surge la relevancia de los integrantes de la organización en el éxito o no de los objetivos propuestos.

En la evolución del planeamiento estratégico quedó demostrado el fracaso de las estrategias diseñadas desde afuera. Es decir sin el involucramiento de los agentes que serán quienes las llevarán a cabo.

---

<sup>90</sup> Hernández, H. (2008). “La gestión del Capital Humano”. En Vicente, M.A. y Ayala, J.C. (Comp.) *Principios fundamentales para la administración de organizaciones*. PEARSON-Prentice Hall, Buenos Aires.

<sup>91</sup> Ibid. p. 514.

Según Hermida, Serra y Kastika<sup>92</sup> la última etapa “amalgama el planeamiento estratégico y la administración estratégica en un único proceso”. Y agregan que se marca el rumbo, en función de “la dedicación y profundidad con que los planes estratégicos están inmersos en toda la organización y ligados a la toma de decisiones operativas.”

Esto implica que, aún cuando las políticas sean las adecuadas, ellas deben estar pensadas en función de quienes las van a llevar a cabo. Si las mismas no son individualmente aceptadas, implícitamente se producirá un *boicot* al proyecto. Y ello puede ocurrir por varias razones, todas humanamente comprensibles:

- los agentes consideran que su ejecución no está dentro de sus posibilidades;
- el esfuerzo que requieren excede la retribución que perciben;
- no cuentan con el respaldo de los niveles superiores;
- ya han tenido experiencias sobre trabajos similares que han fracasado;
- puede ser que pongan todo su empeño, pero que no estén suficientemente capacitados para llevarlas a cabo con éxito;
- que no cuenten con una dirección competente, en tiempo y forma, para su ejecución,
- que los procesos internos no sean los adecuados para realizarlos.  
O que los recursos sean insuficientes.

---

<sup>92</sup> Hermida, J.; Serra, R. y Kastika, E. (1992). *Administración & Estrategia. Teoría y práctica*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, p. 194.

En fin. El listado de razones podría extenderse en forma ilimitada según sea la cultura interna de la organización, la de sus directivos y el patrón integrado de comportamientos que exista entre todos ellos.

En el caso de las organizaciones gubernamentales cuyo objetivo es el desarrollo rural, la situación se complica, ya que su estrategia dependerá de la interacción de diferentes enfoques profesionales y técnicos, cada uno con sus características particulares. Es por ello que será importante dedicarle un esfuerzo extra, al momento de su estructuración, a fin de integrar las distintas miradas hacia una visión única.

### **3.8.3. El enfoque de los procesos internos**

La primera pregunta que propone Lambertucci<sup>93</sup> respecto al tema es: ¿En qué procesos debemos ser excelentes para satisfacer a nuestros clientes? Y agrega que para ello se deberán establecer, en primera instancia, cuáles son los aspectos claves por área.

Si bien cada organización tendrá su propio organigrama, con niveles jerárquicos y divisiones funcionales apropiadas a sus estructuras y políticas, en todos los casos se puede establecer la secuencia de los procesos operativos que permitirán el cumplimiento de los objetivos pautados.

Para realizar este análisis es apropiado el uso de la técnica conocida como Cadena de Valor, la cual fuera diseñada por Michel Porter<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Op. cit.

<sup>94</sup> Porter, M. (1992). *Estrategia competitiva. Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*. E. Rei Argentina S.A., Buenos Aires.

En su mecánica se desagregan las actividades diferenciando aquellas que sólo sirven de soporte a la estructura organizativa, de las que son básicas para el cumplimiento de los objetivos. Estas últimas son las que permiten determinar el agregado de valor que se produce en cada uno de los eslabones de la cadena.

Surge de este análisis la figura del cliente interno. Es decir que las acciones operativas de cada eslabón deben estar ejecutadas en función de las premisas impuestas por el eslabón que recibirá sus resultados, y que servirán de “materia prima” para la siguiente etapa.

El mapeo de procesos en una entidad dedicada al desarrollo rural, deberá ser ejecutado partiendo de la estructura orgánica de la misma y enfocando las acciones hacia cada etapa de la cadena operativa.

#### **Capítulo 4. El enfoque del sujeto/núcleo receptor en el CMI**

El presente capítulo intenta caracterizar a los destinatarios de las acciones propuestas y trata de identificar cómo actúan desde su posición sociocultural, a fin de lograr un panorama que pueda representar su interacción con la organización. Se estima que, de esa forma, se podrán detectar los aspectos que los campesinos consideran fundamentales para el éxito de los proyectos o programas

Para sustentarlo se efectuaron entrevistas a referentes claves con amplia trayectoria sobre el tema, quienes aportaron su *experticia* en el tratamiento con los pobladores rurales y en la ejecución de proyectos puntuales realizados en distintas épocas.

A posteriori, se realizaron trabajos de campo en tres poblaciones de la provincia de Formosa beneficiarias de programas de este tipo. Allí se llevaron a cabo tareas de observación personal, y se realizaron entrevistas a campesinos seleccionados intencionalmente, a partir del tiempo de residencia en la zona y de su experiencia rural. También se tuvo en cuenta que no contasen con actividad política referencial.

Dichos encuentros permitieron obtener su opinión personal sobre los diversos tipos de proyectos, desde su ubicación como destinatarios de las acciones. En cuanto a la cantidad de entrevistados, la misma se determinó por agotamiento, al momento de advertir que las respuestas se sucedían con similar contenido.

Por último se recurrió a un trabajo de detección de organizaciones latinoamericanas destinadas al desarrollo rural, con sitios oficiales en Internet, tomando como parámetro que se trataran de experiencias que

no excediesen los últimos cinco años. Esa información es aportada como ejemplo del trabajo desplegado en otros países que mantienen una serie de similitudes en relación a la problemática rural de Argentina.

#### **4.1. ¿Por qué se habla de sujeto/núcleo receptor?**

El poblador rural, su grupo familiar y el núcleo poblacional que integra son los destinatarios de las políticas públicas que, en este caso particular, se presupuestan para su desarrollo. Si se efectuara un paralelismo con la gestión empresarial, se podría decir que es el “cliente”. Que es el fin último de la organización. Que es su razón de ser. Si ellos no existieran, la Institución no tendría ningún objetivo.

Como se vió anteriormente, según el CERX<sup>95</sup> toda medida que tienda a la aplicación de políticas económicas, deberá asentarse en un conocimiento acabado, tanto del contexto como de sus pobladores: su cultura, sus expectativas, y sus experiencias.

Si bien éste puede ser un principio sustentado y defendido por todas las instancias políticas que tienden al desarrollo local, la metodología que se aplica al momento de planificar las acciones parte de lo que Rofman<sup>96</sup> considera como “la percepción que desde el Estado local se tiene de las formas de organización social predominantes. En algunos casos, se destacan los sectores de la producción; en otros, aparecen como actores sociales más salientes instituciones que hacen a la vida social, política, cultural, religiosa, etc.” Esto motiva que algunos núcleos estén

---

<sup>95</sup> Op. cit.

<sup>96</sup> Rofman, A. (2006). “El enfoque del desarrollo local: Una revisión crítica del debate”. Espacio Editorial, Buenos Aires, p. 51.



subrepresentados o bien, lo que es peor, que no queden representados en ninguna instancia, dado que no se les reconoce la debida legitimidad para hacerse oír, tales como pueden ser “aquellos que expresan el parecer de desocupados, excluidos, marginales, o de carácter más contestatario o disidente respecto de las estrategias oficiales vigentes.”

Probablemente esas deficiencias o debilidades que son casi normales en las formulaciones de los Planeamientos Estratégicos no repercutan demasiado cuando están orientadas al desarrollo local no rural, porque en las poblaciones urbanas o semi-urbanas el vértigo del diario vivir hace que no exista el tiempo suficiente para evaluar las medidas que se promueven. También suele suceder que éstas son de magnitudes tales que no permiten el aporte de un simple ciudadano, que además, muchas veces está en ese lugar simplemente porque las circunstancias lo llevaron allí: llámese posibilidades de trabajo, el intentar algo nuevo, o simplemente la desesperación.

Sin embargo en el ámbito rural todo es distinto. El poblador conoce desde siempre las fortalezas y debilidades de su entorno. En lo personal, posee una cultura que no siempre es comprendida por quien planifica desde afuera. Y todo ello hace que realmente quiera volver a sentirse como era antaño, cuando su lugar le permitía satisfacer las necesidades básicas de la escala de Maslow: fisiológicas, de seguridad y aún las sociales. Sin embargo su ámbito de vida cambió. Ahora percibe una sensación de incertidumbre que lo lleva a pensar que en cualquier momento puede ser expulsado de lo que él considera su territorio, ya sea por el progreso, o bien por que ya no resiste el agobio de soportar la decadencia.

Y surge aquí la reflexión sobre: ¿Porqué sujeto/núcleo receptor? Porque es menester intentar nuevas metodologías que permitan escuchar al sujeto individual. Saber cuáles son sus expectativas, cuáles sus sugerencias, qué podría aportar como innovación.

En este punto es importante mencionar lo que analizan, en su artículo "*Innovación para el desarrollo rural deseable en Venezuela*", Maurelena Remiro G, Antropóloga y Especialista en Desarrollo Rural, e Igor Arias M.<sup>97</sup>, Ingeniero Agrónomo e Investigador Agrícola, ambos defensores de la creatividad y de la innovación para aspirar a una nueva ruralidad. En su trabajo, fruto de su análisis en el occidente venezolano, ellos consideran que hablar de innovación es simplemente hablar de "toda novedad que se introduce en algo". Y en el ámbito rural, son los mismos pobladores, los más capacitados para constituirse en una fuerza generadora y transformadora que les permita lograr su desarrollo.

Se trata de procesos complejos, que no crean actividades económicas de manera inmediata, pero que las hacen posibles, involucrando a los pobladores mediante su participación en diagnósticos y acciones diversas, formulación de programas y proyectos, entre otras. Esto permite enfocarse hacia una gran variedad de la población local con la finalidad de propiciar las dinámicas rurales, en una instancia previa, pero que debe acompañar, durante el resto del período de implantación, a los restantes tipos de acciones innovadoras.

Los autores reconocen que la innovación requiere de procesos colectivos de aprendizaje, generalmente de carácter informal, tanto tecnológicos como de gestión, comercialización y aún, de negociación. Éstos son necesarios para fijar y sistematizar en forma progresiva nuevos conocimientos a lo largo de todo el proceso innovativo.

---

<sup>97</sup> Remiro G., M. y Arias M., A. (2001). "Innovación para el desarrollo rural deseable en Venezuela". Revista Espacios. Vol. 22. Año 3. P. 3.

Otro elemento que consideran importante relevar es el contexto, dado que se trata de un factor determinante en su evolución. Coincidente con lo

expresado en títulos anteriores, aseveran que los “contextos de los espacios rurales, aunque con grandes similitudes, pueden y efectivamente son diversos y diferentes los unos de los otros, por lo que requieren tipos de innovación diferentes (por ejemplo el grado de diversificación de la economía local, condiciones socioculturales de la población, grado de aislamiento o de apertura de una región o localidad a grandes ciudades o mercados, etc.)”<sup>98</sup> Es decir que lo que puede ser considerado innovador en un espacio y contexto determinado, no lo será necesariamente en otro.

Los testimonios de procesos innovativos locales en zonas rurales de Venezuela así lo comprueban, y son evidentes las características disímiles de procesos de gestión institucional para acompañar asertivamente tales experiencias.

A todo ello se suma la necesidad de establecer conexiones, no sólo entre la población sino con el resto de los actores vinculados con los espacios rurales, con sus fuentes de información, sus conocimientos especializados, medios, demandas, etc. El triunfo de los procesos innovativos vinculados al desarrollo rural, según los autores, depende en gran medida de la diversidad y solidez de tales vinculaciones.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

#### 4.1.1. La percepción del sujeto/núcleo meta

Tal como lo expresa Braidot<sup>100</sup> en su obra “Neuromarketing”,

cada persona recrea la realidad en función de lo que percibe e interioriza. La internalización de una misma realidad objetiva, es a su vez, infinitamente subjetiva, ya que depende de la propia interpretación que cada sujeto le otorga. Por lo tanto, entender totalmente el tipo de procesos que hacen que el cerebro funcione de determinada manera y que ello tiene su correlato en nuestra conducta es una de las mejores formas de optimizar la gestión de *management* y mejorar nuestras estrategias para comprender las funciones cognitivas asociadas al comportamiento de los clientes.

Si en el estudio del desarrollo rural se asemeja al sujeto meta como el “cliente” de la Institución, será necesario conocer, entonces, sus percepciones a los efectos de poder interpretarlas y luego satisfacerlas de la mejor manera posible. De esa forma se logrará cumplir eficazmente con las finalidades propuestas.

Sin embargo dicha tarea no es fácil. Aún en la investigación de mercados, en el ámbito empresarial, recién se comienza a trabajar en esa dirección. Se sabe que el cliente conforma el “cableado” de su cerebro en función de sus aprendizajes y de las vivencias que haya experimentado a lo largo de

---

<sup>100</sup> Braidot, N. (2005). *Neuromarketing. Neuroeconomía y Negocios*. Editorial Puerto NORTE-SUR S.L. Madrid, España, p. 17.

su existencia. Todo ello se convierte en “la base neurobiológica de sus alternativas o decisiones aprendidas, así como de su memoria y sus recuerdos, en última instancia, de su inteligencia.”<sup>101</sup>

No obstante, se debe reconocer que en el caso del desarrollo rural, las malas experiencias ocurridas en programas o proyectos fallidos, dejan una huella negativa en la comunidad donde se incursiona nuevamente. Y como el sujeto es un actor decisivo para el éxito del esfuerzo que se intenta emprender, es necesario detectar el mayor o menor grado de predisposición que pondrá a favor del mismo.

Por lo tanto es de suma importancia aplicar una metodología de relevamiento de percepciones que tome en cuenta aquellos aspectos que serán esenciales a la hora de decidir la planificación de las acciones operativas.

Surge entonces la pregunta. ¿Y cuáles serán los aspectos críticos que permitirán conformar una base sólida para la participación proactiva de los pobladores rurales?

Según los especialistas en el tema, el primer aspecto es la confianza en la institución. Hay que tener en cuenta que toda persona, antes de establecer un vínculo que lo relacione con otro sujeto efectúa una evaluación rápida que le brinde información sobre las intenciones del otro. Puede interpretarlas como de dominación, de cooperación, de sometimiento, etc.<sup>102</sup>

Por eso, en primer lugar se debería intentar percibir lo que el sujeto piensa sobre la institución, para ver el tipo de vínculo que puede

---

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Argyle, M. (1969). *Análisis de la interacción*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

establecerse a futuro. E incluso este conocimiento da la oportunidad de trabajar para intentar cambiar dicha percepción, si la misma es negativa.

Y luego se intentaría conocer cuáles son, a su juicio, los problemas de mayor urgencia, y las formas que propone para resolverlos.

Una vez finalizado el programa, se deberá llevara a cabo una acción de retroalimentación, que permita tomar nota de la evaluación que le merecen las acciones realizadas, y por último, cuáles fueron las consecuencias negativas colaterales que surgieron.

#### **4.1.2. La confianza en la Institución**

La Institución es el actor activo por excelencia. Tal como se definía en el Capítulo I, según la Secretaría de Gestión Pública<sup>103</sup> es la organización con capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses o necesidades, producir acontecimientos o influir en la situación. Pero también agrega que supone complejidad, con sus elementos aleatorios, azar, iniciativa, decisión, y hasta conciencia de las derivas y de las transformaciones.

La organización es activa en el intercambio con el medioambiente, “pero muestra una adaptación pasiva a la hora de evaluar la ética de sus transacciones, momento en el cual la supervivencia pasa a ocupar un rol determinante en la justificación de sus actos.”<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Secretaría de la Gestión Pública. <http://www.sgp.gov.ar/Teseo/sitio/glosario.htm>  
(Consultado el 27 de mayo de 2007)

<sup>104</sup> Etkin, J.R. (1997). *La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*. McGraw-Hill, Madrid, p. 217.

Muchas veces son las propias organizaciones las que promueven las demandas destructivas del entorno, orientando las mismas según sus propios intereses. El conocimiento, por parte de la población, de la fuerza que posee la Institución hace que sus estructuras se articulen siguiendo y promoviendo los cambios en el contexto.

Según el mencionado autor, puede haber una relación de clara dependencia y cada fase de la evolución de la estructura social muestra la variedad de marcas que corresponden a cada una de las circunstancias políticas y económicas que han ocurrido en su entorno. “Por ejemplo las modificaciones en las normas públicas sobre protección ecológica, las leyes laborales, las estatizaciones, los acuerdos monopólicos, las innovaciones tecnológicas en la industria.”<sup>105</sup>

Lawrence y Lorsch (1973), citados por Etkin<sup>106</sup>, consideran que no es posible presentar el funcionamiento interno de las organizaciones como si hubiese un solo camino que fuera el mejor para organizar, sino que se debe tener en cuenta que “diferentes condiciones externas pueden necesitar diferentes y distintos modelos de conducta dentro de una organización eficaz.”

