



INFORME

“Propuesta para un sistema de aprendizaje Diseñado específicamente para la PAOT”

Seminario de Justicia Alternativa

Tercera entrega

Contrato PAOT-CAP-PDIA-003-CT-2012P

México D.F. a 12 de septiembre del 2012.

INDICE

INFORME PROPUESTA PARA UN SISTEMA DE APRENDIZAJE

1. Objetivos y síntesis del informe	1
1.1. <i>Objetivos del contrato entre PAOT y CEGAM</i>	1
1.2. <i>Síntesis del informe</i>	1
2. Introducción	3
2.1. <i>PAOT en el contexto de conflictos y aprendizaje</i>	3
2.2. <i>¿Para qué hacer un sistema de aprendizaje?</i>	4
3. Sistemas y Aprendizaje	5
3.1. <i>Definiciones útiles – y reflexiones sobre sus implicaciones</i>	5
3.2. <i>Complejidad – El reto inevitable</i>	6
4. Recomendaciones y reflexiones – La construcción de un sistema de aprendizaje en la PAOT	8
4.1. <i>Qué tiene que poder hacer el sistema de la PAOT - Funcionalidad y beneficios.</i>	8
4.2. <i>El modelo</i>	13
4.3. <i>Fases de implementación – El seminario y sus resultados</i>	16
5. Retos y riesgos para el aprendizaje en la PAOT	26

INFORME

Propuesta de sistema de aprendizaje para la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial

1. Objetivos y síntesis del informe

1.1. *Objetivos del contrato entre la PAOT y CEGAM*

Objetivo general:

Contribuir a las iniciativas de la Procuraduría para ser una institución pública de vanguardia que invierte en las técnicas de negociación y manejo de conflicto, las competencias de sus servidores públicos y en el aprendizaje organizacional con el objetivo de ofrecer un servicio a la ciudadanía cada vez mejor.

Objetivos específicos:

1. Identificar y tipificar los conflictos y las situaciones características que enfrentan los servidores públicos de PAOT en la atención ciudadana así como la maneras más eficiente de manejarlas.
2. Realizar un seminario enfocado a cómo utilizar negociación y manejo de conflicto así como la experiencia de los servidores públicos de PAOT para optimizar la atención ciudadana en general y la resolución de denuncias en particular.
3. Integrar la información recopilada y desarrollar una propuesta para un sistema de aprendizaje y conocimiento para la mejora continua en los servicios a la ciudadanía de PAOT.

1.2. *Síntesis del informe*

El presente informe corresponde al cumplimiento del tercer y último objetivo específico de integrar una propuesta para un sistema de aprendizaje. Por ser precisamente una propuesta y no el sistema final, el informe tiene un carácter altamente reflexivo y abierto. Ofrece:

- Notas sobre los beneficios de construir un sistema de aprendizaje.
- Información general y reflexiones críticas sobre percepciones del enfoque sistémico.
- Sugerencias de lo que debe poder hacer un sistema de aprendizaje para dar resultados.
- Un primer modelo básico del sistema.
- Recomendaciones de cómo implementar el sistema en distintas fases, acompañado por descripciones de las acciones ya realizadas por los consultores y sus resultados.
- Comentarios breves sobre los retos y riesgos a considerar en las siguientes fases de implementación.

2. Introducción

2.1. PAOT en el contexto de conflictos y aprendizaje

En los términos de referencia que fundamenta el contrato celebrado con CEGAM, PAOT explica lo siguiente:

“Por un lado, las iniciativas para invertir en el buen manejo de conflictos y la construcción de soluciones se ubican en el núcleo de la justicia alternativa, que justamente busca evitar que los conflictos únicamente se solucionen a través de sistemas normados, como el litigio.

Por otro lado, la importancia de invertir en las competencias de manejo de conflicto de los servidores públicos abarca más que la justicia alternativa. Internamente en la institución también representa una inversión en el clima laboral, la comunicación y la coordinación, en el trabajo en equipo y en la sensación de pertinencia e identidad institucional de los servidores públicos.”

Con esta visión, la PAOT se inscribe en la vanguardia institucional de México, por las siguientes razones:

- Identifica y fomenta la importancia de la justicia alternativa en la gestión pública.
- Define que la justicia alternativa está estrechamente vinculada a las competencias en manejo de conflicto de los servidores públicos.
- Reconoce que el manejo de conflictos internamente en las instituciones es parte de cómo desarrollar justicia alternativa de mediano y largo plazo.
- El hecho de que estas razones fundamenten la contratación para desarrollar un seminario y un sistema de aprendizaje sobre cómo enfrentar conflictos y problemáticas cotidianas, muestra una comprensión particular de lo que se requiere para progresar hacia una nueva gestión.
- Consolida la visión innovadora de que el aprendizaje y los cambios son interdependientes.

La manera en que la PAOT se posiciona en el contexto de conflicto y aprendizaje, revela un paisaje de oportunidades nuevas en la gestión pública, una de éstas representada por el sistema de aprendizaje.

2.2. *¿Para qué hacer un sistema de aprendizaje?*

Existen beneficios y razones significativas para diseñar un sistema de aprendizaje para las instancias de la administración pública en general, y para la PAOT en particular:

- Está comprobado que el otorgamiento de conocimiento, es decir información, no cambia la conducta de la gente. Esto significa que los cursos convencionales, aunque necesarios, tienen un efecto limitado. Esto nos obliga a pensar en procesos más permanentes de aprendizaje.
- Los procesos de aprendizaje se enfocan más en experiencias y competencias que en datos y conocimiento. Eso acerca el aprendizaje a la realidad, lo que aumenta la probabilidad de que sea integrado en el trabajo cotidiano y que lleve a cambios.
- En un sistema de aprendizaje, el aprender es percibido como un proceso permanente, en el que los involucrados (los funcionarios de la PAOT) van descubriendo, elaborando, reinventando, haciendo suyo el conocimiento producido en colectividad a partir de su propia realidad laboral e institucional.
- Los sistemas de aprendizaje, por ser procesos colectivos, estimulan e incentivan la colaboración, el trabajo en equipo y la apertura, lo que tiene un efecto altamente positivo en los resultados, ya sea en el sector privado o en el sector público.
- La innovación es un efecto inevitable de un sistema de aprendizaje bien definido y manejado, lo que en sí representa un beneficio importante para una instancia gubernamental, donde la innovación comúnmente tiene condiciones complicadas.

