
PRESENTACIÓN

La Tercera Sesión Plenaria del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP), realizada del 23 al 25 de octubre de 2013, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil estuvo encaminada a la creación del Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública (OLAP).

Esta reunión fue organizada por la *Fundación Getulio Vargas* y participaron miembros del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP), académicos y expertos que, a título personal, realizaron importantes contribuciones para delinear la organización, estructura y operación del Observatorio.

El OLAP se constituirá como un organismo autónomo pero con una estrecha relación con el GLAP, expresión regional del *Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*, cuyos miembros conformarán una importante red de expertos de veinte países latinoamericanos, siendo los enlaces y promotores de las actividades del Observatorio en sus respectivos países.

El Observatorio quedará bajo la Dirección General de José R. Castelazo y tendrá su sede en la ciudad de México.

El OLAP surge a partir de la inquietud de varios académicos y expertos ante la falta de un Observatorio dedicado a temas específicos de Administración Pública, especialmente en la región latinoamericana. De esta manera, el OLAP pretende ser un punto de referencia de bases de datos y análisis de la realidad latinoamericana, en las cuestiones que atañen al Estado, el gobierno y la administración pública; está pensado para fortalecer la capacidad institucional del gobierno a través de la Administración Pública.

Asimismo, el Observatorio promoverá los estudios comparados entre diversos países de la región, enfocados en temas bien delimitados de la administración pública.

Este trabajo consta de tres partes.

La primera es una referencia teórica a la Gestión del Conocimiento, concepto básico al hablar de observatorios, ya que implican información y un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto para el acopio de información como para su procesamiento y difusión, así como una síntesis de los planteamientos y propuestas clave de los participantes, resultado de los debates en Río de Janeiro.

La segunda consiste en el planteamiento del Dr. José R. Castelazo, en el cual se concretan las características y requerimientos para la construcción y operación del observatorio.

La tercera es la *Carta Brasil*, que recoge las conclusiones del grupo de trabajo que se reunió en la Tercera Sesión del GLAP, misma que ha sido publicada el día 15 de enero de 2014, en el periódico *La Crónica*.

Con este trabajo se pretende sentar las bases de un proyecto que busca contribuir a la mejora de las administraciones públicas de los países latinoamericanos, mediante estudios pertinentes que generen un diagnóstico de la realidad de la región, y que orienten a los gobiernos a crear o modificar políticas públicas acordes a las necesidades de la sociedad.

José R. Castelazo
Presidente

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LOS OBSERVATORIOS. EL CASO DEL OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OLAP)

I. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

En el mundo globalizado en el que nos encontramos, las tecnologías de la información y la comunicación han tomado un papel preponderante al convertirse en herramientas fundamentales para la interconexión de las sociedades y a su vez al facilitar el flujo de conocimiento.

En este sentido, es necesario que el conocimiento pueda ser compartido, usado de forma efectiva y que existan canales para la mejora de la captación del conocimiento, tanto explícito como el implícito o tácito. De acuerdo a Nonaka (1991), la información a la que están expuestos los individuos puede considerarse como conocimiento potencial; éste se transforma en conocimiento explícito cuando se combina en el contexto y con la experiencia¹.

Para efectos de este breve documento, se definirá el Conocimiento como el conjunto de experiencias, saberes, valores, información, percepciones e ideas que crean determinada estructura mental en el sujeto para evaluar e incorporar nuevas ideas, saber y experiencias.

Por lo tanto es importante hacer una breve referencia con respecto a la gestión del conocimiento, la cual se vuelve imprescindible para la operación, difusión e impacto deseado del Observatorio.

Por ello, Alberto Minakata (2009)² nos remonta al origen y evolución de la gestión del conocimiento la cual aparece históricamente como una toma de conciencia del valor del conocimiento como recurso y producto de la economía del conocimiento en la sociedad de la información.