No puede aferrarse a ideas de validez universal, sino que se deberá conocer el contexto de grupos y actores existentes, en los cuales puede encontrar ayuda, colaboración, o bien oposición. Propone, entonces, la “orientación deliberada de las estructuras internas hacia lo no previsible, la no rutina, el prepararlas para el cambio rápido”, incorporando el concepto de administración contingente.

Esto implica profundizar en prácticas que tienen que ver con productos o situaciones específicas y no con modelos de validez universal. El fin

---

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Ibid. p. 218.

último de la contingencia es “la idea invariante del éxito, el desempeño, la efectividad y el logro de propósitos.”<sup>107</sup>

Hasta ahora se ha utilizado el término institución como sinónimo de organización. Sin embargo conviene aclarar que, mientras la primera está representada por las normas, y reglas generales, la segunda se conforma con los individuos que actúan bajo esas reglas. En este juego son las organizaciones las que llevan al límite las posibilidades para obtener sus beneficios, a la vez que condicionan la trayectoria y evolución de los procesos.<sup>108</sup>

Como se expresó más arriba, todo ello es percibido por los sujetos que se encuentran interactuando en el contexto, y de esa percepción surge el grado de confianza y respetabilidad que les merece la institución como tal. Es decir que en esa evaluación intervienen tanto las reglas y políticas que instrumenta la misma, como lo que se ha denominado organización, es decir los agentes que la conforman y que son quienes llevan a la práctica esas políticas.

Asimismo se podría aventurar que en las zonas rurales ha sido donde más tiempo se han mantenido valores tales como la confianza, la solidaridad, y “la palabra empeñada”, entre otros. En los núcleos urbanos, la confluencia de distintas culturas y costumbres en el enmarañado de sus integrantes, influyeron para que los mismos se diluyeran rápidamente.

---

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Gil, J.A. (2001). “Instituciones económicas. Contornos de la tríada básica”. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina, p.133.



Es por eso que el poblador rural puede llegar a tener una mayor sensibilidad al momento de reconocer la seriedad o no de una institución. En la medida que las propuestas provengan de organizaciones que considera poco serias, les brindará su apoyo verbal, pero les restará implícitamente su colaboración. Y ahí queda sellado el futuro del proyecto.

Al respecto puede mencionarse como ejemplo el punto incluido en el acta del Encuentro Estatal Campesino en Guerrero (México)<sup>109</sup> donde dejaron plasmado su desencanto al decir:

Al campo y sus pobladores, tanto la clase política como los distintos gobiernos, los consideran menores de edad, o en el lenguaje institucional: “población objetivo”. Es decir, se les ve como un sector “minusválido” que no puede valerse por sí mismo, y por tanto, no puede ser sujeto de su propio desarrollo. En razón de ello las políticas públicas y la estructura institucional sigue operando preponderantemente bajo una visión asistencialista, paternalista y clientelar.

#### **4.1.3. Las aspiraciones y experiencias de los pobladores rurales**

Los pequeños productores rurales cuentan con la experiencia que les da el haber sobrevivido durante muchos años, junto a su familia, en lugares que hoy se presentan inhóspitos para ellos y en los cuales sus habilidades y conocimientos, por sí solos, no representan una herramienta efectiva para superar esa visible decadencia.

Sin embargo, el campo sigue siendo un elemento valioso, tanto desde el punto de vista económico como del punto de vista ecoambiental.

---

<sup>109</sup> Encuentro Estatal Campesino. Guerrero. México. <http://www.biodiversidadla.org>. (Consultado el 12 de setiembre de 2008)

Referente a ese aspecto, en el Acta antes mencionada, los campesinos reflexionan:

Frente a los actuales desafíos, para salvar al campo como un espacio dador de alimentos, aire y oxígeno para la humanidad, es necesario planificar y coordinar acciones, tanto de instituciones como de organizaciones campesinas, que permitan fortalecer la capacidad autogestiva de sus pobladores mediante el

aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el impulso de la agricultura ecológica, la adopción de tecnologías apropiadas, la creación de instrumentos financieros que permitan la capitalización, la integración de cadenas productivas, la diversificación de actividades económicas y la planeación participativa del desarrollo rural sustentable.

A ello se debe agregar que las nuevas disciplinas relacionadas con el aprovechamiento del conocimiento, tanto del tácito (know how) como del explícito (formal), aseveran que ellos pueden actuar como “mecanismos claves para el fortalecimiento de la región o del espacio, en relación con las visiones de futuro y sus planes estratégicos a mediano y largo plazo.”<sup>110</sup> Y agregan que toda persona cuenta dentro de sí con un capital único de experiencias, conocimientos y recursos intangibles claves para su desempeño.

Resulta prioritario, entonces, acudir en primer lugar a quienes son los poseedores de ese conocimiento tácito disperso en las personas, sintetizar ese conocimiento e incorporarlo a las actividades claves organizacionales para impulsar un proceso que sea realmente sustentable.

---

<sup>110</sup> Peluffo, M.B. y Catalán C., E. (2002). “Introducción a la Gestión del Conocimiento aplicada al Sector Público”. Revista N° 10. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile

Con ello se logra lo que usualmente se denomina en “empoderamiento”, que no se refiere únicamente a conseguir el acceso a los activos, sino también a aprovechar las oportunidades y la capacidad de la población rural pobre de utilizar efectivamente ese acceso para satisfacer sus necesidades y aspiraciones.

Pero el verdadero empoderamiento se produce cuando se amplía de forma sostenible la capacidad de la población rural de encontrar soluciones nuevas y eficaces para los desafíos a los que se enfrentan. Sin embargo ello requiere que haya una participación efectiva de las personas en las decisiones que influyan en sus vidas.

En el FIDA<sup>111</sup> se ha realizado la experiencia de evaluar en terreno cómo percibe la población rural esos desafíos, y de las respuestas obtenidas, en la adaptación que realizan las personas, los responsables de elaborar programas de desarrollo y de formular políticas se encuentran en mejores condiciones de adaptar sus propias respuestas para que la población meta pueda salir de su pobreza.

## **4.2. Experiencias latinoamericanas con poblaciones rurales**

A los efectos de contar con un panorama, aunque sea acotado, sobre lo que ocurre en los países latinoamericanos, con quienes existe para Argentina una mayor identificación socio-cultural, se han extraído

---

<sup>111</sup> FIDA. <http://www.ifad.org/rural/rpr2008/s.pdf> (Consultado el 19 de marzo de 2008)

ejemplos de organizaciones, gubernamentales o no, que trabajan en el ámbito rural con la finalidad de promover su desarrollo.

La información ha sido obtenida desde sus respectivos sitios web en internet, y se ha tomado como parámetro que esté referido a experiencias correspondientes a los cinco últimos años. De lo publicado se ha recogido aquello que refiere a la metodología previa a la formación de estrategias de acción, y que corresponde a la participación activa del poblador.

En lo que refiere a Argentina se toma como ejemplo el Instituto Provincial para la Atención Integral del Pequeño Productor Agropecuario –PAIPPA-, el cual desarrolla su accionar en la Provincia de Formosa.

**Cuadro 7. ARGENTINA: Instituto para la Atención Integral del Pequeño Productor Agropecuario – PAIPPA.**

El campesino no es solamente un objeto de producción sino que es UN SUJETO SOCIAL, que trabaja en el campo para dignificarse en el trabajo y obtener los medios para mantener a su familia, pero que además forma una familia y se integra en una comunidad por lo que todos los factores que amenazan a estas familias interactúan constantemente potenciando sus efectos, manteniendo y agravando la situación de exclusión, inequidad y dependencia.

De nada vale actuar sobre uno de los factores por vez si no se planifican acciones sobre los otros, por eso el abordaje de la problemática debe ser integral, sistémica, sistematizada y continua, **respetando las características particulares de cada componente, pero diseñando las acciones en forma conjunta y complementada, con fuerte participación de las familias involucradas.**

Lo que nuestra tarea es ayudar a desarrollar el gran potencial latente que existe en la población rural para que tengan la voluntad, autoconfianza y capacidad de tomar decisiones y

solucionar sus propios problemas, descubriendo los recursos que existen en cada comunidad.”

Fuente: <http://www.formosa.gov.ar/portal/principal.html> (Consultado el 12 de setiembre de 2008)

#### **Quadro 8 a) URUGUAY: Masoller. Comunidad autosustentable**

**Nombre del grupo responsable: Comisión de Jóvenes Mevir Masoller**

**Período en que se desarrolló: 5/10/03 al año 2005**

**Localidad: Masoller Departamento: Rivera**

**¿Qué otras entidades participaron en apoyo a la experiencia?**

UTE, a través del Proyecto Desarrollo Sostenible desarrolló alianzas con : - CDI Uruguay – ANTEL – MGAP, Uruguay Rural – Fundación Zonamerica –

**¿En qué consistió y cómo se desarrolló esta experiencia?**

Nuestra experiencia se da a partir del momento en que se denota en la población un estado de conformidad con los logros ya obtenidos, vale la pena destacar que la población local, antes, vivían en ranchos, en Setiembre del año 1991, se inaugura un plan de viviendas de MEVIR, una Policlínica, un Juzgado de Paz, una capilla, posterior a esto dos años mas tarde se logra la construcción de otro plan de viviendas. Años mas tarde es palpable en la comunidad la falta de un incentivo para que se sientan motivados a buscar mejorar para sus familias y por consiguiente para su centro poblado.

**Como primera medida se realiza un puerta a puerta con un sondeo en el cual se solicita a la población que enumere en orden de prioridad, cuales eran sus ideas y sugerencias para**

**mejorar nuestro poblado y cuales en su entender era lo mas urgente.**

Como resultado la población arroja ideas las cuales la evaluamos muy importante:

1- JOVENES: a-Falta de un espacio físico donde se puedan reunir para la practicar deportes, recreación y que sea punto de referencia en la comunidad. B-Estos jóvenes nos refieren la carencia de conocimientos en INFORMATICA herramienta fundamental en los días de hoy. C- Es palpable entre ellos, el sentirse , en una situación de desventaja en relación a los Jóvenes de la ciudad por no contar con dichas infraestructuras tan fácilmente encontradas en los centros urbanos.

2-ADULTOS: Nos expresan la carencia de cursos de capacitación, creación de micro emprendimientos que puedan ser auto sustentables acarreado una mejora en el poder adquisitivo de las familias, provocando un cambio en la cadena económica local.

#### **Cuadro 8 b) URUGUAY: Masoller. Comunidad autosustentable**

**¿Cuáles eran los problemas o demandas identificados por el grupo a la hora de idear la experiencia?**

1-PLAZA DE DEPORTES- Falta de un espacio físico con infraestructura adecuada donde se puedan reunir para practicar deportes, recreación.

2-INFORMATICA- Carencia de posibilidades de capacitarse en INFORMATICA, herramienta fundamental en los días de hoy. Nuestros jóvenes sienten una situación de desventaja en relación a los Jóvenes de la ciudad por no contar con dichas infraestructuras tan fácilmente encontradas en los centros urbanos.

3-MEDIOS TELEVISIVOS- Ante nuestros encuestadores la comunidad expresa también la carencia de información a cerca de nuestro país en virtud de que carecemos de posibilidades de ver los noticiarios televisivos Nacionales, por contrapartida los medios Brasileños nos llegan con gran facilidad. En la población adulta las preocupaciones son diferenciadas:

4-CAPACITACIÓN Y MICROEMPRESAS- Nos expresan la carencia de cursos de capacitación, creación de micro emprendimientos que puedan ser auto sustentables acarreado una mejora en el poder adquisitivo de las familias, provocando un cambio en la cadena económica local. 5-MUJERES RURALES- Intención de las mujeres rurales de agruparse y formar cooperativas visando la implantación de proyectos productivos.

Fuente:[Http://www.iica.org.uy/redesonline/concursodetalle.asp?id=18-41k](http://www.iica.org.uy/redesonline/concursodetalle.asp?id=18-41k)  
(Consultado el 22 de setiembre de 2008)

#### **Quadro 9. MEXICO: “Construyendo propuestas para el desarrollo rural alternativo en Guerrero”**

Las organizaciones campesinas, sociales y gubernamentales abajo firmantes, reunidas los días 11 y 12 de marzo del 2008 en la ciudad de Chilpancingo, en el marco del Encuentro Estatal Campesino Construyendo propuestas para el desarrollo rural alternativo, después de haber analizado la problemática del campo guerrerense en el contexto de la actual apertura comercial y la incompatibilidad de las políticas públicas rurales para enfrentar esta realidad, hemos llegado a las siguientes conclusiones y propuestas.

(Aclaración: a los efectos de reducir el tratamiento al tema que se analiza, se toman sólo los puntos que lo incluyen.)

##### Conclusiones

1. Para nadie es desconocido que en el contexto nacional, Guerrero está entre los últimos lugares en cuanto a bienestar social y desarrollo económico; mientras que ocupa los primeros lugares en marginación, pobreza y analfabetismo, lo que determina una gran desigualdad económica, social y cultural, así como graves condiciones de exclusión de amplios actores de la sociedad, principalmente en el medio rural.

7. A pesar de que en la legislación, en los planes, y en los programas que abordan la cuestión rural, se postula la necesidad de instaurar la visión de desarrollo rural integral sustentable, en Guerrero son muy incipientes las prácticas que desde las instituciones y desde las organizaciones campesinas promueven este modelo de desarrollo.

10. Para avanzar en este propósito, resulta necesario actualizar, y en algunos casos reorientar, las políticas públicas rurales, de tal manera que su operación sea transparente, descentralizada y **considere la participación plural e incluyente de los pobladores rurales, en la planeación y toma de decisiones, a través de los espacios institucionales que legalmente están reconocidos, tales como los consejos de desarrollo rural sustentables, los consejos de planeación para el desarrollo (coplade's municipales y estatal), entre otros.**"

Fuente: <http://www.biodiversdadla.org> -Minga informativa de Movimientos Sociales. (Consultado el 12 de octubre de 2008)

#### **Cuadro 10. VENEZUELA: Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria – CIARA.**

##### Lineamientos:

Fortalecer la democracia participativa protagónica en un estado de derecho y justicia social en todos los espacios rurales e indígenas de país, mediante **el abordaje para el acompañamiento organizativo y la formulación de modelos de capacitación basados en sus propias necesidades, que fomente el ejercicio de la corresponsabilidad, concurrencia y cooperación, para llevar a cabo procesos de desarrollo rural integral sustentable, que materialice sus aspiraciones de desarrollo humano, haciendo énfasis en el desarrollo endógeno.**

Promover el aprovechamiento integral y sustentable de los recursos del territorio (infraestructura, humano, hídrico, ambientales, y sistemas de producción). Fortalecer y contribuir a la consolidación del nuevo Estado y modelo socio-económico, que facilite la sinergia, la concurrencia del esfuerzo, la cooperación, la coordinación interinstitucional y el protagonismo



del ciudadano en la gestión del desarrollo rural integral sustentable.

Fuente: <http://www.ciara.gov.ve/html/lineamientos/html> (Consultado el 22 de octubre de 2008)

#### **4.3. El diseño de indicadores para el enfoque sujeto/núcleo receptor**

Tal como se expresó en el Capítulo II, el concepto de “sujeto/núcleo receptor” indica que si bien las acciones planificadas por la institución gubernamental están dirigidas a grupos sociales, es imprescindible la participación individual del sujeto como “actor que tiene algo que decir” dentro de su comunidad.

Dado que el presente trabajo está enfocado a una generalidad de organizaciones gubernamentales destinadas al desarrollo rural, integral o no, lo que se pretende es brindar los términos básicos de tratamiento del Cuadro de mando Integral, sin llegar a pormenorizar las instancias de sus indicadores, tales como fórmula de cálculo; métrica del indicador; fuentes de los datos de las fórmulas; responsables; estrategias y procesos asociados al indicador; periodicidad de cálculo; de reporte, desvíos admitidos, etc.

Para el tratamiento de las variables y sus dimensiones, se utiliza como parámetro el trabajo elaborado por las organizaciones campesinas, sociales y gubernamentales mexicanas, reunidas los días 11 y 12 de marzo del 2008 en la ciudad de Chilpancingo, en el marco del Encuentro Estatal Campesino “Construyendo propuestas para el desarrollo rural alternativo”, en virtud de que en él se resume el sentir de los pobladores

rurales de la mayor parte de Latinoamérica. Dicho pronunciamiento puede ser consultado en <http://www.biodiversidadla.org>.