Los múltiples beneficios de diseñar e implementar un sistema de aprendizaje, hacen del presente informe, un paso importante hacia una inversión en un futuro de la PAOT que sin duda merecerá atención y reconocimiento.

3. Sistemas y aprendizaje

3.1. Definiciones útiles – y reflexiones sobre sus implicaciones

Según Peter Senge, uno de los académicos más destacados en la ciencia de sistemas, un sistema se puede definir como:

"Una percepción de un "todo" cuyos elementos están interrelacionados debido a que constantemente se adaptan uno al otro y operan hacia un mismo objetivo."

La razón de que es "una percepción de un todo", es porque todo sistema es un "sistema percibido". La idea del sistema, sus límites, alcances y objetivos dependen de la perspectiva del observador.

Por ejemplo, para algunos servidores públicos de la PAOT el sistema de la Procuraduría incluye los ciudadanos, para otros no es así. Para algunos incluye las otras instancias gubernamentales con quienes interactúan, y para otros estas instancias son externas al sistema de PAOT.

Otra característica es que cada sistema tiene sistemas adentro. Esto significa que para tener una visión del sistema, necesitamos identificar los subsistemas que contiene y aclarar cuáles son las relaciones entre cada parte que lo conforma.

Cuando hablamos de un "Enfoque Sistémico", nos referimos a la idea de Stafford Beer de "Sistemic Focus", que señala que en cualquier momento estamos observando un sub-sistema dentro de unos sistemas más grandes. En realidad, definimos el sistema por sus límites y fronteras. El problema radica en que la percepción del sistema es justamente subjetiva, por lo que nunca sabemos cuál es todo el sistema.

En resumen, la mayor complicación con nuestro trabajo con sistemas, es que la definición de los límites y los componentes del sistema no es tan simple como se supone en muchos intentos de diseñar sistemas. Los sistemas fácilmente superan el tamaño que se había estimado inicialmente. Con rapidez aumenta la cantidad de información manejada en el sistema, y comienzan a surgir una serie de problemáticas causadas por la sobrecarga del sistema. Con ello, el sistema crece de forma incontrolada y se vuelve cada vez más complejo.

Normalmente, nuestras reacciones más comunes frente a ello son:

- Ignorar lo que sucede
- Tratar de simplificar los procesos y la complejidad
- Intentar eliminar el sistema o sustituirlo por otro.

Hace 20-30 años, era más fácil controlar los sistemas y su complejidad que el día de hoy. Actualmente, no se puede simplificar los procesos, al contrario, necesitamos técnicas para poder absorber y manejar la complejidad. No obstante, las instituciones y su gente siguen diseñando y aplicando los sistemas como si fueran cadenas lineales de producción. Esta forma de percibir los sistemas niega la realidad y nos limita profundamente en nuestra capacidad de manejar los sistemas.

Por estas razones, los productos desarrollados en cumplimiento de este contrato, integran la complejidad como una condición inevitable del sistema de aprendizaje de la PAOT.

3.2. Complejidad – El reto inevitable

“Complejo” significa “entrelazado”, y viene del griego. En el lenguaje cotidiano hablamos de lo complejo como si fuera algo muy “complicado”. Sin embargo, representa una confusión debido a que lo complicado no siempre es complejo. Por ejemplo, una maquina puede ser muy complicada, pero no es compleja...

Lo complejo con frecuencia se describe con palabras como por ejemplo: “orgánico”, “adaptativo”, “sorprendente” y “vivo”.

¿Qué es lo que caracteriza lo complejo?

Características importantes de un sistema complejo

- **Es impredecible:** Lo vemos en el hecho de que es imposible seguir un plan con gran precisión, por lo mejor que sea el plan. Inevitablemente pasan cosas, menores o mayores, que nos desvían del plan original.
- **Es adaptativo y se auto organiza:** Los sistemas complejos constantemente están reorganizando sus componentes en respuesta de lo que pasa en el ambiente. Cada pequeño cambio que suceda, lleva a un ajuste. Por ejemplo, si la fotocopiadora en una subprocuraduría se descompone, una gran parte de la institución es afectada por el cambio y se tiene que adaptar. O si dos directores insisten en no colaborar juntos a pesar de depender de esa colaboración, obliga

a toda la institución organizarse con base en ello. De la misma forma, un aumento en el reconocimiento de la institución puede causar cambios para cada uno de los funcionarios y tener un efecto tangible en su forma de trabajar.

Por esta razón se dice que es un sistema complejo caracterizado por cambios que emergen, es decir es un sistema emergente.

- **Está en proceso constante de aprendizaje:** Los cambios emergentes y la constante auto organización, hace crucial el aprendizaje continuo. En el sistema, todo el tiempo hay procesos de aprendizaje que prueban ideas, los deja de lado nuevamente para averiguar cómo adaptarse mejor. Como resultado, los sistemas complejos están evolucionando e innovando sin cesar.
- **No se deja controlar:** La falta de predictibilidad y los cambios constantes, hacen imposible controlar la complejidad.

Existen principalmente dos formas de manejar la complejidad: Reducirla o absorberla.

La primera opción es poco viable, debido a la gran demanda de rapidez de respuesta, aprendizaje y creatividad y a los múltiples cambios radicales en el mundo que emergen con una frecuencia que fácilmente nos excluyen socialmente y en el mercado.

Por lo tanto, sólo nos queda absorber la complejidad, lo que implica coordinarla y usarla en lugar de tratar de controlarla. Estos intentos de absorber la complejidad cambian nuestra percepción de la organización y sus sistemas como procesos mecánicos o cadenas de producción. Esto se ve reflejado, entre otras cosas, en el vocabulario para describir nuestras organizaciones que cada vez usa más conceptos que nos lleva a pensar a la organización como un ente vivo y biológico, como por ejemplo: redes, navegación, alianzas, responsabilidad compartida, economía creativa, etc.