En 1970, Peter Drucker empleó por primera vez el término *knowledge worker* y empezó a escribir acerca de las personas cuyas experiencias y conocimientos son más importantes que sus habilidades físicas, en una organización. Durante la década de los ochenta, en las organizaciones productivas se pusieron en marcha programas tendentes

¹ Nonaka. *The Knowledge Creating Company*. Harvard Business Review, November-December, 1991, págs. 96-104.

² Alberto Minakata Arceo. *Gestión del conocimiento en educación y transformación de la escuela. Notas para un campo en construcción*. ITESO, Sinéctica, *Revista electrónica de educación*. No. 32, enero-junio, 2009.

a mejorar su productividad basadas en iniciativas de mejora de la calidad: *Total Quality Management, Business Process Reengineering* y *Six-Sigma*.

El término *knowledge management* o gestión del conocimiento, se empieza a utilizar al alba de los noventa, aunque ya existían desarrollos prácticos y contribuciones académicas que bien podrían caer en ese campo.

Esta toma de conciencia y construcción tiene como ámbito preferencial las organizaciones empresariales. En él se reconoce la necesidad de acelerar flujos de información desde los individuos hacia la organización para volver a los individuos y producir un valor agregado para la organización y sus clientes en la producción del conocimiento. Para ello, la GC requiere de procesos: de los individuos y grupos que tienen la responsabilidad de hacer explícito su conocimiento para la organización, y de ésta, diseñar los medios de comunicación y la infraestructura para hacer posible el flujo de información.

El análisis de los ciclos de generación-almacenamiento-distribución-uso-generalización es un elemento central del desarrollo de la gestión del conocimiento. Éste asunto es abordado por estudiosos del campo, como Nonaka y Takeuchi (1995). Para estos autores, la generación del conocimiento se realiza en cuatro fases: 1) la de socialización, de compartir experiencias e ideas personales del conocimiento tácito personal al conocimiento colectivo; 2) la de externalización, el paso del conocimiento tácito colectivo al explícito; 3) la de combinación, en la que se efectúa el intercambio de conocimientos explícitos, documentos compartidos por diferentes modalidades, principalmente a través de medios virtuales, y 4) la de interiorización o de aprendizaje, en la que el conocimiento explícito colectivo se transforma en tácito individual.

II. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LOS OBSERVATORIOS

Un observatorio es un organismo creado por un colectivo con el fin de seguir la evolución de un fenómeno de interés general; desde las administraciones públicas, nacionales, regionales y locales; desde instituciones académicas, sindicatos, empresas, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil se ha promovido y apoyado la creación de estos órganos coadyuvantes al desempeño institucional mediante señalamientos puntuales y propositivos previo estudio, registro y análisis de la situación y evolución de una temática determinada.

En la década de los sesenta del siglo pasado se inició la consolidación del concepto de observatorio en el ámbito social, con la ayuda luego de las tecnologías de la información y la comunicación, sumadas a los modernos métodos de investigación.

De esta manera, el observatorio social se puede definir como una estructura cuya actividad consiste en la recopilación de información de un sector social, el diagnóstico de su situación, la previsión de su evolución y la producción de informes que sirvan para fundamentar la toma de decisiones ante las demandas de ese sector social.

Los Observatorios han mostrado un desarrollo extraordinario con amplitud de temas: violencia de género, inmigración, racismo y xenofobia, tecnología, infancia, salud, sostenibilidad, globalización, responsabilidad social corporativa, tercer sector, voluntariado, entre otros temas.

Según el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004)*, la labor de un Observatorio, en términos generales, va en relación con las siguientes áreas de trabajo:

- Recopilación de datos y elaboración de bases de datos;
- Metodologías para codificar, clasificar y categorizar datos;
- Conexión de gente/organizaciones que trabajen en áreas similares;
- Aplicaciones específicas de las nuevas herramientas técnicas, y
- Análisis de tendencias/publicaciones.