#### **4.3.1. Definición nominal**

Se entenderá por sujeto/núcleo receptor a la persona o núcleo de personas que serán los que recibirán los beneficios del programa o proyecto, y que, en forma individual o en grupo pueden manifestar su opinión, si se los convoca, para identificar los problemas, las tareas y condiciones actuales de un área específica.

Las variables seleccionadas son: Confianza en la Institución; Receptividad sobre las necesidades; Satisfacción del receptor y Efectos colaterales.

Sus mediciones deberán realizarse en dos momentos diferentes. En las dos primeras se efectuarán al inicio de los proyectos o programas. En tanto las restantes lo serán al concluirse los mismos.

#### **4.3.2. Variables**

##### **a) Variable: Confianza en la Institución**

###### Definición conceptual

Es la inferencia que hace una persona de otra basada en su conducta visible o audible. Cada interactor hace inferencias del otro, porque las

necesita, y el tipo de inferencias depende de la situación y de la relación establecida por ambos sujetos. Se ve al otro no como un objetivo perceptual, sino como otro centro de experiencias e intenciones conscientes, y a su vez como perceptor.<sup>112</sup>

“El propósito inicial de la percepción personal consiste en saber cómo interactuar con una persona y si hay que hacerlo.”<sup>113</sup>

Para el presente la “confianza en la institución es la inferencia que hace el sujeto/núcleo receptor sobre la Institución que trabajará en pos de su desarrollo.

### Dimensiones

- a) Disponibilidad de presupuesto en proporción al porcentaje de población que allí vive.
- b) Respeto por la cultura de los pobladores
- c) Imagen institucional
- d) Coordinación de acciones con otros organismos en busca de un desarrollo integral

### Dimensiones e indicadores de la variable “Confianza en la Institución”

<b>Disponibilidad de presupuesto en proporción al porcentaje de</b>	Suficiente	Poco suficiente	Insuficiente
---	------------	-----------------	--------------

<sup>112</sup> Argyle. op. cit. p.125.

<sup>113</sup> Ibid. p. 154.

<b>población</b>			
------------------	--	--	--

<b>Respeto por la cultura de los pobladores</b>	Muy respetuosa	Respetuosa	Poco respetuosa	Irrespetuosa
---	----------------	------------	-----------------	--------------

<b>Imagen de la institución</b>	Paternalista	Asistencialista	Cientelar	Desarrollista
---------------------------------	--------------	-----------------	-----------	---------------

<b>Coordinación de acciones con otros organismos</b>	Con todas las áreas (agrícolas, salud, vivienda, educación, etc)	Sólo con las agrícolas en forma permanente	Con otras en forma temporal	No existe coordinación
--	--	--	-----------------------------	------------------------

## **b) Variable: Receptividad sobre las necesidades**

### Definición conceptual

Opinión de los pobladores rurales sobre la prioridad que ellos les asignan a las acciones propuestas por la institución y a lo apropiado o no de los métodos y recursos a aplicarse.

### Dimensiones

- a) Grado de aceptación sobre la prioridad del problema a solucionar

- b) Grado de aceptación sobre la forma propuesta para dar solución
- c) Tiempo previsto para su ejecución
- d) Presupuesto disponible para dar solución al problema

Dimensiones e indicadores de la variable “Receptividad sobre las necesidades”

<b>Grado de aceptación sobre la prioridad del problema a solucionar</b>	Alta prioridad para su solución	Existen otros de mayor urgencia	No es un problema
---	---------------------------------	---------------------------------	-------------------

<b>Grado de aceptación sobre la forma de solución propuesta</b>	Es la más adecuada	Puede ser apropiada	Experiencias pasadas negativas	No solucionará el problema
---	--------------------	---------------------	--------------------------------	----------------------------

<b>Tiempo previsto para dar solución al problema</b>	Suficiente	Poco suficiente	Insuficiente
--	------------	-----------------	--------------

<b>Presupuesto disponible para dar solución al problema</b>	Suficiente	Poco suficiente	Insuficiente
---	------------	-----------------	--------------

**c) Variable: Satisfacción del receptor**

### Definición conceptual

Evaluación que hace el sujeto/núcleo receptor sobre la solución aplicada al problema por parte de la institución.

Puede tener aplicación en lapsos de tiempo determinados acorde a las metas propuestas, entendiendo por tales a los objetivos parciales que se cumplen.

### Dimensiones

- a) Nivel de aprobación sobre los tiempos y recursos empleados en el programa
- b) Grado de beneficios que el mismo incorporó a la comunidad

### Dimensiones e indicadores de la variable "Satisfacción del receptor"

<b>Nivel de aprobación sobre los tiempos y recursos empleados en el programa</b>	Adecuados	Poco adecuados	Inadecuados
--	-----------	----------------	-------------

<b>Grado de beneficios que el programa aportó a la comunidad</b>	Importantes	No hubo aportes significativos	No aportó nada	Produjo efectos negativos
--	-------------	--------------------------------	----------------	---------------------------

**d) Variable: Efectos colaterales**

Definición conceptual

Consecuencias indeseadas que han surgido a partir de la solución aplicada, de acuerdo a la perspectiva de los sujetos receptores.

Dimensiones:

- a) Tipo de consecuencias indeseadas no surgidas anteriormente
- b) Repetición de consecuencias negativas ya ocurridas por la ejecución de otros programas

Dimensiones e indicadores de la variable “Efectos colaterales”

<b>Tipo de consecuencias indeseadas no surgidas anteriormente</b>	Socio-culturales	Económicas	Productivas	Otras
---	------------------	------------	-------------	-------

<b>Repetición de consecuencias indeseadas ya ocurridas</b>	Socio-culturales	Económicas	Productivas	Otras
--	------------------	------------	-------------	-------

#### 4.4. Metodología sugerida para la obtención de datos

De la experiencia obtenida en el presente trabajo, y de las manifestaciones expresadas por estudiosos del tema, uno de los aspectos de máxima relevancia, pero también de mayor dificultad, puede llegar a ser el lograr la participación activa de los actores que intervendrán en el proyecto.

Uno de los métodos que es apto para lograr dicho empoderamiento, según lo manifiestan investigadores como Córdoba<sup>114</sup>; Martinic<sup>115</sup>; y Klisberg<sup>116</sup> entre otros, es la aplicación de la investigación participativa.

Es conveniente aclarar que ese tipo de investigación, especialmente el “Método PCM” (Project Cycle Management) propiciado por el JICA – Agencia de Cooperación Internacional del Japón, permite manejar todo el ciclo del proyecto a través de un formato de Matriz Diseño del Proyecto, que cuenta con dos componentes: la Planificación Participativa, y el Monitoreo y Evaluación.

En forma general, esta metodología incorpora el aporte de los futuros beneficiarios, al momento de la definición, priorización y solución de sus problemas, a la vez que instruye, en base a sus conocimientos, sobre la complejidad de los sistemas productivos propios del lugar, así como de las cuestiones políticas y sociales que pueden ser relevantes.

---

<sup>114</sup> Córdoba, M. et al. (2004). “Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina”. CEPAL. Desarrollo Productivo y Empresarial.

[Hppt://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml). (Consultado el 19 de junio de 2006)

<sup>115</sup> Op. cit.

<sup>116</sup> Op. cit.



## **Capítulo 5. El enfoque de la gestión del capital humano**

El presente capítulo analiza desde un punto de vista teórico el valor del capital humano en cualquier organización, priorizándolo en aquellas cuya

finalidad es el desarrollo socio-económico de la población meta. Dicho estudio se basó en bibliografía especializada y en investigaciones que resignifican a la persona como el componente sustancial en el éxito de una empresa, cualesquiera sea su tipología.

Para lograr una mayor objetividad sobre el tema propuesto se realizaron entrevistas abiertas, con mención del objetivo del trabajo, a funcionarios, agentes técnicos y profesionales que se desempeñan o se han desempeñado en períodos anteriores en organizaciones diversas del ámbito gubernamental de la provincia de Formosa, y que tuvieron participación en proyectos o programas de desarrollo rural. Teniendo en cuenta de que el ámbito geográfico donde se desenvuelven no permite el total anonimato, se trató de que dichas entrevistas tuviesen un alto grado de objetividad, garantizando el tratamiento global de sus expresiones.

En general se considera que, en las instituciones de carácter social, el elemento humano que tiene a su cargo las acciones operativas que surgen de la planificación estratégica debería ser considerado como el engranaje crucial para la correcta marcha del proceso.

Si no existe una adecuada formación y sensibilización de éstos sobre la filosofía de los problemas humanos en los que participarán, este capital se transformará en el eslabón más delgado, y por lo tanto más débil, de la cadena de valor agregado que se intenta implementar.

Según Likert<sup>117</sup> entre los factores que conducen a obtener la eficacia administrativa se encuentran variables como “las cualidades de la organización humana, el nivel de confianza e interés, la motivación, la

---

<sup>117</sup> Lickert, R. (1975). *A organização humana*. Atlas, Sao Paulo, Brasil, p.124

lealtad, el desempeño y la capacidad de la organización para comunicarse con claridad, interactuar efectivamente y tomar decisiones adecuadas. Estas variables reflejan el estado interno y la salud de la organización.”

Actualmente el papel del servidor público se debería redefinir radicalmente en las nuevas propuestas del capital social. Para Durston<sup>118</sup>, a diferencia de la idea tradicional de un funcionario público que se supone imparcial y ecuánime frente a todos los clientes, con un trato impersonal por igual, en esta visión el funcionario debe contraer un compromiso profundo y una identificación emocional con el grupo que atiende, es decir no con algunos individuos en particular, sino con la comunidad o grupo total, en forma asociativa.

Esta actitud sinérgica entre el Estado y la sociedad civil se ha producido ya en los campos de la salud, de la educación, de la gestión de los recursos naturales, etc.

Ese nuevo enfoque desnuda el segundo de los factores críticos de éxito en cualquier sistema organizado para el desarrollo rural. Se debe considerar que, de por sí, toda organización pública o privada presenta una dinámica interna, no siempre coordinada y comprometida, que surge de las individualidades de sus agentes y de las relaciones interpersonales que se generan.

Pero en el caso del desarrollo rural, la fuerza propia de la institución se va a interrelacionar, además, con la fuerza humana que conforma la

---

<sup>118</sup> Op. cit.

población meta, con sus propias dinámicas individuales y grupales. Y de ese encuentro, que a veces puede incluso generar conflictos culturales, deberá surgir algo nuevo y positivo para el desarrollo del campesino.

La situación no es soslayable, sino que, por el contrario, debe prepararse adecuadamente. Cada vez más los gobiernos se dan cuenta de que las inversiones que se realizan en este ámbito no dan los resultados esperados en los plazos previstos. Es decir que aún cuando haya eficacia en las acciones, se carece de la eficiencia, en la mayoría de los casos por la falta de una planta de agentes preparados para el desafío.<sup>119</sup>

### **5.1. La función primordial del capital humano**

Hasta no hace muchas décadas, el valor primordial de las organizaciones se centraba en los activos económico-financieros con los que contaba. Este enfoque se priorizaba tanto en el ámbito privado como en el público. E incluso, hoy en día, en muchas instancias estatales se considera que, por el solo hecho de disponer de infraestructuras adecuadas, por ejemplo en salud o en educación, existirá calidad en el servicio, aseveración que no es real. Sin embargo, las nuevas tendencias otorgan mayor valor a los intangibles de la organización, entre ellos el capital intelectual que posee.

Es por eso que hablar de gestión es pensar en optimizar el aprovechamiento de los intangibles, aplicando estrategias que tiendan a incentivarlo y enriquecerlo. Y entre esos intangibles está el capital humano incorporado en el total de agentes que componen a la organización.

---

<sup>119</sup> Durston, op. cit.

Sin embargo, es casi normal que las organizaciones estatales no se caractericen por preocuparse de la gestión de este tipo de capital. Es más. En Argentina, por ejemplo, no es común la evaluación por desempeño en el ámbito gubernamental. Ni, por consiguiente, el respeto de una carrera escalafonaria, salvo en algunos entes específicos.

En su obra *Clínica Empresaria*, Saporosi<sup>120</sup>, al hablar de los Recursos Humanos considera que es “probablemente el elemento más crucial del plan de desarrollo”. Y enumera los tres elementos fundamentales que se deben considerar al respecto:

- Conseguir el personal adecuado, siempre difícil de lograr, primero por lo complicado para detectarlo, y segundo, por lo costoso de atraerlo. Pero se trata de un punto crítico para la organización;
- Integrar al personal en un equipo de trabajo, identificando las diferentes posiciones y tareas y sintonizando a cada persona con su trabajo; y
- Gerenciar al personal. Se debe crear un organigrama y la descripción de tareas para cada posición, y hacerlos cumplir ordenadamente.

Pero Mitma y Pinzás<sup>121</sup> van más allá, y definen al capital humano como

---

<sup>120</sup> Saporosi, G. (1999). *Clínica Empresaria. Una metodología paso a paso para desarrollar y monitorear un “Plan de Negocios”*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, p. 297.

<sup>121</sup> Mitma, J.I. y Pinzás, A.C. (2004). *Indicadores de Gestión del Conocimiento en la Facultad de Ingeniería Industrial*. Revista de la Facultad de Ingeniería Industrial. UNMSM. Vol. (7): pp. 41-45. Perú, p.42

...el valor que los individuos pueden producir, tanto individual como, sobre todo, colectivamente. Tiene que ver con las competencias (conocimientos, habilidades y cualidades profesionales), con la capacidad de innovar y mejorar, y con el compromiso y la motivación (dedicación y calidad en la actuación) En definitiva es conocimiento aplicado muy relacionado con el compromiso.

Y consideran, además, todos aquellos aspectos que influyen en la tarea estratégica de lograr la optimización de la gestión de este capital dentro de la organización, los cuales se listan a continuación:

El modelo de Gestión del Conocimiento con relación al capital humano se centra en los siguientes aspectos:

1. **Las competencias**, que se materializan en:

- a) Gestión de la formación que supone contemplar la cantidad de formación, su calidad, la aplicabilidad y el acceso a la misma.
- b) Gestión para la definición y difusión de competencias o valores necesarios para alinearse con la estrategia y el logro de los objetivos.

2. **La capacidad de innovar y mejorar**, que se materializa en:

- a) Gestión de la diversidad.
- b) Gestión de la colaboración.
- c) Gestión de la iniciativa y de la creatividad.
- d) Gestión del aprendizaje.
- e) Gestión del cambio.

3. **El compromiso y la motivación**, que se materializan en:

- a) Gestión participativa: interiorización y compromiso con el proyecto.

- b) Gestión del conocimiento, la motivación y la compensación.
- c) Gestión de la comunicación interna: canales, mensajes, etc.
- d) Gestión del clima de trabajo.
- e) Gestión del cumplimiento.”

## **5.2. Requerimientos básicos a tener en cuenta por la organización**

Si bien de acuerdo a lo expresado más arriba, la gestión del capital humano resulta de una complejidad tal que requiere de un análisis especial por parte de los directivos al momento de formular la visión y la misión organizacional, dicha complejidad se acentúa, como vimos, al tratar el tema de las instituciones dedicadas al desarrollo rural. Y fundamentalmente porque se trata de actores que están insertos en un sistema adaptativo complejo, que entrecruza en su accionar dos tipos de culturas diferentes: por un lado la rural, y por el otro la urbana.

Para Valero Matas<sup>122</sup>, quizás uno de los principales problemas que enfrentan actualmente las instituciones es el choque cultural. Dado que la mayoría de las sociedades son heterogéneas, surge la primacía de las mayorías identificadas bajo una simbología como grupos culturales dominantes, en desmedro de aquellos que se encuentran en minoría. Esta problemática, que puede tener visos étnicos, religiosos, de signo político, etc., se evidencia tanto entre los agentes internos de la misma como hacia el exterior, e incluso hacia quienes son sus poblaciones objetivos.

---

<sup>122</sup> Op. cit.

Para evitar esos conflictos, las instituciones deben saber incorporar determinados valores que permitan la convivencia de otras minorías culturales en la sociedad cambiante, aceptando los símbolos de los advenedizos sin romper la armonía existente.<sup>123</sup>

Por tal motivo, la gestión de este capital, debe tener un tratamiento prioritario al momento de hacer una planificación estratégica, determinando cuáles son los aspectos claves que se deberán considerar. Para ello es conveniente apoyarse en el detalle minucioso sobre los distintos aspectos del capital humano efectuado por Mitma y Pinzás<sup>124</sup>. Hacer un chequeo de cada uno de los factores intervinientes, y de allí categorizar los que deberán ser considerados básicos en la organización, e imprescindibles para que los restantes puedan afirmarse.