La propuesta y las reflexiones de cómo construir un sistema de aprendizaje para la PAOT, están construidas sobre el reconocimiento de la complejidad como un reto inevitable. Según nuestra percepción, si sabemos manejar la complejidad, ella representará una oportunidad de dimensiones que superan lo que ahora podemos imaginar. De los cambios constantes y adaptaciones del sistema, surgen nuevas oportunidades con una gran frecuencia. El reto es identificar y usar esos procesos. Nuestras sugerencias para la PAOT nacen de la ambición de lograr justamente eso.

4. Recomendaciones y reflexiones - La construcción de un sistema de aprendizaje en la PAOT.

El presente informe tiene como objetivo proponer y recomendar cómo se podría instalar un sistema de aprendizaje, y no otorgar el sistema final. Esto significa que las perspectivas que compartimos sobre la construcción del sistema, no son formulas o recetas a seguir, sino justamente consideraciones que sugerimos incorporar para lograr los mejores resultados. Con esa intención, las recomendaciones inician con reflexiones sobre la funcionalidad del sistema para posteriormente comentar sobre cómo se puede implementar en práctica.

4.1. Qué tiene que poder hacer el sistema de la PAOT - Funcionalidad y beneficios.

En la construcción de un sistema de aprendizaje para la PAOT, los aspectos básicos a considerar son los siguientes:

1. Qué tipo de aprendizaje se quiere y para qué
2. Quiénes deben estar involucrados
3. Cómo lograr la participación en los procesos
4. Cómo hacer el sistema manejable y permanente
5. Cómo medir los resultados.

La definición de qué implica cada uno de estos aspectos para la PAOT, necesaria y principalmente, debe surgir de los que van a implementar y aplicar los procesos del sistema. Debido a ello, durante el proceso de elaboración de la presente propuesta se promovió la participación de funcionarios públicos de la Procuraduría en su diseño y se integraron sus perspectivas y aportaciones al respecto. Las siguientes reflexiones son producto de una colaboración constante con funcionarios de cada nivel de la cadena de mando en la PAOT.

1. Qué tipo de aprendizaje se quiere y para qué.
 - El tipo de aprendizaje que es el enfoque del sistema en construcción, es un aprendizaje que cambia algo en la forma de actuar. No es suficiente, que los

funcionarios de la PAOT únicamente sepan algo nuevo. Ese “algo” se tiene **que poder medir en cambios tangibles en su conducta.**

- El aprendizaje tiene que **ser útil en el trabajo cotidiano**, no sólo para la PAOT como institución, sino también tiene que tener sentido para los que lo van a usar.
- **El aprendizaje debe ser mutuo** entre los funcionarios de tal forma que logra identificar lo que algunos saben hacer de manera satisfactoria y compartir ese aprendizaje con otros funcionarios que no tienen esa competencia. De esta forma también se asegura que el aprendizaje siempre sea útil (ver la viñeta anterior).
- Para que el aprendizaje sea lo más sustentable posible, necesita ser **arraigado a acciones que funcionan o que han funcionado anteriormente**. Por ejemplo, aunque se quiera implementar algo completamente nuevo, lo importante es identificar que ha funcionado antes cuando se tiene que aplicar algo nuevo. De esa forma, se construye sobre lo que funciona, lo que ahorra tiempo y recursos y reduce el margen de desviaciones e intentos durante la implementación.
- El aprendizaje **tiene el objetivo de crear mejoras** en la PAOT, lo que implica que la institución tiene claridad sobre lo que sería una mejora. Para esto, se desarrolló una tipificación de problemáticas y conflictos y una priorización de las mejoras más importantes para la fase inicial del sistema (ver punto 4.3. sobre la implementación).
- A nivel universal, la gran mayoría de los cambios organizacionales, se logran a través del cambio de la manera de hablar sobre el tema en cuestión. Por lo tanto, los procesos de aprendizaje de la PAOT tienen que estar **enfocados también en la creación de nuevos diálogos, lenguajes y conceptos.**

2. Quiénes deben estar involucrados.

- Para que un sistema de aprendizaje tenga resultados en toda la PAOT, se necesita contemplar la **participación de la totalidad de sus funcionarios.**
- Se puede distinguir entre participación directa e indirecta y **diferentes grados de participación**. Por ejemplo, en el tema de seguimiento de oficios enviados a las delegaciones, el grado de participación de los investigadores debe ser alto, mientras que el personal del área de Comunicación Social sólo podrá tener una participación menor, eventual y únicamente como apoyo para los investigadores.

- El sistema debe ser conocido y **aplicado en toda la cadena de mando**, para que se pueda lograr resultados de manera eficiente.
- Se debe poder **iniciar “procesos locales” de aprendizaje**, por ejemplo aprendizaje vinculado a un aspecto específico de la resolución de denuncia, que sólo implica crear un intercambio de experiencia entre un grupo menor de técnicos. Esto ayuda a la especialización de los funcionarios y tiene un impacto altamente constructivo en la colaboración laboral, y por lo tanto en los resultados de la PAOT.

3. Cómo lograr la participación en los procesos.

- Se sabe que para que la creación de aprendizaje organizacional **es crucial que existan visiones y valores compartidos**. Por un lado, se trata de construir una visión muy concreta y fácil de comprender lo que es la institución y cómo se imagina su futuro ideal. Por el otro lado, se requiere una cultura en la organización donde constantemente se siembren los valores de apertura, de confianza y reconocimiento, diálogo y empoderamiento. Sin estos valores, los funcionarios no tienen orientación en los procesos de aprendizaje, y se pierden con facilidad.
- Es necesario tener **procedimientos básicos para definir con claridad cuál es el aprendizaje y cambio que se espera**. Una manera puede ser que con frecuencia se defina con los funcionarios pequeños pasos a tomar en la PAOT para lograr mejoras (ver punto 4.3.).
- Se tiene que **poder definir, identificar y manejar diferentes tipos de involucramiento**. No todos los servidores públicos de la PAOT van a involucrarse de la misma forma.
- Necesita haber una manera de identificar a los funcionarios con un involucramiento altamente eficiente y entregado, para así **poder ejemplificar y destacar el tipo de involucramiento que desea la institución**. Son agentes de cambio sin los cuáles es difícil lograr mejoras.
- Dar gran importancia a crear, fortalecer y mantener **espacios de confianza** para dialogar y aprender sin consecuencias negativas, sin competencia no constructiva y sin amenazas de humillación en público. La inseguridad y el miedo son los dos factores que tienen el efecto más negativo sobre la creatividad, la innovación y la motivación de hacer mejoras. En muchos casos, la creación de espacios de confianza requiere que no haya presencia de los superiores y que se apropien de herramientas para mostrar reconocimiento.