Como menciona Natividad Enjuto (2010)³, el lugar preponderante que ocupa la observación en el método científico de investigación da cuenta de la importancia de los observatorios sociales, pues es en ellos donde comienza a forjarse todo el proceso de investigación, puesto que tanto las metodologías tradicionales como las modernas de exploración científica parten del hecho de observar.

Pero el aparentemente “simple” hecho de observar o estudiar un fenómeno en un contexto determinado, es en realidad un proceso complejo que exige el uso y la integración de herramientas cuantitativas y cualitativas. De una cuidadosa, exhaustiva y exacta observación depende un acertado reconocimiento o planteamiento de una problemática y, a partir de ello, la elaboración de una hipótesis certera y cercana al fenómeno social que se estudia.

En el caso de los observatorios sociales, el “observar” requiere del mismo modo de una serie de instrumentos y metodologías que entrelazan elementos cuantitativos y cualitativos. En la actualidad, se puede decir que para que un observatorio cumpla con sus objetivos, se debe soportar en sistemas de información eficientes y debe integrar distintos conocimientos y profesiones.

A fin de considerar confiables los resultados de las observaciones, los datos resultantes deben ser contrastados y verificados mediante principios, técnicas y otros elementos teóricos o de investigación con enfoque interdisciplinario, con ello se estará en mejor posición para la comprensión de la realidad social.

En este orden de ideas, es posible enumerar aspectos contextuales que han influido en la aparición y proliferación de los observatorios sociales en los últimos años:

- **El reconocimiento**, en los países occidentales, de un número creciente de derechos de carácter social conlleva paralelamente una mayor generación de informaciones sobre el sector y

³ Natividad Enjuto. *Razón de Ser de los Observatorios*, Ponencia Marco, Jornada, “Observando Observatorios. ¿Nuevos agentes en el Tercer Sector? Plataforma del Voluntariado de España, Madrid, enero, 2010, págs. 12-20.

la necesidad de contar con medios más perfeccionados y sofisticados, capaces de gestionar y comprender un volumen de datos que de otro modo no sería posible tratar.

- **La tendencia a la descentralización de las administraciones** ha hecho necesaria la construcción de un sistema de información adaptado a las realidades de un territorio definido.
- **El surgimiento de nuevos métodos** de conocimiento de las necesidades del sector público y asociativo.
- **La constatación de que lo observado**, salvo excepciones, ésta acción no era objeto de la atención del observador, frecuentemente se restringía al dominio estadístico.
- **La complejidad** cada vez mayor del sector social y la dificultad de definir el conjunto de prestaciones y servicios que intervienen en este sector han contribuido también a la necesidad de adaptar la forma de acceder a su conocimiento.
- **La demanda de los sectores sociales** de que el conocimiento de su realidad se muestre en sus detalles y se ponga a disposición de todos los interesados.
- **El interés de las organizaciones sociales** en ser promotoras y partícipes, en primera persona, en la producción de información y conocimiento sobre su propia realidad, secundado por la eventual desconfianza sobre el enfoque y tratamiento que de éstas cuestiones puedan hacer los observatorios oficiales.

Es de advertirse que los Observatorios afrontan diversos riesgos que en dado momento comprometerían su objetivo, entre ellas:

- Las que llevan a la promoción de observatorios como respuesta tópica a un problema para cuya solución el observatorio es inane;
- La creación de observatorios por simples razones de moda o por publicitar al ente que lo patrocina.
- La reactividad de las administraciones ante determinada situación, parafraseando una conocida frase, decidiendo que “si tenemos un problema, creamos un observatorio”.

En su análisis, Enjuto realiza una propuesta de objetivos globales para los observatorios sociales, los cuales nos proporcionan una amplia

perspectiva de lo que implica la operación de un observatorio social, así como su función tanto para el Estado como para la sociedad civil. A continuación se detallan tales objetivos:

Producción de conocimiento

La producción del conocimiento es el primer objetivo de los observatorios en la medida en que a menudo la insuficiencia de datos u organización limitada de éstos, no contribuye a la toma de decisiones. Se trata de un conocimiento que habría de facilitar una mejor correspondencia entre las necesidades sociales y la oferta social. El conocimiento de la realidad a menudo es parcial, limitado y poco cuantificado. El observatorio, a través de métodos adecuados, puede aportar una información más precisa y elaborada, además de compartirla con los sectores implicados.