Teniendo en cuenta que el presente trabajo se enfoca hacia las entidades gubernamentales, se debe aceptar que existirán factores que no son modificables, y que deberán quedar en la categoría de parámetros. No obstante, la estrategia se debe diseñar tratando de adecuarlos, y en caso de no ser posible, respetándolos como marcos fijos dentro de los cuales se deberán proyectar las acciones.

Así, por ejemplo, es conveniente recordar que la planta de personal ya existe en la institución. Como consecuencia puede ocurrir que:

- a) probablemente ingresaron sin las competencias apropiadas para el puesto o bien que sus conocimientos se hayan desactualizado;
- b) habrá disparidad de culturas organizacionales entre los más antiguos, que mantienen su tradicional forma de hacer las cosas y

---

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Op. cit.



son reacios al cambio; y los más jóvenes, que tienen incorporadas a las tecnologías informáticas como algo natural y lógico;

- c) existirán desniveles en las tareas asignadas con relación a las categorías escalafonarias, y a los sueldos que perciben. Este es uno de los factores más desmotivadores en las relaciones laborales.

Para el análisis se debe partir del concepto de que una organización es la interrelación que se produce entre un conjunto de personas que tienen un objetivo en común. Y esa interrelación está enmarcada por un primer factor que es la comunicación.

En consecuencia, todas las situaciones antes apuntadas pueden ocasionar una falta de uniformidad en lo que refiere al compromiso individual de los agentes en los estamentos funcionales, así como una desinteligencia entre los conocimientos, habilidades y actitudes que se requieren en cada sector.

Es por ello importante recurrir a las expresiones de los especialistas en la materia, en virtud de que la trascendencia del tema así lo amerita. Se expone, por lo tanto, en formato de cuadro, los Principios de supervisión que son fundamentales.

En su libro *Técnicas de Desarrollo Comunitario*, Francisco Gomezjara<sup>125</sup>, presenta técnicas de investigación, administración, organización y

---

<sup>125</sup> Gomezjara, F. (1996). *Técnicas de Desarrollo Comunitario*. Distribuciones Fontamara, S.A., México, p. 185.

comunicación para el desarrollo comunitario, al momento de referirse a los Principios de Supervisión, obtenidos de los hechos reales ocurridos en México, ha sistematizado los métodos de información, ordenando las experiencias y valorando los resultados, y de todo ello han surgido los siguientes Principios, que permiten confrontarlos con los propuestos por Mitma y Pinzá<sup>126</sup> y se verá su paralelismo.

### **Principios de Supervisión**

**Principio de la motivación.** para que un trabajador se esfuerce en su labor es necesario que encuentre motivos claros (rationales o emocionales) para hacerlo.

**Principio de la información.** No es posible exigir la máxima eficiencia de un trabajador si no se le proporciona toda la información concerniente a su trabajo.

**Principio de la libertad en el trabajo y oportunidad de desarrollo.** El trabajador requiere de cierta libertad en el desempeño de su trabajo, para que lo sienta obra suya y ponga en él su máximo empeño. Todo trabajador busca oportunidad de desarrollo individual y ésta es una forma de lograrlo.

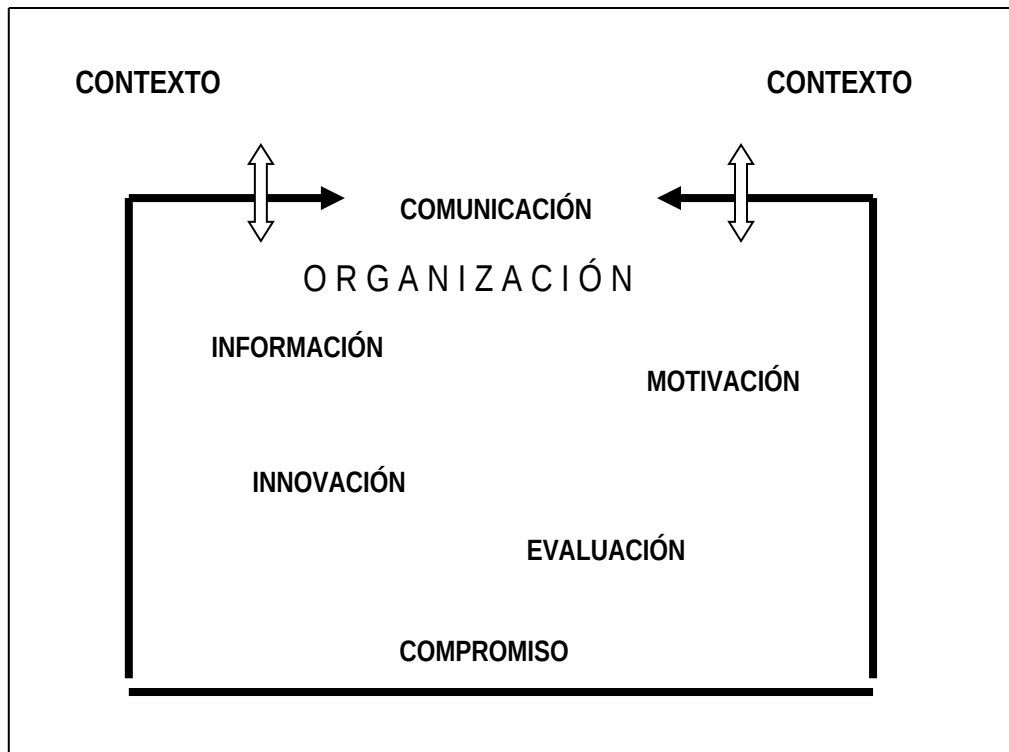
**Principio del aprendizaje.** No puede esperarse el cumplimiento óptimo de una tarea, si al trabajador no se le ha enseñado a ejecutar su trabajo del modo en que se considera suficiente.

**Principio de la gratitud.** Es difícil que un trabajador desarrolle su máxima capacidad si sabe que sus esfuerzos no serán tomados en cuenta y reconocidos.

**Principio de la representación.** El trabajador se sentirá comprometido con su supervisor en la medida en que éste apoye sus intereses legítimos ante sus superiores.

**Principio del orden.** El resultado del esfuerzo de un grupo será inferior a la suma de los esfuerzos individuales, y por lo tanto ineficiente, si éstos no se encuentran coordinados para alcanzar un objetivo común.”

**Gráfico 3. Los puntos críticos en la gestión del capital humano**



Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto se deberán buscar alternativas para compensar esa dificultad. Una de ellas puede ser la de integrarlos a partir de la persuasión para el aprendizaje, lo cual requiere contar con canales de comunicación potencialmente abiertos. Es importante recordar que debería existir una

obligación por parte de los empleadores, tanto públicos como privados, de mantener por medio de la capacitación continua, los niveles de competencias de los integrantes de la organización para que no se produzca en ellas el efecto “obsolescencia”.

En segundo lugar se trabajará con la información, la cual proporcionará los datos que necesitan para desempeñarse eficientemente y lograr la participación comprometida de todos los agentes. A partir de ella, se trabajará la innovación y la motivación.

Es conveniente, en la medida de lo posible, que se implementen evaluaciones de desempeño, ya que ellas incentivarán a mantener el nivel de motivación y de participación alcanzado.

### **5.2.1. La comunicación**

La palabra comunicar proviene del latín *communicare* que significa “poner en común, estar en relación”. Comunicación y comunión, tienen la misma raíz, que es *communis*, por lo tanto, ambas se refieren a la formación de una comunidad con alguien, compartir una idea, un sentimiento, una actitud.

Sin embargo, en la actualidad comunicación hace referencia a la idea de transmitir, con lo cual su significado se modifica sustancialmente. La comunicación implica el intercambio, la puesta en común; mientras que la transmisión tiene que ver con la información: producir y transmitir un mensaje.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Serra, R. y Kastika, E. (1994). *Re-estructurando empresas. Las nuevas estructuras de redes para diseñar las organizaciones del próximo siglo*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Según Watzlawick, Bavelas y Jackson<sup>128</sup>,

el estudio de la comunicación humana puede *subdividirse* en las tres áreas, sintáctica, semántica y pragmática, establecidas por Morris (106) y seguidas por Carnal (33, p. 9), para el estudio de la semiótica (la teoría general de los signos y los lenguajes).

Así, aplicadas al marco de la comunicación humana, la primera de estas tres áreas abarca los problemas relativos a transmitir información y, por ende, constituye el campo fundamental del teórico de la información, cuyo interés se refiere a los problemas de codificación, canales, capacidad, ruido, redundancia y otras propiedades estadísticas del lenguaje. Tales problemas son de índole esencialmente **sintáctica**, y a ese teórico no le interesa el significado de los símbolos-mensaje.

El significado constituye la preocupación central de la **semántica**. Si bien es posible transmitir series de símbolos con corrección sintáctica, carecerían de sentido a menos que el emisor y el receptor se hubieran puesto de acuerdo de antemano con respecto a su significado. En tal sentido, toda información compartida presupone una convención semántica.

Por último, la comunicación afecta a la conducta y éste es un aspecto **pragmático**. Si bien es posible efectuar una separación conceptual clara entre estas tres áreas, ellas son, no obstante interdependientes. (Las negritas son propias)

En una organización, los dos primeros aspectos se encuentran estandarizados, ya sea formal o informalmente. Constituyen parte de la cultura institucional. Sin embargo, el aspecto pragmático de la comunicación no es previsible totalmente, ya que depende de la conducta del receptor. De ahí que los autores<sup>129</sup> aclaren que comunicación y conducta actúan como sinónimos, toda vez que

los datos de la pragmática no son sólo palabras, (en función de sus configuraciones y significados) que están al servicio de la sintáctica y

---

<sup>128</sup> Watzlawick, P., Bavelas, J.B. y Jackson, D.D. (1993). *Teoría de la comunicación humana*. Editorial Herder, Barcelona, p. 24.

<sup>129</sup> Ibid.

la semántica, sino también sus concomitantes no verbales y el lenguaje corporal. Más aún, agregaríamos a las conductas personales los componentes comunicacionales inherentes al **contexto** en que la comunicación tiene lugar.

Así, desde la perspectiva de la pragmática, toda conducta, y no sólo el habla es comunicación, y toda comunicación, incluso los indicios comunicacionales de contextos impersonales, afectan a la conducta.

Además no sólo nos interesa, -como sucede con la pragmática en general-, el efecto de una comunicación sobre el receptor, sino también, -por considerarlo como algo inseparablemente ligado,- el efecto que la reacción del receptor tiene sobre el emisor. Así desearíamos ocuparnos menos de las relaciones emisor-signo o receptor-signo y más de la *relación emisor-receptor que se establece por medio de la comunicación*. (La negrita es propia)

Es decir que la comunicación varía según lo que el receptor perciba, tanto del emisor como de las señales que permanentemente registra del contexto. Con lo cual significa que el mundo está inmerso en un medio constante que es la comunicación. Y ese espacio comunicacional se parece mucho a una orquesta de jazz, según la Escuela de Palo Alto, ya que las sociedades, los grupos y todo conjunto de personas son como orquestas donde cada uno de los que participa ejecuta un instrumento. Si bien lo hace individualmente está integrado con otros. Pero no siguen una partitura predefinida, sino que van improvisando y definiendo su ejecución sobre el resultado de la ejecución de los demás, buscando así una integración de sentido en algo que no lo tiene previamente.<sup>130</sup>

Pero en esa ejecución que perciben de los demás, pueden aparecer una serie de barreras que hacen que el mensaje recibido sea muy diferente al enviado. Según Chiavenato<sup>131</sup> puede tratarse de **barreras de carácter personal**: son las que provienen de la personalidad del individuo: sus

---

<sup>130</sup> Aquino, J.A. et al. (1996). *Recursos Humanos*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, p. 243.

<sup>131</sup> Chiavenato, I. (1999). *Administración de Recursos Humanos*. McGraw-Hill Interamericana S.A., Buenos Aires, p. 93.

limitaciones, emociones, motivaciones, los valores y sus sentimientos personales.

De **carácter físico**. Son las que provienen del contexto: distancia, sucesos, hechos que inhiben, y todo lo que el receptor percibe externamente y que le hacen modificar el significado del mensaje. Y por último las **barreras semánticas**, que son las que provienen de la no interpretación correcta de los códigos que utiliza el emisor.

Y en este análisis que deberá hacerse sobre los individuos que integran la “orquesta de jazz”, es de destacar, siguiendo con Chiavenato<sup>132</sup>, que si bien la organización toma los conocimientos, las habilidades y capacidades de las personas, integrándolo todo como el capital humano, no hay que olvidar que “las personas son portadoras de características de personalidad, expectativas, objetivos individuales, historias personales, etc.” que influirán en su conducta, o sea en la comunicación. Surgen, entonces, los atributos del comportamiento que, conocidos y coordinados, hacen que los agentes optimicen su aporte a la organización.

### **5.2.2. Información y participación**

Cuando la organización ya ha revisado y adecuado su ambiente comunicacional, tendrá abiertas las vías para que se transmita la información necesaria hacia cada uno de los sectores funcionales. Es importante recordar que los mensajes a ser transmitidos deben utilizar códigos entendibles según el significado que se quiera incorporar en el individuo.

---

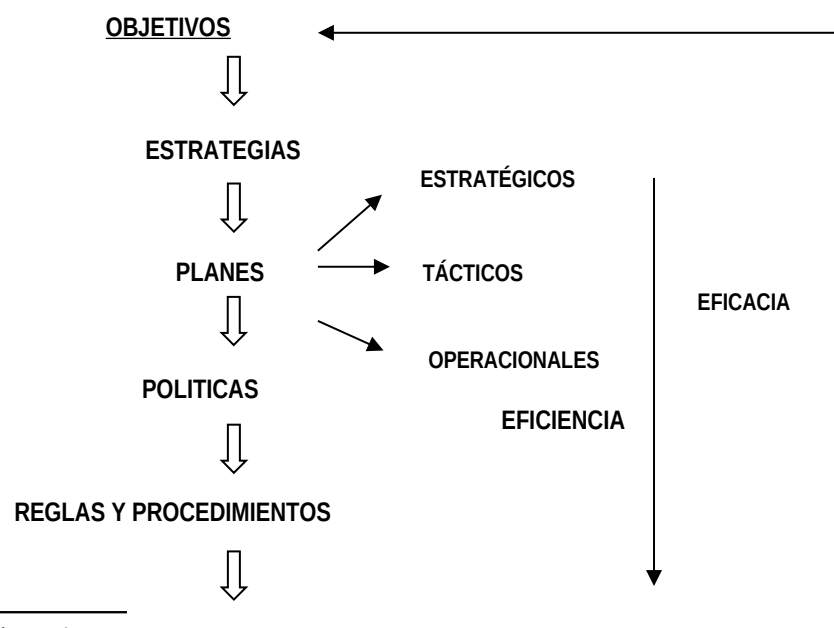
<sup>132</sup> Ibid., p. 95.

La posibilidad de contar con los datos en forma completa, oportuna y exacta, permitirá a los agentes alcanzar metas de eficacia y eficiencia, dado que ellos se constituyen en la materia prima de la información para la toma de decisiones.

La información se ha transformado, por lo tanto, en un recurso estratégico que debe estar programado de forma tal que sea accesible y entendible por cada uno de los usuarios a los cuales correspondan los mismos.

A partir del avance vertiginoso de las tecnologías de las comunicaciones y de la información –TICs- las organizaciones pueden contar con bases de datos, que contengan información tanto sobre su manejo operativo y estratégico interno, como datos provenientes del contexto, que les permita a sus directivos evaluar en forma inmediata las distorsiones que se producen entre los objetivos y las ejecución real de la tareas, optimizando por lo tanto la toma de decisiones.

Chiavenato<sup>133</sup> al hablar de la eficacia y la eficiencia en las empresas, hace el siguiente recorrido:



<sup>133</sup> Ibid. p. 50.



## ACCIÓN



Eficiencia = cómo se hacen las cosas; de qué modo se ejecutan.

Eficacia = para qué se hacen las cosas; qué resultados persiguen; cuáles objetivos se logran.

Si la política de la empresa es que todos dispongan de los datos necesarios para que cada cual pueda lograr su *empowerment*, es decir el auto control dentro del rol que le ha sido asignado, los individuos se sentirán socios de la institución y por lo tanto se comprometerán con la misma como si fuera de su propiedad. El éxito de la institución se traducirá en su éxito personal.

Tal como lo expresan Villarreal y Villarreal<sup>134</sup> ahora ya se habla del capital informático, que no es otra cosa que la codificación de la información propia, que sirve como complemento de las redes personalizadas que fomentan la comunicación dentro de la organización.

### **5.2.3. Capacitación e innovación**

Las nuevas organizaciones requieren estructuras dinámicas que les permitan trabajar no sólo de manera eficiente, sino también el poder aprender de manera continua mediante células del aprendizaje. De esa forma se crea el conocimiento productivo que, aplicado eficazmente, permite la innovación de valor agregado.