- Para crear y mantener un proceso, sea de aprendizaje, de cambio, manejo de conflicto u otro, se **requiere definir cómo prestarles atención y cómo incentivar el involucramiento**. En la gran mayoría de los casos, y PAOT no es una excepción, los funcionarios necesitan reconocimiento de colegas y superiores de lo que hacen, y no necesariamente premios en forma de incentivos económicos, tiempo libre, ascenso o privilegios de otros tipos.
- Necesita haber un liderazgo de visión y de valores, lo que no sólo puede ser el caso de los superiores en la cadena de mando, sino también de los agentes de cambio. Tienen que ser ejemplos de la visión y de los valores que desea la institución.
- **Hacer los funcionarios dueños del proceso de aprendizaje** es un aspecto crucial para lograr la participación. Cuando el aprendizaje es obligado e impuesto, crea un alto grado de resistencia y no resulta sustentable. Se puede fomentar la apropiación del proceso de muchas diferentes formas. En este proceso, los consultores de CEGAM decidieron diseñar el seminario en colaboración con los funcionarios de la PAOT y dejar una gran cantidad de las decisiones a sus participantes, por ejemplo, la selección de temáticas que querían trabajar, la integración de sus ideas, cambios en los programas según sus necesidades, guiar su proceso de implementación de cambios en lugar de corregirlo, etc. (ver también la descripción en el punto 4.3)

4. Cómo hacer el sistema manejable y permanente.

- Es importante **mantener el sistema simple**. Esto significa que no debe tener muchos elementos, variables, criterios, etc.
- Con frecuencia es más fácil entender el sistema cuando se hace **un modelo gráfico de sus partes**. Con este objetivo, se ha desarrollado una propuesta que se describe en el siguiente punto, 4.2.
- La permanencia y eficiencia del sistema dependerá de la capacidad de hacerlo suficientemente flexible. Sólo a través de **mecanismos eficientes para re-evaluar, ajustar e integrar constantemente** nuevas cosas, se puede adaptar el sistema a la realidad de la PAOT. Sin esa flexibilidad, el sistema rápidamente se convierte en procedimiento rígido, alejado de la realidad de los servidores públicos, y por lo tanto irrelevante para su trabajo cotidiano. Un sistema sin relevancia, es percibido como un desgaste de tiempo y recursos y no tendrá permanencia.
- **Nombrar algunos responsables, coordinadores y agentes** de cambio para distintos aspectos de la función del sistema. Como propuesta, los

consultores del presente contrato, crearon equipos pequeños de colaboración para distintos temas. Nombraron coordinadores y personas de contacto de cada equipo (ver el punto 4.3). Adicionalmente, se debe seleccionar de 5 a 7 superiores que puedan mantener la visión general de los procesos de aprendizaje y sus resultados.

- Es importante **definir espacios periódicos de revisión y re-evaluación**, para dar seriedad y orientación de los procesos de cambio. Comúnmente, lo más eficiente al respecto resulta ser la asesoría semanal o cada dos semanas, durante los primeros dos meses, y posteriormente tener revisión cada 3 meses por parte de los responsables nombrados.
- Si no hay seguimiento de los procesos, no se realizarán o se pierdan con gran facilidad. Se necesita definir cómo realizar el **intercambio de información sobre los progresos** de las formas más fáciles. Con este objetivo, los participantes de la PAOT han propuesto varios tipos de seguimiento: consultas a través de SPARK, reuniones en el pasillo, trabajo en equipo por escrito (para que la carga de trabajo sea menor), etc.
- En la implementación de nuevas temas, sean de aprendizaje, cambios o manejo de conflicto, es fundamental considerar que el proceso de implementación suele ser muy intenso al principio, y posteriormente, (después de una o dos semanas) pierde su fuerza con rapidez. Por lo tanto, para manejar un sistema de procesos, se **debe desarrollar planes de cómo rescatar los aprendizajes y cambios** cuando los procesos sean poco intensos o casi inexistentes.
- **Establecer indicadores para medición del progreso** y difundirlos (ver el siguiente punto).

5. Cómo medir los resultados.

- Por el carácter dinámico y flexible de los procesos de aprendizaje y cambio, los **indicadores y maneras de medir los resultados deben ajustarse al tema** en cuestión.
- Los indicadores son más útiles cuando los mismos **funcionarios involucrados participan en su definición**. Son ellos los que saben mejor cómo podrían ser las primeras señales de progreso y cómo identificarlos. En consecuencia, cuando los indicadores son desarrollados únicamente por consultores externos, alejan a los funcionarios del proceso y disminuyen la posibilidad de lograr buenos resultados.

- Está comprobado que aquello en lo que prestamos atención, crece y se fortalece. Por lo tanto, se debe tener mucho cuidado en lo que se decide medir. Si se mide el error, se verá fortalecido. Si se mide lo que funciona, eso será lo que crecerá. Por lo tanto, los indicadores deben apoyar y conducir los procesos hacia lo que quiere la institución, y no hacia lo que *no* quiere (ver la descripción en el siguiente punto).
- Aunque los indicadores deben ser definidos específicamente para cada tema de aprendizaje y cambio, existen **aspectos básicos que el sistema debe poder captar y medir**. Se trata de los siguientes:
 - Las relaciones más eficientes entre los funcionarios, áreas, departamentos, subprocuradurías.
 - Los cambios positivos que surgen, sean como resultado de un plan consciente o espontáneo.
 - Las adaptaciones y ajustes del sistema.
 - Las oportunidades de aprendizaje y cambio que hay y que emergen constantemente.
 - Los momentos donde el aprendizaje y cambio son implementados con mayor rapidez.