Delimitar la complejidad social

Frecuentemente ocurre que los responsables y profesionales del ámbito social desconocen dónde empiezan o acaban las funciones de cada uno. Por ello resulta indispensable una representación colectiva de la realidad del sector social. Sin un conocimiento preciso del sector y respecto a quién corresponde realizar cada acción, con la consecuente pérdida de eficacia de la acción social. Delimitar la complejidad social es tarea de un observatorio, es una reflexión previa a la intervención en un sector muy comprometido.

Centralización de datos

La centralización de datos permite poner en evidencia las complementariedades y las redundancias, con lo cual se alcanza la coherencia en la información, se reduce la complejidad. Cada participante en un observatorio social dispone de datos pertinentes en función de los objetivos organizacionales y sus responsabilidades.

Diagnóstico

Previamente al compromiso político o social es conveniente realizar un diagnóstico de la situación actual. Por ejemplo, para constatar el

exceso de medios en un sector o territorio por comparación con la insuficiencia en otro. Aquí, el papel del observatorio no es solamente el de realizar la fotografía de la situación, sino también intentar explicar las razones.

Anticipación

Es la función prospectiva del observatorio social. Consiste en tratar de prever acontecimientos futuros, prever las consecuencias que van a desprenderse de una situación dada, que permita a los responsables adelantarse a las circunstancias y evitar que las situaciones de hecho se impongan.

La utilidad prospectiva del observatorio consiste en que a partir de la información compilada, se posibilita la identificación de tendencias en determinados ámbitos y se está en situación de imaginar escenarios y adoptar medias consecuentes.

Los observatorios sociales constituyen las primeras fases, indispensables para la calidad y la pertinencia de las informaciones útiles a la prospectiva. Es así porque no puede haber prospectiva sin la recopilación de datos y su organización, necesarias para la comprensión de la realidad. Intentar construir el futuro sin un respaldo de datos fiables y coherentes no es en absoluto recomendable.

Sea para efectos globales, comunitarios, nacionales, regionales o locales, sean estatales, autonómicos, locales o de asociaciones, los observatorios sociales se crean con el propósito de disponer de fuentes de información contrastada y analizada, con suficiente calidad, que proporcionen los apoyos de conocimiento en los que fundamentar la acción, sea desde el sector público, sea desde el privado, sobre los grupos sociales afectados.

Cabe mencionar que la operación de los observatorios sería imposible sin los medios de que dispone la sociedad actualmente, es decir, sin las tecnologías de la información y comunicación (TICs) que se han convertido en una herramienta decisiva, tanto para el análisis de la información como para poner los resultados a disposición de los usuarios.

En este entorno, adquiere relevancia la tendencia de los observatorios sociales a fusionar las nuevas tecnologías informáticas, diseñadas para el manejo y organización de la información, con la capacidad cognitiva de los analistas de sistemas y los investigadores sociales.

La sociedad de la información reúne unas características que condicionan, para bien (y a veces para mal), muchos ámbitos de nuestras vidas y de nuestra sociedad. Algunas de ellas se revelan especialmente oportunas por su particular incidencia en el asunto que nos ocupa:

- Información abundante y diversa;
- Surgimiento de canales de información y comunicación que se convierten en el espacio preferente de intercambio social;
- Superación de las barreras geográficas y las distancias físicas;
- Interactividad permanente, que además de consumir información, da a los usuarios la capacidad de producirla, e
- Instantaneidad de la comunicación.