Según Robbins<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Villarreal, R. y Villarreal, T. (2003). *IFA. La empresa competitiva sustentable en la era del capital intelectual*. McGraw-Hill, México, p. 123.

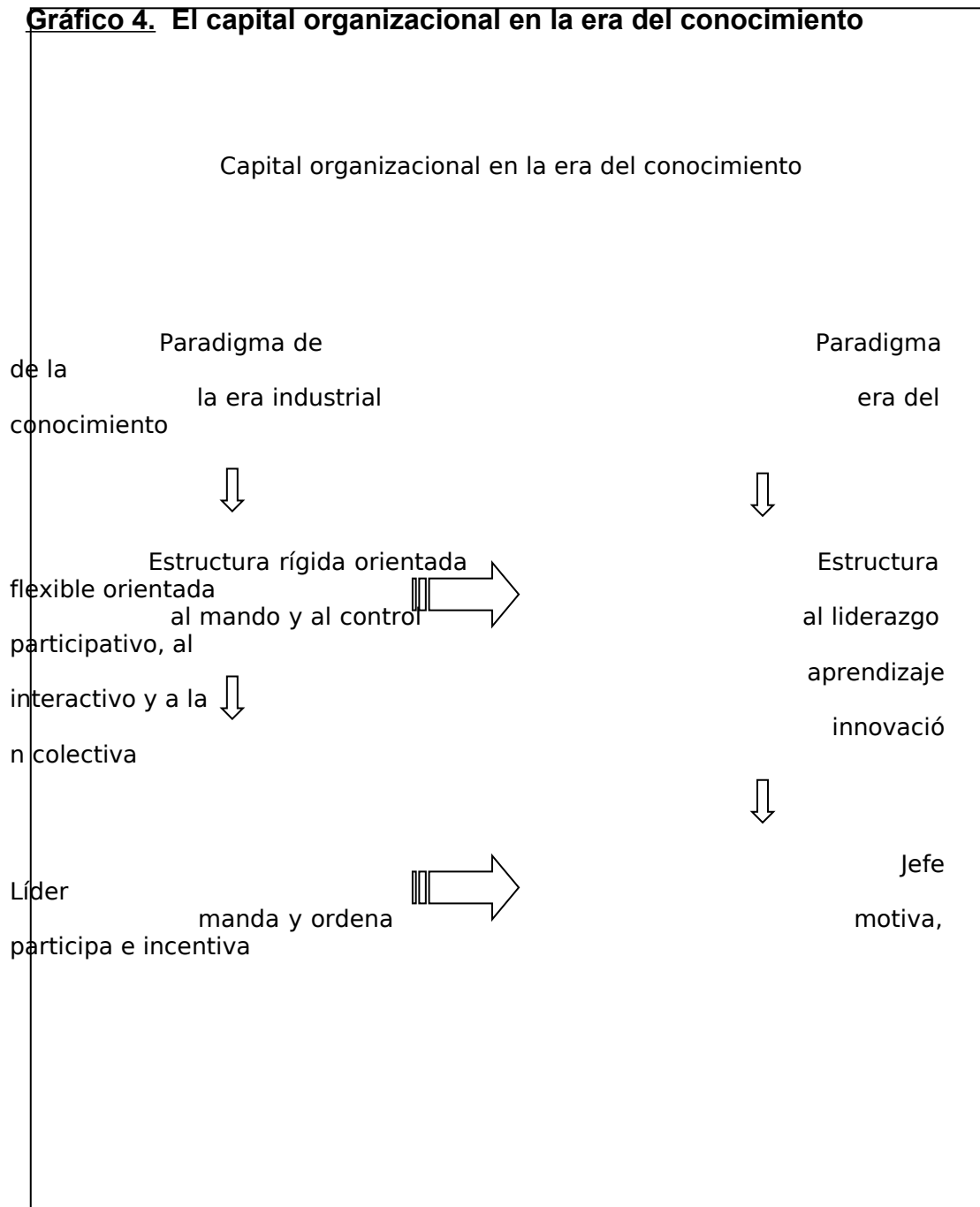
<sup>135</sup> Robbins, S.P. y Coulter, M. (1996). *Administración*. Prentice-Hall Hispanoamericana, p. 556.

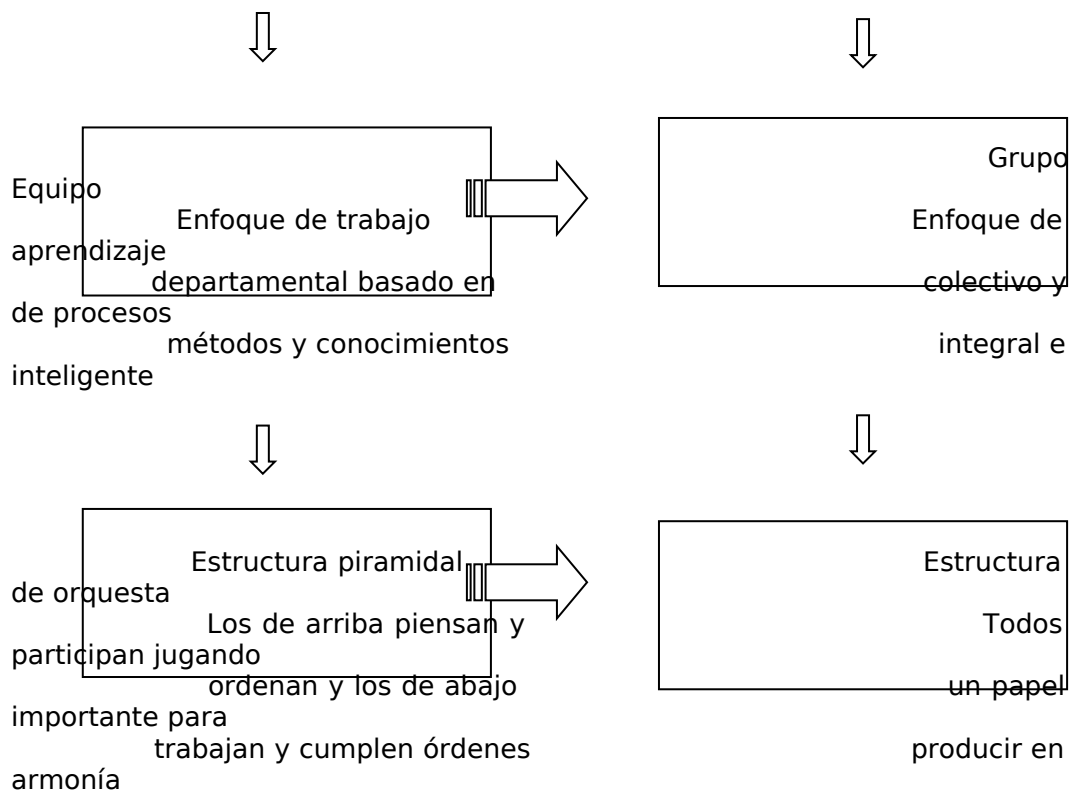
Los nuevos escenarios promueven mayores esfuerzos para permanecer a la altura de las exigencias; el continuo accionar y el paso del tiempo desgastan equipos y procesos, y vuelven insuficientes o caducas las estrategias que en su momento resultaron exitosas. El trabajador tampoco es ajeno a ello; puede ver mermadas destrezas y capacidades motrices.

Durante su vida, adquiere formación, incrementa su experiencia y perfecciona sus capacidades con el objeto de estar mejor preparado para las exigencia del mundo del trabajo.

No obstante, en el desarrollo de su carrera, también requiere actualización. Los empleados competentes no permanecen por siempre competentes. Las habilidades se deterioran y pueden volverse obsoletas.

**Gráfico 4. El capital organizacional en la era del conocimiento**





Fuente: Elaborado por CECIC. En Villarreal y Villareal (Op. cit. p. 124)  
De allí la importancia de examinar competencias y planificar su optimización, con miras a fortalecer su calificación frente a exigencias de desempeño cada vez mayores.<sup>136</sup>

El concepto de competencias refiere a una suma de conocimientos, habilidades, capacidades y actitudes que permiten llevar a cabo exitosamente tareas en un ambiente de trabajo. Por lo tanto, como refiere Hernández<sup>137</sup> el desempeño de una institución se correlaciona directamente con las competencias de sus miembros.

La capacitación se debería traducir, entonces, en un proceso continuo y sistemático de aprendizaje, que tienda a actualizar conocimientos,

<sup>136</sup> Hernández, op. cit. p. 529.

<sup>137</sup> Ibid.

aptitudes y comportamientos del personal a fin de mejorar la ejecución de la tarea asignada.

La capacitación, apoyada por el acceso a la información, le permite al individuo agilizar sus procesos mentales y poder llegar a ampliar su campo creativo, con la consiguiente posibilidad de lograr innovaciones productivas para la organización. Es decir que la nueva era del conocimiento, concatena todos los factores potenciales del ser humano, para hacerlo sentir bien personalmente y obtener, a la vez, beneficios para la empresa.

### **5.3. El diseño de indicadores para la gestión del capital humano**

El avance y estandarización de las tecnologías duras ha revalorizado el papel de los activos intangibles de la organización, entre ellos el capital intelectual, compuesto por el capital humano del conocimiento, el capital organizacional y, según Villarreal y Villarreal<sup>138</sup> el capital informático.

Todos ellos se desarrollan dentro de la organización y se constituyen en el “saber ser” y “saber hacer” de la misma. Se pueden contratar a la gente más inteligente de manera individual, como dice Bill Gates, pero el reto es crear la inteligencia colectiva a nivel de grupo y de toda la organización, que potencie actitudes innovadoras y estratégicamente productivas.

El capital humano se sustenta en la gente, organizada sistemáticamente para trabajar, aprender y crear valor para la organización.

---

<sup>138</sup>

Op. cit.

### **5.3.1. Definición nominal**

La gestión del capital humano consiste en diseñar el ambiente propicio para “extender el horizonte empresarial hacia la implementación de estrategias que fomenten capacidades, entusiasmo y compromiso con los objetivos, creatividad, ansias de aprendizaje y progreso, entre otras condiciones, para obtener con la gente no solamente el cumplimiento de los objetivos trazados, sino su concreción, en un marco de satisfacción de todos los actores involucrados.”<sup>139</sup>

### **5.3.2. Variables**

#### **a) Variable: Comunicación**

Definición conceptual:

“La comunicación implica transferencia de información y significación de una persona a otra. Es la manera de relacionarse con otras personas a través de datos, ideas, pensamientos y valores. La comunicación une a las personas para compartir sentimientos y conocimientos.”<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Hernández, op. cit., p. 514.

<sup>140</sup> Chiavenato, op. cit., p. 87.

Para el presente trabajo la comunicación consiste en que cada individuo integrante de la organización se reconoce como un engranaje importante de la misma, en razón de que se le ha hecho conocer y compartir la visión, misión y estrategias; y a su vez percibe que sus aportes son valorados.

Dimensiones:

- a) Grado de conocimiento sobre la estrategia organizacional
- b) Participación en equipos de trabajo
- c) Grado de comprensión de las directivas

Dimensiones e indicadores de la variable “Comunicación”

<b>Grado de conocimiento sobre la estrategia organizacional</b>	Conocimiento integral y actualizado	Conocimiento limitado a lo que es público	Aportado solo al momento de la inducción	No se difunde ningún conocimiento
---	-------------------------------------	---	--	-----------------------------------

<b>Inclusión en equipos de trabajo</b>	Habitualmente, cuando los asuntos lo requieren	Esporádica-mente por orden superior	Esporádica-mente a solicitud	Nunca
--	--	-------------------------------------	------------------------------	-------

<b>Grado de comprensión de las directivas</b>	Totalmente comprensibles	Cuesta entenderlas	Son muy difíciles de entender
---	--------------------------	--------------------	-------------------------------

## b) Variable: Información

### Definición conceptual:

Consiste en la posibilidad de tener acceso a los datos internos y externos, existentes en la empresa, necesarios para la mejor toma de decisiones en la tarea a cargo.

### Dimensiones:

- a) Frecuencia con que accede a datos de su área
- b) Frecuencia con que accede a datos de otras áreas
- c) Posibilidad de acceso a fuentes externas
- d) Autorización para tomar decisiones en su área

### Dimensiones e indicadores de la variable "Información"

<b>Frecuencia con que accede a los datos de su área</b>	Todos los días, cuando es necesario	Alguna vez	Nunca
---	-------------------------------------	------------	-------

<b>Frecuencia con que accede a datos de otras áreas</b>	Todos los días, cuando es necesario	Alguna vez	Nunca
---	-------------------------------------	------------	-------

--	--	--	--

<b>Posibilidad de acceso a fuentes externas</b>	Sí es posible, cuando se necesita	Solo con la presencia del superior	No hay posibilidades
---	-----------------------------------	------------------------------------	----------------------

<b>Autorización para tomar decisiones en su área</b>	Siempre, de acuerdo a las directivas	Sólo si tienen carácter urgente	No hay autorización
--	--------------------------------------	---------------------------------	---------------------

### c) Variable: Capacitación

#### Definición conceptual:

“Capacitar a alguien es darle mayor aptitud para poder desempeñarse con éxito en su puesto. Es hacer que su perfil se adecue al perfil de conocimientos, habilidades y actitudes requerido por el puesto.”<sup>141</sup> Toda capacitación, para no ser considerada un gasto, debe ser evaluada.

#### Dimensiones:

- a) Cantidad de cursos a los que asistió en el último año
- b) Carácter de los cursos a los que asistió
- c) Formas en que fue evaluado
- d) Grado de calidad de los cursos
- e) Grado de utilidad para la tarea

<sup>141</sup> Aquino, et al; op. cit., p.244.



Dimensiones e indicadores de la variable "Capacitación"

<b>Cantidad de cursos a los que asistió en el último año</b>	4 ó más	Menos de 4	Ninguno
--	---------	------------	---------

<b>Carácter de los cursos a los que asistió</b>	Administrativos	Humanísticos	Informáticos	Humanísticos, administrativos, e informáticos
---	-----------------	--------------	--------------	---

<b>Formas en que fue evaluado</b>	Por el instructor	Por el superior	No tienen evaluación
-----------------------------------	-------------------	-----------------	----------------------

<b>Grado de calidad de los cursos</b>	Excelentes	Difíciles de entender	Poco serios en los horarios	No se ajustaban al tema
---------------------------------------	------------	-----------------------	-----------------------------	-------------------------

<b>Grado de utilidad para la tarea</b>	Muy útiles	Poco útiles	No hicieron aportes
--	------------	-------------	---------------------

**d) Variable: Innovación**

Definición conceptual:

“La innovación es la explotación exitosa de nuevas ideas, aprovechando las oportunidades que nos ofrece el cambio.”<sup>142</sup>

No se consideran innovaciones a las ideas o conceptos que no fueron implementados o que, habiéndolo sido, no tuvieron éxito.

Dimensiones:

- a) Conocimiento sobre la cantidad de nuevas ideas aplicadas exitosamente en el área
  
- b) Cantidad de esas ideas que fueron presentadas por el agente en el último año.

Dimensiones e indicadores de la variable “Innovación”

<b>Conocimiento sobre la cantidad de nuevas ideas aplicadas exitosamente en el área el último año</b>	3 ó más	Menos de 3	Ninguna
---	---------	------------	---------

<b>Cantidad de esas ideas que fueron presentadas por el agente en el último año</b>	3 o más	Menos de 3	Ninguna
---	---------	------------	---------

**e) Variable: Motivación**

Definición conceptual:

<sup>142</sup> Castells, P.E. y Pasola, J.V. (2005). *Tecnología e Innovación en la Empresa*. Alfaomega Grupo Editor, México, p. 21.

Según Sverdlik, -en Rodríguez Valencia<sup>143</sup>, “es el proceso por el cual se moviliza la conducta y se sostiene en el interés de satisfacer las metas individuales y lograr los objetivos organizacionales”

Dimensiones:

- a) Grado de satisfacción que le produce llevar a cabo su tarea
- b) Grado de satisfacción por la retribución que percibe
- c) Grado de satisfacción por el reconocimiento de sus superiores
- d) Grado de satisfacción por el cargo que desempeña

Dimensiones e indicadores de la variable “Motivación”

<b>Grado de satisfacción que le produce llevar a cabo su tarea</b>	Muy satisfecho	Poco satisfecho	Insatisfecho
--	----------------	-----------------	--------------

<b>Grado de satisfacción por la retribución que percibe</b>	Muy satisfecho	Poco satisfecho	Insatisfecho
---	----------------	-----------------	--------------

<b>Grado de satisfacción por el reconocimiento de sus superiores</b>	Muy satisfecho	Poco satisfecho	Insatisfecho
--	----------------	-----------------	--------------

<sup>143</sup> Rodríguez Valencia, J. (2006). *Decisiones Gerenciales Efectivas*. Trillas, México. p.140.