4.2. *El modelo*

El sistema de aprendizaje permite utilizar el manejo de conflictos como una herramienta de cambio y mejora tanto al interior de la institución como en las relaciones que establece con su exterior. La tipificación de conflictos y situaciones características que enfrenta los servidores públicos de PAOT, realizado como primera parte del presente proyecto, mostró al conflicto como una materia de trabajo que no sólo estaba presente en el ámbito relacionado con la atención de la denuncia ciudadana, sino que se desarrollaba al interior de la propia institución y se encontraba estrechamente relacionado con problemáticas internas de comunicación, de organización, de operación, así como de mecanismos y procedimientos, que tienen un fuerte impacto en la resolución de denuncias. Del mismo modo, mostró que estaba presente en las relaciones que la PAOT establecía con diversos actores gubernamentales y privados para el cumplimiento de sus funciones (redes de colaboración).

Con ello, el conflicto se reveló como una dimensión constante que atravesaba la totalidad de la institución y sus nexos con el exterior e influía notablemente en su funcionamiento.

Por lo anterior, el sistema de aprendizaje coloca al manejo de conflicto en su *proceso* como un instrumento rutinario y transversal en el trabajo diario del servidor público de la PAOT.

El proceso encadenado por el sistema proporciona las principales herramientas de manejo del conflicto a los servidores de la Procuraduría y permite que los funcionarios usen dichas herramientas en distintos contornos institucionales (interno y externo), así como en muy diferentes ámbitos y materias de trabajo.

El sistema suma e integra distintos recursos para optimizar la atención ciudadana en general, y la resolución de denuncias en particular: el uso de las técnicas de negociación y manejo de conflicto, las competencias y la experiencia de sus servidores públicos, así como el aprendizaje organizacional, entre otros capitales institucionales. Por esta razón, el sistema de aprendizaje y conocimiento permite la mejora continua de los servicios que la PAOT brinda a la ciudadanía.

Con el objetivo de crear un *modelo* que visibilice estas características, se realizó un proceso de simplificación:

La tipificación de los distintos tipos de conflictos y problemáticas que se desarrolló en la primera fase de este contrato, se pueden dividir en 4 categorías generales de situaciones complicadas que enfrentan los servidores públicos de la PAOT, y una cantidad variable de subcategorías:

1. Organización.
2. Operación.
3. Mecanismos y Procedimientos.
4. Redes de colaboración.

Para que el sistema de aprendizaje sea construido con base en las realidades de cada departamento de la PAOT, se sugiere que las 4 categorías constituyen la base del sistema.

Usar las categorías como base de un sistema de aprendizaje para la PAOT tiene una ventaja crucial: con facilidad se puede dar una forma gráfica al sistema. El modelo abajo es una sugerencia de cómo se podría visualizar el sistema:



En el centro, se ubican las cuatro categorías como pilares del sistema. Alrededor se encuentran ejemplos de qué tipo de temáticas podrían entrar en cada categoría.

El uso del modelo tiene ventajas importantes:

- Se tiene una cantidad reducida de elementos en el sistema, lo que facilitará de manera destacada la **visión general** del aprendizaje en la PAOT para los servidores en cada nivel de la cadena de mando.
- La simplicidad facilita la **coordinación** de los procesos de aprendizaje.
- Se tendrá mayor facilidad para lograr una **familiarización con el sistema** de aprendizaje por ser pocas categorías y por haber surgido de su realidad laboral.
- Las categorías son suficientemente concretas para que los servidores **identifiquen las problemáticas** de la categoría de forma inmediata, y asimismo, son suficientemente generales para poder integrar de manera **flexible** una gran cantidad de subcategorías y temas.

Independientemente de las considerables ventajas del modelo, su funcionalidad únicamente puede ser confirmada en su implementación. Por esta razón, se buscó adelantar vías de implementación antes de la finalización del contrato, ofreciendo con esto, mayor seguridad de aplicación exitosa del sistema propuesto.

Los muchos aspectos de la implementación están descritos de manera resumida a continuación.

4.3. La implementación – El seminario y sus resultados

La implementación del modelo básico del sistema de aprendizaje puede ser entendida como un proceso de resolución de problemas que conduce a una renovación constante de la conciencia y los conocimientos profesionales sobre la propia práctica.

En lo general, el proceso del sistema de aprendizaje se puede definir como un ciclo integrado por varios pasos:

- Fase 1: Identificación y tipificación de situaciones problemáticas.
- Fase 2: Priorización de problemáticas.
- Fase 3: Creación de nuevas relaciones, dinámicas y diálogos.
- Fase 4: Definición de pequeños cambios a impulsar y realizar.
- Fase 5: Implementación de pequeños cambios y asesoría permanente.
- Fase 6: Identificación y ejecución de ajustes.
- Fase 7: Continuidad del sistema de aprendizaje - Diseño de nuevas propuestas.



El éxito de la implementación inicial de un nuevo sistema de aprendizaje como el mostrado en el modelo de arriba, depende además de los siguientes factores:

- Definición de lo que debe poder ofrecer un sistema
- Un espacio propicio para introducir el sistema
- Un ambiente de confianza
- La presencia de servidores públicos de las tres subprocuradurías de la PAOT
- Voluntad institucional y apoyo de los altos mandos
- Permisos para hacer proyectos pilotos

Con cada uno de los anteriores factores cumplidos y con el apoyo excepcional por parte de los altos mandos, se evidenció que el desarrollo del seminario, durante los días 6, 7 y 29 de agosto 2012, ofreció un espacio ideal para averiguar la funcionalidad del modelo del sistema de aprendizaje a través de la aplicación de un proceso que cumpliera con cada una de las fases del ciclo mencionado anteriormente.

4.3.1. Fase 1: Identificación y tipificación de situaciones problemáticas.

El primer informe de este contrato era producto de una tipificación de las situaciones complicadas que enfrentan los servidores públicos de la PAOT. La tipificación tenía como objetivo analizar las problemáticas como son percibidas por servidores (y no por los consultores contratados) e identificar cuáles son las que más dominan en las percepciones. Consideramos que éstas deben ser las prioridades a prestar atención en una fase inicial de la construcción del sistema de aprendizaje, razón por la cual estas mismas problemáticas fueron las seleccionadas para ser el enfoque principal del seminario. Se trata de las siguientes:

- Complicaciones en la comunicación entre las áreas y departamentos de la PAOT.
- Manejo de problemáticas en la relación con otras instancias gubernamentales.
- Situaciones conflictivas en el trato con los ciudadanos.
- Ajustes en procedimientos que causan conflictos de distintos tipos.