En este sentido, “la Sociedad de la Información debe estar centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la *Carta de las Naciones Unidas*”, se afirma en la *Declaración de Principios de la Cumbre de la Sociedad de la Información*, celebrada en Ginebra en 2003. De esta manera, los observatorios sociales pueden ser utilizados por la comunidad, utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación, para conocer con mayor profundidad su realidad y encaminar sus esfuerzos a la mejora de sus condiciones de vida.

III. EL OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OLAP)

El principal objeto de estudio del OLAP es la Administración Pública, en este sentido, es conveniente dirigir nuestra atención a una serie de reflexiones:

En primer lugar, están las de carácter político; la Administración Pública tradicionalmente ha tenido un papel relativamente subordinado por parte de los gobiernos, a pesar de que éstos perduran con base en una Administración Pública con capacidad para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado: Seguridad, Equilibrio Social y Económico, Bienestar General y Sustentabilidad.

Sin embargo, se percibe de manera general en la región latinoamericana, escasa comprensión, sobre la importancia de la Administración Pública como elemento fundamental del Estado.

En segundo lugar, el Estado ha mantenido su posición en la sociedad y en la economía, aun contra los experimentos de orden neoliberal. Las crisis que se han generado a nivel global han derivado en el reconocimiento de la necesidad de contar con el Estado, como ente de equilibrio y avenencia social.

De la concepción del Estado mínimo a ultranza, se ha pasado a un Estado que jugará un papel más intenso y protagónico en los contextos social y económico; llamado a encabezar las transformaciones en cada país y, desde luego, a nivel global.

La crisis de los recursos, sin embargo, viene a ser una limitante. El sector público, debe navegar entre un mar de restricciones de carácter micro y macro económico que obligan a un mejor desempeño y una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la sociedad para destinarlos al bien público.

Otro de los grandes aspectos fundamentales es la integridad que se ha convertido en un punto focal para calificar la legitimidad de las instituciones y el Estado mismo.

Lo público está en el centro de la atención social. Hoy en día se ha vuelto a lo público, trascendiendo a lo estadual, pero involucrando también al Estado como uno de los actores en la visión de la sociedad que reclama una acción más eficiente y eficaz.

Las exigencias de la globalización conforman otro reto; llaman a reflexionar respecto a cómo el Estado puede ser capaz de apropiarse los beneficios de la globalización al tiempo que neutraliza los efectos negativos que pueda causar.

En este escenario, es preciso contar con la capacidad y la participación coordinada de todos los órdenes de gobierno, no sólo el Estado central, sino los órganos subnacionales.

Esas son unas reflexiones políticas que enmarcan la importancia de la discusión colectiva grupal, regional de los temas de Estado y administración pública. En este contexto, es oportuno plantear la interrogante: ¿cuáles son los objetivos que se le podrían dar al Observatorio Latinoamericano de la Administración pública?

El Observatorio debe aportar elementos conducentes a la toma de decisiones para la superación de la crisis institucional; éste sería como una herramienta que ayudaría a repensar los aspectos institucionales en crisis; a superar ese papel subordinado que atávicamente se le ha asignado a la Administración Pública.

El Observatorio sería un instrumento de enfoque para la reflexión sistemática y la comprensión de la realidad a partir del conocimiento de las condiciones verdaderas de nuestras sociedades y sus gobiernos. El Observatorio aportará información a los líderes de la región, a todos aquellos interesados en los temas de Estado, de Administración, de política pública.

Asimismo, será un insumo de las reflexiones académicas, enfocado al papel que podrían tener las instituciones que hacen pensamiento, que generan reflexión, que producen investigación o que transmiten conocimiento; también será un instrumento para rescatar las deliberaciones en materia de Administración Pública, con método

y rigor científico, de este modo, se podrán entender los sistemas de gestión y organización, y las dinámicas de las políticas públicas a nivel del Estado.