<b>Grado de satisfacción por el cargo que desempeña</b>	Muy satisfecho	Poco satisfecho	Insatisfecho
---	----------------	-----------------	--------------

#### **5.4. Metodología propuesta**

Generalmente los especialistas en recursos humanos, o mejor aún, en el capital humano de la organización, recomiendan una serie de técnicas y herramientas para la obtención de los datos necesarios con la mayor fidelidad.

Sin embargo, será cada institución la que evaluará la mejor forma de seleccionarlas y aplicarlas, teniendo en cuenta básicamente, la interacción entre la estrategia superior, la estructura operativa y la cultura de la organización.

### **Capítulo 6. El enfoque de los procesos internos**

## **6.1. Los procesos internos como Factores Críticos de Éxito**

En los enfoques anteriores, referidos al “sujeto/núcleo receptor” y a la “gestión del capital humano” se han analizado brevemente los aspectos fundamentales que hacen al ser humano, según sea el rol que le toque desempeñar. En el caso del campesino, su realidad, su cultura, sus necesidades, sus expectativas y, fundamentalmente sus percepciones, difieren sustancialmente del grupo humano integrante de la organización, que parte de una realidad cultural y medioambiental muy distinta.

Existen, en consecuencia, dos grupos sociales que se caracterizan, cada cual, por sus individualidades y sus contextos, y cuyos objetivos vitales difieren en forma sustancial. Los primeros esperan resolver su presente y asegurar un futuro a partir del accionar de la organización, y los segundos plantean similares necesidades, pero dentro de ella.

Y entre ambos se encuentra la formalización de la Institución. Es decir el “cómo” se deben hacer las cosas para lograr satisfacer las expectativas de los primeros, cuidando de que los segundos estén lo suficientemente motivados para llevar a cabo exitosamente la ejecución proyectada.

Y en esa formalización se puede decir que se ha establecido un proceso cuando esas tareas presentan un ordenamiento lógico y racional, de forma tal que cada acción agregue valor para ser capitalizada por la próxima acción, de manera que el insumo inicial, in-put, se transforme en un servicio de alto valor para quien lo reciba.

Este eslabonamiento, que fue presentado por Michel Porter como la Cadena de Valor Agregado, tiene la particularidad de que cada tarea

actúa como un eslabón productor de valor. Y ese valor será el insumo que demanda el siguiente eslabón, y así sucesivamente. Aparece entonces, la figura del “cliente interno”: cada sector cumple sus tareas en función de las necesidades del siguiente eslabón, articulándose una sumatoria que culmina con el servicio del valor total agregado para ese cliente final.

Existe un dicho popular que expresa: *ninguna cadena tiene más fuerza que la de su eslabón más débil*. Y en esta etapa del trabajo, la tarea será, justamente, la de detectar cuáles son los eslabones que mayor debilidad presentan a lo largo de la cadena. Surgirán entonces los puntos críticos o factores críticos de éxito de los procesos.

## **6.2. Conceptualización de los procesos**

La concepción del enfoque basado en procesos, en las etapas de desarrollo, implementación y mejora de un sistema, está incorporado en los sistemas de gestión de la calidad a través de las Normas ISO 9000-2000.

Por lo tanto, a los efectos de utilizar los conceptos definidos y aplicados por las Normas de mayor difusión a nivel mundial, se transcribirá lo que en ellas se establece, según los Documentos de las Normas IRAM que se encuentran en el sitio oficial en Internet:

[http://www.iram.gov.ar/Documentos/Certificación/Sistemas/ISO9000\\_2000/procesos.pdf](http://www.iram.gov.ar/Documentos/Certificación/Sistemas/ISO9000_2000/procesos.pdf) (Consultado el 18 de octubre de 2008)

- Enfoque basado en procesos: Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso
- Proceso: Consunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.
- Los elementos de entrada para un proceso son generalmente resultados de otros procesos
- Los procesos de una organización son generalmente planificados y puestos en práctica bajo condiciones controladas para aportar valor. Los elementos de entrada y los resultados pueden ser tangibles o intangibles
- Para realizar las actividades dentro del proceso tienen que asignarse los recursos apropiados
- Puede emplearse un sistema de medición para reunir información y datos con el fin de analizar el desempeño del proceso y las características de entrada y de salida
- Procedimiento: forma especificada de llevar a cabo una actividad o un proceso. Puede estar documentado o no
- Eficacia del proceso: capacidad para alcanzar los resultados planeados
- Eficiencia del proceso: Resultados alcanzados vs. Recursos utilizados

Corresponde entonces destacar los puntos básicos que hacen a la calidad en los procesos:

- Deben ser perfectamente comprendidos y aceptados por todos los integrantes, cumplimentándolos en consecuencia;
- Cada proceso debe aportar valor, pues de otro modo se transforma en un costo de no-calidad;

- Deben obtenerse resultados en el desempeño y eficacia en el proceso; y
- Debe existir una filosofía de mejora continua.

Según Kaplan y Norton<sup>144</sup>, los objetivos e indicadores para evaluar el enfoque de los procesos internos deben partir de estrategias explícitas que están diseñadas para satisfacer las expectativas del “cliente” seleccionado. En el presente caso el cliente viene a ser el pequeño agricultor. A partir de un análisis secuencial y vertical quedan a la vista los nuevos procesos en que la organización deberá sobresalir con excelencia.

### **6.3. Los procesos en una OG destinada al desarrollo rural**

A los efectos de conocer los procesos internos de una OG, será necesario recurrir a los mismos integrantes de la organización para que elaboren un listado de las misiones y funciones de su sector, con un detalle de las acciones individuales que cada agente tiene a su cargo. Con esos datos de conforma el mapa organizacional integral, el cual permitirá, incluso, detectar aquellos costos que pueden ser nominados como costos de no-calidad, tal es el caso de la superposición de tareas que puede quedar en evidencia.

Pero si bien en el presente se trabaja virtualmente sobre una OG destinada al desarrollo rural, es lógico pensar que detrás de ese concepto

---

<sup>144</sup> Op. cit., p. 107.



puede existir la más amplia variedad de organizaciones: desde las que tengan autonomía y autarquía hasta la que sólo sean áreas funcionales de otros organismos de mayor envergadura.

Tampoco sus objetivos serán similares. Algunas pueden estar enfocadas exclusivamente a desarrollar y apoyar el crecimiento productivo, entendiendo que una mayor capacidad económica contribuirá al desarrollo comunitario; mientras que en el otro extremo están aquellas que buscan el desarrollo como una integralidad: educación, vivienda, salud, ecología, producción, comercialización y desarrollo socio-cultural. Por lo tanto es pertinente dejar establecido que la referencia al análisis de los procesos se basará en:

- a) áreas funcionales genéricas para este tipo de organización;
- b) se considerarán como críticos aquellos procesos que son de imprescindible ejecución en este ámbito;
- c) la cadena de valor incluirá sólo acciones genéricas de lógico cumplimiento.

### **6.3.1. Áreas funcionales genéricas**

El Antropólogo Mauricio Martinic<sup>145</sup> en su presentación “Educación popular e investigación participativa para un Desarrollo Rural desde la praxis”, de

---

<sup>145</sup> Martinic, M.M. (2000). *Educación popular e Investigación Participativa para un Desarrollo Rural desde la Praxis*.  
[http://www.naya.org.ar/congreso2000/ponencias/Mauricio\\_Marino\\_Martinic.htm](http://www.naya.org.ar/congreso2000/ponencias/Mauricio_Marino_Martinic.htm)  
(Consultado el 03/09/2008)

julio del 2000, define claramente los procesos que serán claves en la organización para lograr el desarrollo rural sustentable.

### **Cuadro 11. El cómo hacer en un proceso de desarrollo**

#### **Acto 10 y Final: Un proceso de Desarrollo Rural desde la Praxis requiere de una metodología adecuada a dicha praxis**

Se trata de definir el *cómo hacer* para dinamizar un proceso que conduzca a una transformación real de los involucrados. En este sentido, la metodología debe cumplir algunos requisitos:

- a) La metodología es más adecuada cuando tiene estrecha relación con el objetivo del proyecto o programa. Esto implica el desarrollo de tres componentes, mencionados anteriormente: el desarrollo de las capacidades de la gente para enfrentar sus necesidades; el desarrollo de sus capacidades de comprensión de su situación, de su realidad social y el desarrollo de su organización, de acción y de representación social, como herramientas eficaces para avanzar hacia un desarrollo efectivo.
- b) La metodología debe incorporar en forma integrada y equilibrada el conjunto de la realidad rural en sus distintas dimensiones (técnicas, sociales, culturales, ecológicas, económicas) y su relación con la realidad externa.
- c) La metodología debe interrelacionar las acciones vinculadas al micro entorno familiar, comunitario y local o regional, de acuerdo a la estrategia definida. En todo caso, debe considerar estos tres niveles de intervención.
- d) La metodología debe facilitar un adecuado conocimiento y reconocimiento de la realidad rural específica donde se interviene. Este conocimiento debe ser construido con la decisión y participación total de los involucrados.

Finalmente este tipo de metodología coherente con el objetivo que se pretende alcanzar implica que la definición del mismo es la explicitación por parte de los involucrados de su propio proyecto de desarrollo y la evolución del mismo grupo para ir realizándolo y reformulándolo. En definitiva el objetivo de un programa de desarrollo rural desde la praxis no consiste en que los agentes externos le solucionen los problemas a la gente sino en lograr que ella misma aprenda a hacerlo

Fuente: <[www.naya.org.ar/congreso2000/ponencias/Mauricio\\_Marino\\_Martinic.htm](http://www.naya.org.ar/congreso2000/ponencias/Mauricio_Marino_Martinic.htm)>

### **6.3.2. Mapa de procesos**

Tal como lo expresa Gomezjara<sup>146</sup> al referirse al Control Operativo, la efectividad de la programación propuesta no puede medirse si no se conoce el grado de cumplimiento del proceso operativo que haya sido previsto, o sea la comparación sistemática del proceso programado con el proceso realizado.

En consecuencia es necesario tener en claro cuál será el mejor proceso que permita realizar las acciones de una manera más ordenada y por consiguiente con mejores resultados.

Para ello se deberán planear simultáneamente todas las actividades que intervienen en la realización de un trabajo cualquiera, introduciendo incluso, aquellas que normalmente puedan omitirse por obvias. De esa forma puede aplicarse, según el autor, la Técnica de la Ruta Crítica, que no es otra cosa que la aplicación del Diagrama de Gantt a la secuencia de actividades.

En el presente trabajo, dada la mirada genérica del mismo, sólo se considerarán los Sectores Funcionales, entendiendo por tales a los que tienen a su cargo cada una de las dimensiones que el organismo ha definido para impulsar el desarrollo rural.

---

<sup>146</sup> Op. cit., p. 151

**Sector Técnico productivo**

**Sector Económico**

**Sector Social**

**Sector Salud**

**Sector Educativo**

**Sector Cultural**

**Sector Ecológico**

Cada uno de ellos, y aquellos otros que puedan incorporarse, redactarán sus Misiones y Funciones, con detalle de las actividades a su cargo. En todos los casos, cada actividad debe tener un agregado de valor para el “cliente interno”, que estará representado por el área que reciba los resultados.

#### **6.4. Puntos críticos o FCE en una O.G. rural**

Una vez resueltas las rutas que seguirán las acciones, se trabajará sobre el mapeo de los procesos críticos. Al respecto, se entiende por tales, siguiendo a Lambertucci<sup>147</sup> a la descripción de las tareas, nivel subprocesos, o etapas que lo conforman. Entre sus objetivos se incluye la comprensión y el alcance de los procesos, esencialmente aquellos que tienen al menos una actividad que se relaciona con el cliente.

---

<sup>147</sup>

Ibid.

Todo esto sirve de base para la detección de los indicadores que permitirán monitorear su desempeño, a la vez que permitirán la comunicación y su revisión, es decir la retroalimentación.

Surge aquí, tal como se vio más arriba, el concepto de cliente interno. Según expresa López Sobejano<sup>148</sup> actualmente cada agente de la organización no sirve a un jefe, sino a quien es su cliente interno. O sea a aquél que determina las especificaciones de los productos o servicios que debe recibir.

Y agrega que ello implica reconocer al trabajador como el principal activo de la empresa, no como un coste. Supone apostar por una fuerza laboral estable y en constante proceso de formación, a la que se aplica el llamado salario emocional (el valor que recibe el trabajador más allá del estrictamente monetario). Supone fidelizar al empleado reconociendo su valor y su posición dentro de la empresa.<sup>149</sup> Será entonces ese empleado el mejor capacitado para definir los puntos clave de su sector.

De todos modos, en el caso de las organizaciones gubernamentales, se analizará la globalidad de funciones de distinto nivel jerárquico de la organización, en las cuales estarán insertos los puntos críticos que deberán ser considerados en cada instancia.

Con base en *El cómo hacer* de Martinic, se pueden extraer los aspectos que la experiencia reconoce como tales.

---

<sup>148</sup>  
*Contribuciones a la Economía*, enero.

López Sobejano, J.J. (2007). "El cliente interno".  
<http://www.eumed.net>. (Consultado el 11 de octubre de

2008)

<sup>149</sup> Ibid.

#### **6.4.1. Diagnóstico contextual**

- a) Se deberá realizar un pormenorizado relevamiento integrado y equilibrado de las distintas dimensiones de la realidad rural objetivo, básicamente desde los puntos socio-cultural, educativo, productivo, de la salud pública, económico y ecológico. Y todos ellos estarán relacionados también con la realidad externa;
- b) También deberán detectarse los stakeholders, es decir todos aquellos actores que pueden tener algún grado de influencia en los resultados de las acciones que sean ejecutadas, tanto por los sujetos, como por la organización;
- c) Todo esto debe facilitar un adecuado conocimiento y reconocimiento de la realidad rural específica, así como de las variables que mayor incidencia tendrán en ese escenario.

#### **6.4.2. Definición del proyecto o programa**

- a) La definición, según López Sobejano<sup>150</sup> es “la explicitación por parte de los involucrados de su propio proyecto de desarrollo...”
- b) “En definitiva el objetivo de un programa de desarrollo rural desde la praxis no consiste en que los agente externos le solucionen los problemas a la gente sino en lograr que ella misma aprenda a hacerlo.”<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Op. cit.

<sup>151</sup> Ibid.

### **6.4.3. Desarrollo del núcleo poblacional**

- a) Esto implica el desarrollo de las capacidades de la gente para enfrentar sus necesidades;
- b) el desarrollo de sus capacidades de comprensión de su situación, de su realidad social; y
- c) el desarrollo de su organización, de su accionar y de su representación social como herramientas imprescindibles y eficaces para avanzar hacia un desarrollo efectivo.

### **6.4.4. Integración e interrelación de los actores**

- a) Deberán interrelacionarse las acciones vinculadas al micro entorno familiar, con el comunitario, local y regional, de acuerdo a la estrategia definida

Cada uno de estos puntos críticos se corresponderán con una o varias de las áreas funcionales antes mencionadas, estando incluidos en alguna de la etapas de la ejecución del programa o proyecto.

## **6.5. Variables**

**a) Variable: Identificación de los “clientes internos”**

Definición conceptual

Se denomina cliente interno al agente o sector que, consustanciado con la visión, misión y estrategia organizacional, espera recibir los insumos para el desarrollo de su tarea con el mayor valor agregado posible, a los efectos de optimizar los resultados a obtener en su área, los cuales a su vez, se transformarán en insumos para el próximo eslabón o cliente interno.

Dimensiones:

- a) Grado de reconocimiento sobre quién es su cliente interno
- b) Grado de reconocimiento sobre quién es su proveedor interno
- c) Grado de conocimiento de las especificaciones que el cliente interno espera como insumos.
- d) Cantidad de reclamos recibidos de su cliente interno
- e) Cantidad de reclamos efectuados por los insumos recibidos

Dimensiones e indicadores de la variable “Identificación de los clientes internos

<b>Grado de reconocimiento sobre quién es su cliente interno</b>	Perfectamente conocido	Se infiere quien es el cliente interno	Se desconoce
--	------------------------	--	--------------



--	--	--	--

<b>Grado de reconocimiento sobre quién es su proveedor interno</b>	Perfectamente conocido	Se infiere quien es el proveedor interno	Se desconoce
--	------------------------	--	--------------

<b>Grado de conocimiento de las especificaciones que el cliente interno espera como insumos</b>	Totalmente conocidas	Pobremente estipuladas	Desconocidas
---	----------------------	------------------------	--------------

<b>Cantidad de reclamos recibidos de su cliente interno</b>	Supera la media estándar	No supera la media estándar	Nunca hubo reclamos
---	--------------------------	-----------------------------	---------------------

<b>Cantidad de reclamos efectuados por los insumos recibidos</b>	Supera la media estándar	No supera la media estándar	Nunca hubo reclamos
--	--------------------------	-----------------------------	---------------------

**b) Variable: Comprensión de los procesos**

Definición conceptual:

Es el conocimiento que cada agente y/o sector debe tener de las actividades que anteceden inmediatamente, y las que siguen

inmediatamente, así como las relaciones que se deben mantener con otras áreas o sectores.