4.3.2. Fase 2: Priorización de problemáticas.

Al inicio del seminario, los participantes definieron con mayor precisión en cuáles de los aspectos de las problemáticas priorizadas el aprendizaje y el manejo de conflictos podrían tener un impacto importante. Los aspectos definidos fueron:

- Complicaciones en la comunicación entre las áreas y departamentos de la PAOT:
 - Situaciones conflictivas causadas por falta de conocimiento de los colegas de cada área y sus ámbitos laborales y de especialización.
 - Falta de muestras de reconocimiento internamente en la institución, causando resistencias y conflictos.
- Manejo de problemáticas en la relación con otras instancias gubernamentales.
 - Complicaciones surgiendo de escaso seguimiento.
 - Construcción de diálogos constructivos con las contrapartes.
- Procedimientos que causan conflictos de distintos tipos.
 - Complicaciones causadas por falta de claridad del posible impacto de cada caso.
 - Necesidad de mayor cuidado en la admisión de denuncias para evitar conflictos con los ciudadanos.

4.3.3. Fase 3: Creación de nuevas relaciones, dinámicas y diálogos.

El sistema de aprendizaje debe conformar redes de colaboración entre servidores públicos:

- Con distintas especializaciones.
- De las mismas áreas y de distintas áreas.
- De las tres subprocuradurías.
- De todos los niveles de la cadena de mando.

Esto con el objetivo de crear aprendizaje mutuo y constantemente fortalecer las soluciones que dan resultados más importantes en el trabajo cotidiano.

Por esta razón, los participantes del seminario fueron seleccionados con base en los criterios aquí mencionados, con la excepción de los altos mandos que no participaron directamente en el seminario, pero que sin embargo estuvieron involucrados en todo el proceso anterior y posterior a su realización.

Las redes constituyen tejidos institucionales, conformados por funcionarios de la PAOT para crear nuevas relaciones y dinámicas así como diálogos innovadores. Esto con el objetivo de construir conocimientos, compartir recursos y sumar capacidades, buscar soluciones conjuntas y generar innovaciones. Las redes de servidores de la PAOT generan dinámicas de coparticipación, colaboración y corresponsabilidad sobre la base de objetivos y planes comunes de cambio y mejora que involucran progresivamente a otros funcionarios públicos de la Procuraduría.

Por un lado, las redes de colaboración de servidores públicos de la PAOT, pueden entenderse como incubadoras de cooperación, donde las interacciones entre los funcionarios asociados, contribuyen a generar aprendizaje y experiencia en cómo manejar conflictos, construir soluciones y resultados encaminados a hacer de la PAOT una institución de vanguardia.

Por el otro, las redes y las nuevas relaciones en sí mismas son una herramienta para enfrentar los conflictos más mencionados entre los servidores públicos: Los conflictos internos entre áreas.

En ese sentido, el sistema de aprendizaje fomenta la integración y convivencia entre los servidores públicos de la PAOT, lo que permite construir conexión, empatía y coordinación interna, a la vez que sostiene y hace crecer la red de comunicación y organización orientada a la construcción de cambios y mejoras. Agrega el componente de las relaciones interpersonales al desarrollo de funciones y trabajos, y favorece los procesos de construcción de identidad y pertenencia institucional. Las redes de colaboración amplían y profundizan procesos de aprendizaje mutuo.

El sistema y sus procesos promueven actitudes y valores como la comunicación, la colaboración, la creatividad y la experimentación, la dignidad y el reconocimiento mutuo, que a su vez resultan en una dinámica diferente en la PAOT que ofrece aprendizaje y cambios importantes.

El aprendizaje mutuo

El concepto del aprendizaje mutuo es en sí un reconocimiento de que en cualquier lugar de la institución se produce conocimiento y experiencia indispensable para fortalecer y crear procesos y agentes de mejora.

En el *proceso* que hace funcionar el sistema, el aprendizaje tiene como meta ser colectivo, en el sentido de que el objetivo es que el conocimiento y el aprendizaje no se queden únicamente en la conciencia individual, sino que se conviertan en una experiencia compartida.

Esto tiene implicaciones sorprendentes:

- Los responsables de las actividades formativas son los mismos participantes y no expertos externos. Cada uno es responsable de adquirir y otorgar aprendizaje así como estimular, facilitar y orientar el proceso.
- Aumenta el éxito del aprendizaje a través de concientizar a los servidores de la PAOT que el aprendizaje es una parte de cada momento del trabajo – y no un momento de enseñanza por parte de maestros.
- Permite el intercambio de conocimientos, habilidades y destrezas, entre los servidores públicos de la PAOT, socializa y articula ideas, iniciativas, capacidades y experiencias laborales que antes permanecían aisladas, silentes y dispersas.
- Hace posible un fácil y eficiente intercambio de experiencias y competencias entre personal con antigüedad laboral y personal de recién ingreso, entre personal física u organizacionalmente distante, etc.

Nuevos diálogos

Como se ha mencionado anteriormente, es fundamental que un sistema de aprendizaje estimule e incentive la creación de nuevos diálogos y por lo tanto un nuevo lenguaje. Esto es crucial porque el lenguaje es uno de los impulsores más fuertes de cambio que existen.

En el seminario, los instructores otorgaron herramientas para crear cambios y para manejo de conflictos que tienen un enfoque distinto, por el hecho de que no profundizan sobre los problemas, los culpables, el análisis del error, etc. sino que hacen énfasis en cómo solucionarlo y lo que se puede rescatar en el proceso de mejora. Ese enfoque es innovador, obliga a los servidores de la PAOT a pensar constructivamente y además crea un nuevo lenguaje que les permite ver las problemáticas en su trabajo desde una nueva perspectiva.

Adicionalmente, crea nuevos diálogos el solo hecho de crear espacios donde los servidores de la PAOT pueden desarrollar nuevas relaciones entre colegas de distintas áreas, de otras subprocuradurías y de diferentes niveles de la cadena de mando.

En conclusión, el sistema de aprendizaje es capaz de construir un nuevo tipo de comunicación y organización en la comunidad laboral de la institución, y con ello, de producir un pensamiento y una práctica colectiva capaz de establecer y sostener sistemáticamente cambios en la PAOT.