La alianza estratégica IICA-GLAP-OLAP

El *Instituto Internacional Ciencias Administrativas* es una asociación civil internacional con sede en Bruselas, Bélgica que cuenta con más de 80 años de vida, como asociación civil no tiene fines lucrativos y su objetivo es promover el estudio y desarrollo de la administración pública en todo el mundo.

Por su parte, el *Grupo Latinoamericano por la Administración Pública*, expresión regional del IICA, convoca a expertos que a título personal tienen la vocación para participar en este esfuerzo de coordinación en la región latinoamericana a fin alcanzar mejores resultados de nuestros gobiernos.

El GLAP no persigue fines lucrativos; tiene una organización básica muy simple que nos permite actuar con gran flexibilidad; actualmente cuenta con 125 miembros, quienes han propiciado establecer vínculos muy fuertes entre instituciones y universidades de veinte países de América Latina.

El Grupo está conformado por capítulos, el Capítulo Centroamericano y del Caribe fue creado en junio de 2011 en la ciudad de Guatemala, Guatemala, y el capítulo Sudamericano se instaló en noviembre del mismo año en Bogotá, Colombia.

La coordinación del *Grupo Latinoamericano por la Administración Pública* organiza un congreso anual donde se debate sobre un tema específico de la administración pública de la región. Es en este espacio donde el Observatorio habrá de presentar los resultados de su observación anual; simultáneamente, los expertos del GLAP analizarían el reporte, las conclusiones y se harían las recomendaciones pertinentes a los gobiernos latinoamericanos para que logren mejorar su desempeño en ciertas políticas públicas, o en su defecto, lo que tienen que dejar de hacer para lograrlo.

Es así como se vincula el GLAP con el OLAP, de tal forma que un consejo asesor formado por expertos del *Grupo Latinoamericano por la Administración Pública*, realizaría la propuesta del nuevo tema a observar, la evaluación de esa propuesta o proyecto, definiría los criterios, los factores para calificar la viabilidad del proyecto, su relevancia, es decir, la justificación del tema a observar, desde el punto de vista sustantivo y adjetivo.

Características del Observatorio

En primer lugar, el Observatorio debe fundamentarse en un sistema de información. Por un lado, éste podría constituirse de series, construir indicadores simples y compuestos, criterios de medición. Por otro lado, podría desarrollar análisis de coyuntura, cuya periodicidad también habrá que establecerla con algún criterio técnico. En este sentido, el OLAP puede convertirse en un centro de referencia para promover investigación en profundidad.

El Observatorio generará una serie de parámetros para que todo el mundo se refiera a ciertas variables en términos de comparabilidad, ciertos indicadores y ciertas dimensiones de análisis que permitan hacer verdaderos estudios sistemáticos comparados a profundidad en períodos anuales.

Otro aspecto a considerar serían los Boletines periódicos. Sin duda el Observatorio debiera publicar boletines periódicos asociados a los análisis de coyuntura y promover eventos académicos que corresponden precisamente a una de las labores más importantes: la divulgación de los resultados que va obteniendo.

En relación a las variables con las que trabajaría el Observatorio resultarían convenientes las de orden contextual, por ejemplo, el régimen político, el sistema de justicia, el sistema de partidos, demandas y evaluación ciudadana, participación social, integridad; sumadas a las variables organizacionales clave, por ejemplo temas de delegación, descentralización, grados de especialización o con estructuras de coordinación.

Hoy en día existen ejemplos interesantes de trabajos que se han hecho en distintas partes del mundo identificando variables y planteando parámetros de comparación entre distintos países.

Igualmente se encuentran las variables de gestión transversal como los temas de presupuesto, contabilidad, planificación y talento humano, o en temas de política pública y gestión de servicios que es la parte más específica y especializada, además del caso de los sectores sociales, de los sectores de infraestructura o de los sectores económicos, de servicios domiciliarios o de ambiente entre otros.

El Observatorio debería tener algunos efectos demostrativos. El solo hecho de situar a los países en un *ranking* a partir de ciertas variables es un servicio a los gobiernos, así como el resultado de encuestas que eventualmente pudieran aplicarse sobre temas clave de administración pública.