Dimensiones:

- a) Nivel de conocimiento sobre la actividad inmediata anterior a la propia
- b) Nivel de conocimiento sobre las actividades que continúan
- c) Nivel de conocimiento de las otras áreas o sectores que reciben o ejercen influencia sobre el propio sector.

Dimensiones e indicadores de la variable “Comprensión de los procesos”

<b>Nivel de conocimiento sobre la actividad inmediata anterior</b>	Muy conocida	Poco conocida	Desconocida
--	--------------	---------------	-------------

<b>Nivel de conocimiento sobre la actividad que continúa</b>	Muy conocida	Poco conocida	Desconocida
--	--------------	---------------	-------------

<b>Nivel de conocimiento de las otras áreas o sectores que reciben o ejerce influencia sobre el propio</b>	Muy conocidas	Poco conocidas	Desconocidas
--	---------------	----------------	--------------

**c) Variable: Conocimiento de las dimensiones de la realidad rural objetivo**

Definición conceptual:

Es el conocimiento acabado de los contextos internos y externos de la población rural objetivo, que deben tener los agentes de la organización participantes en el programa o proyecto.

Dimensiones:

- a) Nivel de conocimiento integral sobre la realidad rural de la población meta
- b) Nivel de conocimiento sobre los factores externos que pueden afectarla
- c) Nivel de conocimiento sobre los actores que pueden influir positiva o negativamente en el resultado del proyecto

Dimensiones e indicadores de la variable “Conocimiento de las dimensiones de la realidad rural objetivo”

<b>Nivel de conocimiento integral sobre la realidad rural de la población meta</b>	Muy conocida	Poco conocida	Desconocida
--	--------------	---------------	-------------

--	--	--	--

<b>Nivel de conocimiento sobre los factores externos que pueden afectarla</b>	Muy conocidos	Poco conocidos	Desconocidos
---	---------------	----------------	--------------

<b>Nivel de conocimiento sobre los actores que pueden influir positiva o negativamente en el resultado</b>	Muy conocidos	Poco conocidos	Desconocidos
--	---------------	----------------	--------------

## **6.6. Metodología propuesta**

Con similar criterio que en el enfoque del Capítulo IV, la metodología para la obtención de los puntos críticos de éxito, dentro de los procesos internos de la organización, deberá ser trabajada en cada caso en particular a la luz de las políticas, objetivos y estrategias que se hayan establecido en los niveles superiores.

Todo ello, además, deberá conciliarse con la cultura y la estructura de la institución, sin perder de vista las variables seleccionadas al momento de tratar el enfoque del capital humano.

## **7. Conclusiones**

En la práctica, las políticas institucionales del Estado dependen de las visiones e ideologías de los grupos políticos que se encuentran en el poder, con lo cual su misión y objetivos se convierten en la misión y objetivos del gobierno. (Barros da Silva Filho, 2001). Normalmente sus proyectos se ejecutan en los sucesivos estamentos públicos, desglosándose en objetivos específicos para cada unidad organizacional. Y a su vez, dentro de ellas, se establecen metas operativas a cumplimentar consecuentes con los lineamientos directrices superiores.

La migración de la población rural hacia las zonas urbanas, en la búsqueda de un futuro con posibilidades de acceder, aunque sea

mínimamente a una mejor calidad de vida, hace que sea considerado prioritario el intento por parte de los Estados Nacionales de aplicar estrategias que promuevan el desarrollo rural integral, incentivando así a sus pobladores a permanecer en sus terruños, con especial énfasis en los más jóvenes, a fin de que, a partir de la formación de nuevas familias, se mantenga la masa crítica poblacional que impulse ese desarrollo.

El no aunar esfuerzos, tanto desde el ámbito político como de las organizaciones no gubernamentales y de las Instituciones Académicas, en pos de revertir ese fenómeno, alienta una diversidad de aristas negativas, entre las que se pueden mencionar:

- desde el punto de vista económico, el despoblamiento del campo y por consiguiente la falta de mano de obra que trabaje las tierras, lo que produce una desertización y abandono de las comunidades; con la consecuente merma de cultivos y la desatención del nivel nutricional de los suelos;
- desde la conformación de los grupos sociales, ocurren dos situaciones adversas. Por un lado en el campo permanece una población envejecida, sin futuro, y con grupos familiares disociados; mientras que en los cordones de las grandes ciudades se genera un hacinamiento poblacional, con entrecruzamiento de costumbres y formas de vida que impiden el mantenimiento de los valores que poseían los migrantes en su lugar de origen.
- en esa cuasi-urbanidad, al no existir un núcleo integrado por niños, adolescentes, adultos y ancianos, los grupos familiares familiares ensamblados no encuentran soluciones para el cuidado de los hijos menores, quedando éstos a merced de sus posibilidades de

preservación diaria, mientras los adultos ejercen actividades que les permitan obtener aportes dinerarios.

- en consecuencia, el mayor bienestar que buscaron los emigrantes, se transformó en una implacable lucha por la subsistencia y aún por la supervivencia, en especial de sus integrantes menores, quienes se encuentran expuestos a una multiplicidad de riesgos sociales.

Ante ese desafío, que enfrentan la totalidad de los países de Latinoamérica, algunos con mayor experiencia y otros, como Argentina, iniciándose en esas lides, es apropiado que todas las ramas de las ciencias y de la tecnología, aporten iniciativas innovadoras para colaborar en esa batalla desigual que afecta a una gran masa de población carenciada.

Sin embargo, en el marco de las ciencias sociales recién se está introduciendo el tema como un área disciplinar sistematizada que permita profesionalizar el desarrollo local y el rural. De todos modos, la complejidad del problema requiere de la participación interdisciplinaria, y más aún: intradisciplinaria, de agrónomos, sociólogos, economistas y técnicos de las ciencias de la educación y de la administración; que aporten sus conocimientos en el análisis de cada caso en particular.

Se podría decir que, específicamente en Argentina, la Administración como disciplina que se enfoca hacia el manejo eficiente y sustentable de las organizaciones, se encuentra rezagada aún en lo que refiere a la aplicación concreta de la gestión de los procesos en el ámbito gubernamental.

En esta área, los estudiosos y los planificadores realizan sus enfoques de manera primordial hacia el contralor histórico de las cuentas fiscales, y al monitoreo concomitante de la aplicación del gasto, en razón de que tradicionalmente han sido las partidas presupuestarias anuales el centro de atención de la Administración Pública.

Es por ello que dejan de lado, al momento de la operatividad de las acciones, aspectos de índole intangible que pueden llegar a asumir un carácter crítico, en relación a la eficacia, la eficiencia y, por ende, a la sustentabilidad de sus proyectos, tanto al momento del diseño, como al de la ejecución y su posterior evaluación.

No obstante, a nivel mundial, aparecen nuevos impulsores de posicionamiento tales como requerimientos de calidad, responsabilidad social y cuidado del medio ambiente que, progresivamente, se tornan determinantes para el logro de la competitividad empresarial. Y si bien en un primer momento ellos se manifestaban exclusivamente en el ámbito privado, casi sin hacerse notar se fueron extendiendo y están involucrando también a las organizaciones gubernamentales.

Es así que, en una rápida mirada sobre los sitios oficiales de algunas instituciones estatales de América Latina, destinadas al desarrollo rural, se pueden encontrar marcos de trabajo que definen su visión, su misión, sus estrategias, sus metas y objetivos. En ellos se incorporan dichos requerimientos como elementos básicos para el sustento del desarrollo. Esto implica que los ciudadanos podrán, llegado el momento, comparar los resultados obtenidos con las propuestas oportunamente realizadas por sus gobiernos.

Podría agregarse, también, que uno de los factores de mayor incidencia en el cambio de actitud organizacional son las Normas ISO 9000-2000,



dado que parten de definir explícitamente los conceptos de gestión y de sistemas como conceptos sustanciales para el manejo de toda organización que aspire a alcanzar niveles de calidad estandarizada. Y a ello suman, como requisito insoslayable, el monitoreo permanente de los procesos, no sólo en un afán de mantener los niveles de calidad alcanzados, sino también en el de lograr una mejora continua.

Y precisamente, para trabajar en esa mejora continua, la Administración, como disciplina motorizante, ofrece un instrumento de incalculable valor metodológico: el Cuadro de Mando Integral creado por Kaplan y Norton.

En sus inicios, y basados en sus propias investigaciones, dichos autores comprobaron que menos del diez por ciento de las estrategias formuladas correctamente en las organizaciones se aplicaban con éxito. A partir de ello comenzaron a analizar las razones por las cuales ocurría tal situación. Y concluyeron en que las herramientas con que contaban las empresas tendían a centrarse en el contralor de los activos tangibles, las cuales eran las indicadas para la administración de una economía industrial.

Pero ya en el siglo veinte las empresas necesitaban ser competitivas para mantenerse en el mercado, por lo tanto requerían de nuevos indicadores que les permitieran ir monitoreando en forma permanente el alcance de esa competitividad. Y en el diseño de esos indicadores debieron evaluar cuáles eran los condicionantes para que la misma fuera sustentable.

Surgieron entonces atributos que anteriormente no eran considerados de manera sistemática, tales como el conocimiento, las capacidades y las relaciones humanas, tanto dentro de la organización como externamente con sus clientes. Es así que los creadores del Cuadro de Mando llegan a manifestar que “el éxito viene de hacer que la estrategia sea el trabajo diario de todo el mundo”, deduciendo en consecuencia que lo que se

tenía que medir era la estrategia.<sup>152</sup> Por lo tanto la determinación inicial de la visión y de la misión de la organización se transforma en el cimiento estructural desde el cual surgen y se afirman los indicadores

Ahora bien, ¿sería posible asumir un desafío similar para el monitoreo de las acciones tendientes a alcanzar los objetivos de organizaciones gubernamentales tan específicas, como las que son creadas con la finalidad de acceder a un desarrollo rural sustentable, considerando la trascendencia que las mismas revisten desde un punto de vista socio-económico?

Pero además, ¿se podrían identificar aquellos factores intangibles que pueden llegar a transformarse en puntos críticos al momento de establecer los objetivos y metas en la planificación de las políticas gubernamentales?

Y una vez fijadas acertadamente las políticas, ¿sería factible detectar los restantes aspectos que optimizarán su consecución?

La hipótesis que sustentó el presente trabajo consideraba que el Cuadro de Mando Integral, como herramienta fundamental para el logro de la mejora continua hacia la que apuntan las Normas ISO 9000-2000, es el mejor aporte de la Administración para la gestión exitosa y sustentable de dichas organizaciones.

Y tal afirmación podría sustentarse en que actualmente, tal como se reflejó luego del análisis de estado del arte en Latinoamérica, las

<sup>152</sup> Martínez Pedrós, D. y Milla Gutiérrez, A. (2005) *La elaboración del Plan estratégico y su implantación a través del Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Díaz de Santos, España.

principales Instituciones destinadas a tal fin cuentan con el basamento sustancial para la implementación de un Cuadro de Mando Integral, dado que ya han definido claramente su visión y su misión.

No obstante, queda demostrado a lo largo del trabajo que dichas organizaciones presentan características particulares en cuanto a la interacción cultural de los grupos que se conectan, que derivan en la lógica de sus percepciones, pero también en el ocultamiento de ellas según sean las comunicaciones que les lleguen. Es decir que se deberá agregar para su diseño un estudio teórico de los sistemas adaptativos complejos, conjuntamente con un análisis de la toma de decisiones a partir de los estudios de las neurociencias,

### **7.1. El diseño metodológico**

Teniendo en cuenta que el CMI es una metodología que busca efectivizar en acciones la estrategia de la organización, como punto de partida se establecieron las etapas que debían respetarse para llevar a cabo un análisis sistematizado.

1) Clarificar y traducir la estrategia. Aquí la secuencia operativa parte de clarificar la visión hasta obtener el consenso.

En esta instancia, y para contar con un análisis de campo que lograra una consistencia tanto interna como externa, se recurrió a los sitios web oficiales de algunas Instituciones latinoamericanas –Venezuela; Argentina; Bolivia; Ecuador y Chile- que se consideraron representativas del esfuerzo por gestionar el desarrollo rural en sus regiones.

De ellos se extrajeron sus marcos estructurales contenidos en su visión y misión organizacional. Esto permitió demostrar que en el ámbito gubernamental también existe una intención primaria de enfocar los esfuerzos tras una guía básica de ordenamiento, con lo cual se puede decir que es factible cumplimentar acertadamente el primero de los requisitos metodológicos que exige el CMI.

2) Comunicación. Este momento metodológico incluye tres sub-etapas que son fundamentales en toda organización moderna: comunicar y educar; establecer los objetivos y vincular las recompensas con los indicadores de actuación.

Aún cuando no se estuviese en un proceso de implementación del CMI, estos tres aspectos son los que motorizan la actitud del elemento humano en pos de la optimización de los resultados que se pretenden alcanzar.

3) Planificación y establecimiento de objetivos. Esta es la oportunidad de salir del continente de la visión y misión como mirada prospectiva, para llevarla a puntos factibles de ser accionados pragmáticamente, según la realidad de la organización, de sus recursos humanos, de sus posibilidades financieras y técnicas y del contexto en cual debe enmarcarse su praxis.

Para ello los autores puntualizan el establecimiento de los objetivos; la alineación de las iniciativas estratégicas; la asignación de recursos y el establecimiento de metas.

4) La última etapa que corresponde a esta metodología consiste en la formación y feed-back estratégico.

Esta instancia es la que intenta evitar la inmovilidad en que suelen quedar estancadas las organizaciones, luego de los grandes esfuerzos realizados para cumplimentar los primeros escalones operativos.

La retroalimentación permitiría, entonces, conocer en forma inmediata los errores en que se puede estar incurriendo y actuar en consecuencia, realizando los ajustes pertinentes. Se llega así a asegurar la dinámica que surge de la mejora continua,

## **7.2. Los enfoques del CMI**

A partir de ese cimiento estructural de las organizaciones seleccionadas, plasmado en su visión y misión, que mayoritariamente se inspiran en una filosofía de apoyo a la población rural, respetando su cultura y medio ambiente, buscando potenciar sus capacidades y habilidades para alcanzar su empoderamiento; la tarea posterior consistió en el análisis de las perspectivas que serán esenciales para el alcance de los objetivos.

Y en este aspecto, en virtud de las características de los entes para los cuales se busca diseñar un CMI, fue necesario separarse de los enfoques propuestos por Kaplan y Norton. En primer lugar se dejó de lado *el enfoque financiero*, dado que el mismo no es un factor aleatorio decisivo al momento de darse inicio al proyecto.

Sí, en cambio, se mantuvieron, lógicamente que adaptadas al problema en estudio, *las perspectivas del cliente; la de los procesos internos y la de formación y crecimiento*. Pero en todos los casos la selección se realizó a partir de detectar los puntos críticos en una organización gubernamental rural.

Para ello se trabajó con entrevistas a pobladores rurales; a funcionarios y ex funcionarios que se han desempeñado acabadamente en este tipo de organismos, y a empleados de los mismos.

Todos estos aportes permitieron, con apoyo en la teoría especializada de uso en cada uno de los enfoques, analizar la fundamentación y la trascendencia que cada perspectiva tendría dentro de este CMI tan puntual. Y contando con esos datos, fue posible encauzar un diseño básico, genérico y adaptable a cualquier contexto y organización que busque la sustentabilidad en el ejercicio del desarrollo rural.

Se establecieron, en consecuencia, los siguientes enfoques:

- a) el enfoque del sujeto/núcleo receptor o grupo meta;
- b) el enfoque de la gestión del capital humano; y
- c) el enfoque de los procesos internos.

Al llegar a esta instancia se retomó la búsqueda de experiencias en las entidades gubernamentales latinoamericanas, todo ello a través de sus sitios web. Se recabaron así datos sumamente significativos, que se repetían curiosamente en cada uno de los países consultados, aún cuando sus culturas y contextos climáticos y geográficos fueran notoriamente disímiles.

De las vivencias allí relatadas, se extrajeron, siguiendo el consejo de Kaplan y Norton, los indicadores más representativos en una cantidad acotada, para un mejor manejo de su actualización permanente.