4.3.4. Fase 4: Definición de pequeños cambios a impulsar y realizar.

Un aprendizaje necesariamente implica un cambio de algún tipo, o no se habrá aprendido nada nuevo. De la misma forma, un cambio necesariamente implica algún grado de aprendizaje, aunque sea para adaptarse a lo nuevo.

Por estas razones, la esencia del seminario fue definir qué cambios relacionados con las problemáticas y conflictos que se enfrentan en la PAOT estaban dispuestos a hacer los participantes y cómo se imaginaban que podrían realizarlos.

De la misma forma que no se puede aprender a hablar un nuevo idioma o ser médico en una semana, tampoco se pueden hacer cambios grandes en poco tiempo. Por lo tanto, era de gran importancia mostrar y apoyar a los participantes a definir cambios pequeños y concretos que deseaban realizar para crear mejoras en las situaciones complicadas que enfrentan día con día.

En el seminario, que se impartió con dos grupos grandes - uno en la mañana y otro en la tarde-, cada grupo se dividió en 4 equipos para que cada uno pudiera enfocarse en una de las 4 categorías básicas del sistema.

Entre las múltiples problemáticas y conflictos de cada categoría, los equipos tenían que definir los pequeños cambios a realizar y diseñar un plan de acción para implementarlos.

Los principales criterios que guiaron a los funcionarios de la PAOT para definir los pequeños cambios a establecer fueron:

- a) Importancia.
- b) Posibilidad de impactar positivamente en su materia de trabajo.
- c) Realismo y factibilidad.
- d) Posibilidad de lograr resultados a corto plazo.
- e) Mayor grado de beneficios significativos.

Durante las primeras dos sesiones tenían que imaginarse cómo colaborar entre las subprocuradurías y distintas áreas para realizar los cambios y cómo manejar los conflictos y obstáculos que podrían llegar a enfrentar.

De esta forma, lo que importa en el proceso desatado por el sistema, más que enseñar cosas y transmitir contenidos, es que el participante *aprenda a aprender* y *aprenda a transformar*. Significa además para los participantes desarrollar su

propia capacidad de deducir, de relacionar, de priorizar, de elaborar síntesis, de manejar conflictos y de producir acción transformadora sostenida.

El sistema se basa en la participación activa del funcionario de la PAOT en el proceso de aprendizaje, y lo forma para la participación en la transformación y mejora de su institución. Esto no sólo por una razón de coherencia, sino también por una razón de eficacia: porque sólo participando, involucrándose, investigando, identificando y priorizando problemáticas y propuestas de mejora, porque sólo imaginando e impulsando, experimentando y cultivando cambios, llega a despertar y a construir en él mismo capacidades que lo llevan a comprender y transformar su realidad.

Se aprende de verdad lo que se imagina, lo que se vive, lo que se ensaya y se recrea, y no lo que simplemente se lee y se escucha. Cuando hay *proceso*, hay un verdadero aprendizaje.

4.3.5. Fase 5: Implementación de pequeños cambios y asesoría permanente.

Se integraron espacios cruciales de asesoría por parte de los instructores en el periodo de implementación de los primeros pequeños cambios. Eso con la intención de que el inicio del sistema de aprendizaje, fuera justamente un proceso de aprendizaje en sus beneficios y en cómo implementarlo.

Las asesorías se basan en diálogos que siguen los principios básicos del "*coaching*", que establecen que se debe orientar a través de preguntas constructivas, repeticiones de lo que funciona y ejemplos ilustrativos.

Este tipo de asesorías representa un proceso poco común de acompañamiento que auxilia, enriquece y sostiene la implementación de cambios y las mejoras institucionales, con un profundo respeto por la competencia de los participantes, los servidores de la PAOT. Si la asesoría fuera un espacio de opinión de expertos, fácilmente dañaría la confianza de los participantes en que ellos mismos tienen la capacidad de aprender e implementar los cambios. La opinión de expertos que corrijan en lugar de orientar a través de preguntas constructivas, no construye sobre la realidad, sino sobre una idea teórica de lo que debería ser.

En conclusión, el acompañamiento constructivo que se ofreció a los funcionarios, fortalece las iniciativas de cambio y el aprendizaje de los participantes, ya que su propósito fundamental radica en detonar procesos de reflexión, análisis y construcción de soluciones. De manera crucial, el espacio de asesoría promueve

entre los servidores asesorados, la toma de decisiones para la resolución de las problemáticas de manera consensual y la responsabilidad compartida. Por ello, la asesoría también resulta ser un espacio de aprendizaje mutuo entre servidores públicos de la PAOT y un proceso de reflexión-acción.

Este modelo de asesoría ya probado, que se sugiere ser aplicado como apoyo del sistema de aprendizaje, busca el tránsito gradual hacia una gestión autónoma del cambio, en la que no se dependa del asesor para la implementación de otros proyectos de mejora.

4.3.6. Fase 6: Identificación y ejecución de ajustes.

Lo fundamental en el aprendizaje de cómo manejar problemáticas y conflictos así como en los procesos de cambios, es identificar con facilidad lo que está funcionando para fortalecer esas acciones y dejar de hacer lo que no funciona. Es decir, lo importante no es realizar el plan tal como fue pensado, sino tener la capacidad de identificar los ajustes necesarios de realizar durante el proceso para obtener un mejor resultado.

La importancia de la capacidad de hacer ajustes, hace de esta fase una parte indispensable del sistema de aprendizaje que se enfoca en dos niveles de aprendizaje:

1. Se necesita aprender a identificar lo que funciona y lo que no funciona. Requiere herramientas y técnicas específicas para definir cuáles serían las señales de progreso que se quiere ver, cómo medirlas, así como identificar cómo se llega a esos escenarios.
2. Se necesita aprender cómo hacer los ajustes requeridos, con facilidad, utilizando los recursos disponibles y sin crear mayor resistencia al cambio.

Durante el periodo de implementación de cambio, los participantes tenían como tarea detectar lo que funcionaba mejor para así poder plantear los ajustes necesarios en los espacios de asesoría y después realizarlos.

En la tercera sesión del seminario, los dos grupos de participantes se juntaron para que cada uno de los 8 equipos pudiera describir no sólo los pequeños cambios que están realizando, sino también los ajustes que han hecho en el proceso, cómo los detectaron y cómo los realizaron.

Este enfoque en aprender cómo hacer ajustes ha resultado ser una parte importante del sistema, que se sugiere mantener en los procesos de aprendizaje en la PAOT del futuro.

4.3.7. Fase 7: Continuidad del sistema de aprendizaje - Diseño de nuevas propuestas.

Es claro que la funcionalidad de un sistema depende de su diseño, de la implementación del sistema y posteriormente del seguimiento y mantenimiento de los procesos que lo conforman. Es decir, un sistema tiene que tener continuidad para poder cumplir con su función. Convierte el aprendizaje en un proceso eslabonado, permanente y multilateral.

En la tercera y última sesión del seminario, se revisaron colectivamente los ajustes hechos en la implementación de pequeños cambios. Posteriormente se creó un espacio de consejos mutuos entre los equipos de cada grupo que trabajaban sobre las problemáticas de las mismas categorías.

Más allá de la inspiración y el enorme potencial de intercambio de consejos e ideas, el objetivo al unir los equipos era crear redes de colaboración y aprendizaje mutuo en círculos cada vez más amplios. Con gran probabilidad, esas nuevas alianzas, llevarán a nuevos resultados de aprendizaje, nuevas formas de hablar y actuar, y por lo tanto también a nuevas realidades accesibles para la PAOT.

El resultado concreto fueron 4 acuerdos de colaboración entre los equipos que asimismo definían los siguientes pasos a tomar para poder seguir y mantener el proceso de cambio y aprendizaje en la Procuraduría y cómo se pueden apoyar entre ellos.

Se sugiere que esta parte del sistema no sea percibida sólo como el final del ciclo, sino también como su inicio, y que se consideren los siguientes puntos para dar continuidad:

- Definir con claridad en qué consiste el seguimiento del aprendizaje y los cambios; quién lo va a realizar, cuándo y cómo.
- Tener espacios y fechas establecidos para revisión y ajustes.
- Seguir haciendo acuerdos de colaboración entre funcionarios de la PAOT, entre áreas, departamentos y subprocuradurías.

- Continuar con la definición de otros pasos pequeños y los planes de implementación entre funcionarios, áreas y subprocuradurías. De preferencia cada mes.
- Asesorar el proceso, inicialmente con una sesión de *coaching* para cada equipo, una vez cada dos semanas para después realizar la asesoría con mayor distancia entre cada reunión.

Esto significa, que el sistema de aprendizaje continúa cuando terminen los cursos u otras actividades educativas o de capacitación. El aprendizaje se origina, fluye y se extiende a través de las nuevas relaciones de la red de colaboración, que surge de un proceso continuo de reflexión y acción que sucede tanto en aula, como en los espacios de trabajo y durante cualquier convivencia dentro de la PAOT, sea ésta formal o informal.

La manera que está diseñado e implementado el modelo, integra la visión de que los procesos de aprendizaje y la implementación de pequeños cambios se vayan adaptando a futuras y nuevas realidades organizacionales e institucionales.

En tanto que proceso continuo y abierto, constructor de redes de comunicación y organización interna y externa, y de sinergias de cambio y mejora institucional, el sistema de aprendizaje se constituye en un sólido y eficaz instrumento para identificar, examinar y atender sostenidamente las problemáticas actuales y futuras de la PAOT.

Sistema y proceso, construyen un *continuun* comunicativo y organizativo en la comunidad laboral que permite germinar y cultivar cambios graduales y sostenidos en la Procuraduría. Además de ello, el sistema y el proceso de aprendizaje están orientados a crear y mantener un saldo organizativo entre los funcionarios públicos de la PAOT, que constantemente permite generar y desarrollar iniciativas de cambio y propuestas de mejora.

En conclusión, el sistema crea a la vez, procesos de aprendizajes y agentes de cambio y mejora, ambas cosas a beneficio de la PAOT como institución de vanguardia que ahora tendrá una plataforma sólida para transformar cada escenario de la PAOT que requiera cambios.

5. Retos y riesgos para el aprendizaje en la PAOT

Las partes de la implementación que de manera privilegiada nos han permitido realizar durante el cumplimiento del contrario, han sido caracterizadas por éxito y resultados sorprendentes. Cada uno de estos resultados así como el presente informe, representan una plataforma sólida y altamente fértil para seguir cosechando resultados positivos en el proceso de aprendizaje y cambio de la PAOT. Sin embargo, el presente no ofrece ninguna garantía del futuro. Los riesgos y retos son múltiples y con facilidad de puede perder lo construido.

Por esta razón, es de importancia crucial tomar los pasos necesarios para poder mantener lo que ya se ha implementado, hacer crecer el sistema, fortalecerlo e internalizarlo como una herramienta fundamental en cualquier cambio y mejora de la PAOT. Considerando esa necesidad, sugerimos poner atención a los siguientes puntos:

- Dar seguimiento constante a los cambios ya iniciados
- Fortalecer el sistema mediante la atención y reconocimiento de los mandos medios y altos.
- Identificar los agentes de cambio lo más pronto posible y asegurar que ellos mantengan el sistema, en particular en las fases iniciales.
- Aprovechar el gran potencial del sistema para crear aprendizaje, para mejorar el manejo de conflicto y para realizar cambios de todos tipos. De esta forma, el sistema llegará a tener permanencia y multiplicará sus beneficios conforme sea consolidado.
- Visibilizar con mayor claridad los valores que deben ser compartidos.
- Crear y mantener diálogos y apertura que propicien la creatividad, la innovación y la responsabilidad.
- La institución tiene que apoyar la existencia de los espacios de aprendizaje e incentivarlos.

Este contrato de colaboración entre la PAOT y CEGAM no únicamente ha resultado en una tipificación de problemáticas y conflictos, un seminario y una propuesta para la construcción de un sistema de aprendizaje, sino ha resultado en la *implementación inicial del sistema*, la creación de equipos, nuevas relaciones y diálogos entre funcionarios de la PAOT, así como pequeños cambios importantes ya realizados e identificación de los siguientes pasos a tomar.

Un sistema de aprendizaje surgió. Una nueva PAOT está naciendo.