En cada caso se seleccionaron, definieron y dimensionaron las variables de mayor valor para un Cuadro de Mando efectivo y eficiente que permita el logro de organizaciones sustentables en cada uno de los proyectos encarados para el desarrollo rural.

### **7.3. La complejidad del problema**

Si bien el Cuadro de Mando Integral no deja de ser una metodología más dentro del ámbito de la Administración, en el caso de intentar planificar un diseño destinado a las Organizaciones Gubernamentales destinadas al Desarrollo Rural será imprescindible asignar una especial dedicación al análisis de la complejidad de los sistemas culturales que se verán involucrados.

Es cierto que, en general, cualquier organización privada o estatal puede incorporar el CMI o Tablero de Comando como una herramienta estratégica para la mejora continua de sus procesos mediante la evaluación concomitante de la operatoria que se lleva a cabo, siguiendo los parámetros sugeridos por sus creadores. Sin embargo, en el caso particular del desarrollo rural interviene un factor cuyo peso no ha sido valorado suficientemente al momento de la planificación y puesta en marcha de sus proyectos. Y dicho factor es la interacción cultural.

Y es un tema de aristas tan dispares que amerita la participación activa de especialistas de varias disciplinas, entre los cuales se pueden mencionar sociólogos, psicólogos, ingenieros agrónomos, especialistas de suelos, y hasta –aunque parezca descabellado- teólogos. ¿Y por qué este último?

En el caso concreto de la provincia de Formosa, en Argentina, confluyen en las áreas rurales religiones que incluyen a protestantes, católicos y anglicanos, entre otras; con creencias de los pueblos originarios -tobas, wichis, pilagás- que defienden marcos arraigados de comportamientos y adoración a deidades que el hombre urbano no llega a comprender.

De allí la importancia de fomentar en las Instituciones una intradisciplinaria orgánicamente estructural, que les permita entender a sus poblaciones objetivos, y acertar más acabadamente en el perfil de los sistemas adaptativos complejos que se conformarán a lo largo de un proyecto de desarrollo rural.

Sólo de esta manera será posible que los esfuerzos de los Estados para revertir, o al menos detener, ese fenómeno de emigración del poblador campesino, sea permanente y efectivo en el tiempo, toda vez que se debe llegar a lograr un empoderamiento por parte de éste que lo lleve a auto-potenciarse prospectivamente en el futuro.

A partir de las experiencias recabadas a lo largo del desarrollo de la Tesis, podría decirse que, tanto en el ámbito empresarial como en el estatal, y muy especialmente en este último, la Administración como disciplina debería hacer mayor hincapié en los factores que están referidos al ser humano como tal.

Reconocer que básicamente una organización es un conjunto de personas, que toman decisiones en función de sus conocimientos, experiencias, habilidades y actitudes. Y que los destinatarios de sus esfuerzos, trátense de clientes o ciudadanos, son también personas que padecen problemas, que buscan soluciones, sienten emociones, sufren afrentas, y se resienten cuando son maltratados, tanto física como espiritualmente.

La Administración, por ende, no debe perder de vista ese contexto. Y más aún cuando utiliza metodologías, como el Cuadro de Mando Integral, que



evalúan acciones operativas realizadas por sus integrantes, toda vez que esa mirada comprensiva, e inclusiva, sobre su capital humano, seguramente optimizará los resultados a los que aspira.

De allí que es auspiciosa la aparición de estudios sobre Neuromanagement, que buscan entender cómo elabora sus procesos el cerebro para que el ser humano tome sus decisiones. Todo ello debería ser motivo de una nueva visión del Tablero de Comando, más tendiente a conocer cómo son interpretadas y puestas en acción las directivas emanadas de un proyecto. Lo cual coincide con el punto de partida de Kaplan y Norton cuando consideraban que era más importante la capacidad de ejecutar una estrategia que la calidad de la estrategia misma.

## 8. Bibliografía

AECA.-<http://www.aeca.es/pub/monog/nuevasherramientas.htm>

(consultado el 23/05/2007)

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Servicio Nacional de la Mujer. (1998). "Manual para Proyectos. Por qué y cómo utiliza indicadores de género" Santiago de Chile.

Ammons, D.N. (1999). "Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales". Banco Interamericano de Desarrollo. *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada i Marrodán, Editor. Washington D.C.

Argyle, M. (1969). *Análisis de la interacción*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Ediciones Santillana S. A. Montevideo, Uruguay.

Aquino, J.A. et al. (1996). *Recursos Humanos*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Axelrod, R. y Cohen, M.D. (2000). *Harnessing Complexity*. Basic Books, New York.

Balbastre Benavent, F. Catedrático de la Universidad de Valencia, España. Conferencia "Gestión de la calidad total y aplicación de normas internacionales"; en la Universidad Nacional de Mar del Plata. 1º de setiembre de 2005.

Baraj, R. J.; Villa M. y Rodríguez J. (2002). *Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas*. CEPAL. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile.

- Barros da Silva Filho, J.B. y Rodríguez Gonzáles, R. (2005). *Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral*. Universidad de Valladolid, España.
- Boisier, S. (2001). "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O., comps., *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina.
- Braidot, N. (2005). *Neuromarketing. Neuroeconomía y Negocios*. Editorial Puerto NORTE-SUR S.L. Madrid, España.
- Bravo, B.J. (2004). "Implementación del Balance Scorecard o Cuadro de Mando Integral". IIº Congreso Informático Gubernamental. Subsecretaría de Marina. Buenos Aires.
- Castells, P.E. y Pasola, J.V. (2005). *Tecnología e Innovación en la Empresa*. Alfaomega Grupo Editor, México.
- CERX. [Http://www.cerx.org](http://www.cerx.org) (consultado el 25/06/2008)
- Chiavenato, I. (1999). *Administración de Recursos Humanos*. McGraw-Hill Interamericana S.A., Buenos Aires.
- Córdoba, M. et al. (2004). "Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina". CEPAL. Desarrollo Productivo y Empresarial.  
[Http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml).  
(consultado el 19/06/2006)
- Cotorruelo Menta, R. (2004) "Aspectos estratégicos del desarrollo local". En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires.
- Cox, M. (2001). *Mejores prácticas en políticas y programas para el desarrollo rural: implicancias para el caso chileno*. CEPAL. Red de Desarrollo Agropecuario, Chile.
- Del Carril, J.C. y De Marco, M. (2003) "Tecnologías administrativas. Cuadro de mando integral aplicado a Hospitales Públicos".

*Producciones Científicas. Congreso Regional de Ciencia y Tecnología. Universidad Nacional de Catamarca.*

DIPRES. División del Control de Gestión. (2004).

[http://www.ifad.org/evaluation/guide\\_s/anexoB/b.htm](http://www.ifad.org/evaluation/guide_s/anexoB/b.htm)

(consultado el 18/09/2005)

Doyle, A. (2005). *Cuadro de Mando Integral en la Gestión Pública.*

<http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Doylea.pdf>

(consultado el 7/11/2007)

Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). "La especificidad de la gestión pública. El concepto de management público". Banco Interamericano de Desarrollo. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* Carlos Losada i Marrodán, Editor. Washington D.C.

Encuentro Estatal Campesino. Guerrero. México.

<http://www.biodiversidadla.org>. (consultado el 12/09/2008)

Etkin, J.R. (1997). *La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada.* McGraw-Hill, Madrid.

Ferrater Mora, J. (1999). *Diccionario de Filosofía.* Ariel Filosofía, Barcelona, España.

FIDA. [Http://www.ifad.org/rural/rpr2008/s.pdf](http://www.ifad.org/rural/rpr2008/s.pdf) (Consultado el 19 de marzo de 2008)

FIDA- (consultada el 25/09/2008)

<http://www.ruralpovertyportal/spanish/region/americas/bol/approaches.htm>

Franco, J.A. y De Mendonça, A.H. (2008). "Evolución del pensamiento en Administración". En Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento.* CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

- Gil, J.A. (2001). "Instituciones económicas. Contornos de la tríada básica".  
En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O., comps. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina.
- Gomezjara, F. (1996). *Técnicas de Desarrollo Comunitario*. Distribuciones Fontamara, S.A., México.
- Gómez Piñeiro, F.J. (2007). "Análisis geográfico: estrategias y entorno".  
En *Lurralde. (Investigación y Espacio)*. N° 30. INGEBA. Donosita-San Sebastián.
- Guinart I Solá, J. M. (2003). *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Hernández, H. (2008). "La gestión del capital humano". En Vicente, M.A. y Ayala, J.C. (Comp.) *Principios fundamentales para la administración de organizaciones*. PEARSON-Prentice Hall, Buenos Aires.
- Hermida, J.; Serra, R. y Kastika, E. (1992). *Administración & Estrategia. Teoría y práctica*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Herrscher, E.G. (2003). *Pensamiento Sistémico*. Editorial Granica, Buenos Aires.
- Instituto de Libre Empresa.  
[http://www.ileperu.org/contenido/consultoria/emp\\_14htm](http://www.ileperu.org/contenido/consultoria/emp_14htm)  
(consultado el 23/09/2008)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública.  
Teseo. <http://www.spg.gov.ar/teseo/sitio/glosario.htm>  
(consultado el 13/05/2006)
- Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1997). *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Ediciones Gestión 2000, SA, Barcelona.
- Klisberg, B. (1999). *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*. CEPAL. Documentos de Trabajo, diciembre.  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/>

<articuloCEPAL/4/19254/P19254.xml&x=/argentina>.

(consultado el 19/06/2007)

Koontz, H. y Weihrich, H. (1994). *Administración. Una perspectiva global*.

McGraw Hill, México

Lackin, P. (1995). *Buscando soluciones para la crisis del agro: ¿En la*

*ventanilla del Banco o en el pupitre de la escuela?*. FAO. Oficina

Regional para la América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Lambertucci, M. (2008). "Nuevas tendencias en monitoreo de la gestión".

Consejo Profesional de Ciencias Económicas. 17 y 18 de abril,

Formosa.

Laudon, K.C. y Laudon, J.P. (1996). *Administración de los Sistemas de*

*Información. Organización y Tecnología*. Prentice-Hall

Hispanoamérica, S.A., México.

Lickert, R. (1975). *A organizaçao humana*. Atlas, Sao Paulo, Brasil.

López, A. y Corrado, A. (2007). "Indicadores de gestión para el monitoreo

de las políticas de modernización en el sector público. Revisión

teórica y propuesta para su elaboración". *Serie Desarrollo*

*Institucional y reforma del Estado*. Nº 71. 2º Ed..

López Sobejano, J.J. (2007). "El cliente interno". *Contribuciones a la*

*Economía*, enero.

<http://www.eumed.net>. (consultado el 11/10/2008)

Martínez Pedrós, D. y Milla Gutiérrez, A. (2005) *La elaboración del Plan*

*Estratégico y su implementación a través del Cuadro de Mando*

*Integral*. Ediciones Díaz de Santos, España.

Martinic, M.M. (2000). Educación popular e Investigación Participativa para un Desarrollo Rural desde la Praxis.

<http://www.naya.org.ar/congreso2000/ponencias/>

[Mauricio\\_Marino\\_Martinic.htm](http://www.naya.org.ar/congreso2000/ponencias/Mauricio_Marino_Martinic.htm) (consultado el 03/09/2008)

Mitma, J.I. y Pinzás, A.C. (2004). *Indicadores de Gestión del*

*Conocimiento en la Facultad de Ingeniería Industrial*. Revista de la

Facultad de Ingeniería Industrial. UNMSM. Vol. (7): pp. 41-45. Perú,

- Morra Corral, A.J. y Vivas Urieta, C. (2005). *Nuevas herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral*. Monografía AECA, España.
- PEA –Procurement Executives Association. (1999). “Guide to a Balanced Scorecard: Performance Management Methodology”. p.11. <http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm> (consultado el 10/05/2005)
- Peluffo, M.B. y Catalán C., E. (2002). “Introducción a la Gestión del Conocimiento aplicada al Sector Público”. Revista N° 10. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile
- Pinzás, R. (2006). “Investigación participativa: luces y sombras”. LEISA. Revista de Agroecología. Vol. 22. N° 3. Asociación ETC Andes, Lima, Perú.
- Porter, M. (1992). *Estrategia competitiva. Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*. E. Rei Argentina S.A., Buenos Aires.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Editorial Galac, Caracas.
- Remiro G., M. y Arias M., A. (2001). “Innovación para el desarrollo rural deseable en Venezuela”. Revista Espacios. Vol. 22. Año 3.
- Robbins, S.P. y Coulter, M. (1996). *Administración*. Prentice-Hall Hispanoamericana S. A., México.
- Rofman, A. (2006). “El enfoque del desarrollo local: Una revisión crítica del debate”. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Salgueiro, A. (2001). *Indicadores de Gestión y Cuadro de Mando*. Plaza Edición, Madrid.
- Saporosi, G. (1999). *Clínica Empresaria. Una metodología paso a paso para desarrollar y monitorear un “Plan de Negocios”*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.

- Saroka, R.H. y Collazo, J. (1996). *Informática para Ejecutivos*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.
- Secretaría de la Gestión Pública.  
<http://www.sgp.gov.ar/Teseo/sitio/glosario.htm>  
(consultado el 27/05/2007)
- SECyT Plan Bicentenario.  
[http://www.secyt.gov.ar/plan\\_bicentenario/documentos\\_finales/triptico\\_marginalidad.pdf](http://www.secyt.gov.ar/plan_bicentenario/documentos_finales/triptico_marginalidad.pdf)  
[http://www.secyt.gov.ar/plan\\_bicentenario/documentos\\_finales/triptico\\_politica\\_estado.pdf](http://www.secyt.gov.ar/plan_bicentenario/documentos_finales/triptico_politica_estado.pdf) (consultados el 10/11/2007)
- Senn, J.A. (1999). *Sistemas de Información para la Administración*. Editorial Iberoamérica, México.
- Senlle, A.; Martínez, E. y Martínez, N. (2001). *ISO 9000-2000. Calidad en los Servicios*. Gestión2000.com. Barcelona, España.
- Serra, R. y Kastika, E. (1994). *Re-estructurando empresas. Las nuevas estructuras de redes para diseñar las organizaciones del próximo siglo*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Solari R., Franco R. y Yutkowitz, J. (1976). *Teoría, acción social y desarrollo*. Siglo XXI Editores, México.
- Suárez, F. M. (2002). *Lo local como componente estratégico del desarrollo. Apuntes del Taller Instrumentos para el Desarrollo Local*.  
<http://www.urbaed.ungs.edu.ar> (Consultado el 28/09/2008)
- Valenzuela, C.O. (2006). *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el Nordeste Argentino: una visión geográfica del siglo XX*. La Colmena, Buenos Aires.
- Valero Mata, J.A. (2005). *Instituciones y Organizaciones Sociales*. Thompson Editores Spain, Madrid.
- Varo, J. (1994). *Gestión Estratégica de la Calidad en los Servicios Sanitarios*. Díaz de Santos, Madrid



Vicente, M.A. y Ayala, J.C., comp. *Principios fundamentales para la Administración de Organizaciones*. PEARSON-Prentice Hall, Buenos Aires.

Villarreal, R. y Villarreal, T. (2003). *IFA. La empresa competitiva sustentable en la era del capital intelectual*. McGraw-Hill, México.

Villarreal, G. (2004). "Aprendizajes y aportes del Indap en materia de políticas de ruralidad". Mesa redonda: Desarrollo rural en el Chile de Hoy, un desafío para la superación de la pobreza". Área de Desarrollo estratégico. Fundación para la Superación de la Pobreza. Santiago de Chile.

<http://www.fundacionpobreza.cl/herramientas/tallerderuralidadservicios.pdf> (consultado 18/09/2008)

Watzlawick, P., Bavelas, J.B. y Jackson, D.D. (1993). *Teoría de la comunicación humana*. Editorial Herder, Barcelona.

#### Sitios Web consultados

<http://www.upaep.mx/idiomas/Lab.Virtual/español.PRESENTACIONESHT/VIDA%20R.pdf>. (consultado el 27/09/2007)

<http://www.formosa.gov.ar/portal/principal.html>  
(consultado el 12/09/2008)

<http://www.ciara.gov.ve/html/lineamientos/html>  
(consultado el 22/10/2008)

<http://www.biodiversdadla.org>

-Minga informativa de Movimientos Sociales (consultado el 12/10/2008)

<http://www.ciara.gov.ve>  
(consultado el 21/09/2008)

<http://www.formosa.gov.ar/portal/intro.html>  
(consultado el 21/09/2008)

<http://www.fundacionpobreza.cl/herramientas/tallerderuralidadservicios.pdf>

(Consultado el 26/09/2008)

[http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/r135ecbs.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/r135ecbs.htm) (consultado el 27/09/2008)