El OLAP debe tener la capacidad de difundir resultados relevantes de los análisis de coyuntura, mediante informes periódicos o la publicación de resultados de eventos académicos, los análisis a profundidad anuales pueden ser un campo de acción importante para el Observatorio. Asimismo, se pondrían en evidencia prácticas –fallidas y exitosas– en relación a temas de Administración Pública.

Dentro de las tareas del Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública se encuentra el estructurar las áreas temáticas y el marco teórico conceptual, e identificar las variables independientes de cada fenómeno.

Es importante definir canales de salida, porque no solamente es pensar en la información por la información, sino en términos de la utilidad de la información.

El sistema de información

Una de las tareas fundamentales es la estructuración de un sistema de información, la definición de parámetros y fuentes de información, la organización, una red para alimentar al sistema, asociada a

protocolos de usuarios. Dentro de las tareas también se cuenta la elaboración de estudios de caso bajo parámetros comunes, lo cual se emprendería con el primer taller de estudios de casos. Todo ello sustentado en recursos de apoyo internacional y cooperación de organismos privados y públicos.

En este sentido, entendemos un sistema de información, como un conjunto de elementos y recursos orientados al tratamiento y administración de datos organizados de tal manera que su uso implique valor y pertinencia, para atender necesidades o alcanzar objetivos.

Se trata de la interacción de personas, datos, técnicas de trabajo, recursos informáticos y de comunicación, en una estructura articulada.

Primero, la base de datos es donde vamos a almacenar toda la información requerida para la toma de decisiones, la información se organizará en registros específicos e identificables, las tipologías, las categorías obedecerán a la conceptualización del Observatorio, no será aleatorio, obedecerá a un criterio teórico conceptual.

El modelo permitirá al usuario consultar, agregar, modificar o eliminar un registro específico de información, serán transacciones que el sistema tendrá arreglado a través de protocolos.

En el sistema del OLAP, el usuario podrá obtener uno o más registros y/o información de tipo estadístico de acuerdo con criterios de búsqueda y selección que están articulados al sistema y que estarán definidos. Se propone desarrollar informes trimestrales y un consolidado anual.

Los procesos dentro de esa estructura, se relacionan con todos aquellos elementos que de acuerdo con una lógica predefinida permiten obtener información de la base de datos y generar nuevos registros de información. Los datos sólo son controlados por el usuario.

Algunas de las grandes dimensiones que tendría ese sistema de información serían: el gasto y la clasificación de funciones del

gobierno, a partir de parámetros internacionales. En este sentido, sería importante analizar cuánto se asigna para justicia, cuánto para seguridad, cuál es la composición frente al PIB, la distribución del gasto por habitante en relación a determinados bienes o servicios.

Además del gasto público, el OLAP debiera dirigir su atención a temas de integridad, de relación sector público-privado, los temas de empleo público y gestión humana, la clasificación de las funciones del gobierno que va muy de la mano con la clasificación del gasto.

Las prácticas y procedimientos presupuestarios, el gobierno abierto, los sistemas sectoriales de gestión, que son mucho más especializados y que podrían constituir módulos incrementales al sistema básico de información.

Otro aspecto que se podría observar sería la gestión de talento humano, por ejemplo, la existencia o ausencia de regímenes de mérito en los países de América Latina, sus clasificaciones, las modalidades de evaluación, si atienden sólo a los altos directivos o si es un sistema abierto al total de los funcionarios públicos.

Otro asunto a estudiar sería el sistema de empleo, sus modalidades, categorías y características; los sistemas de remuneración, la productividad, el desempeño de las organizaciones, la gestión humana, entre otros.

Adicionalmente, el Observatorio analizaría la gestión sectorial y las políticas públicas, enriquecida con estudios comparativos y de profundidad desarrollados por el propio OLAP.

Por último, en este proceso de constitución del OLAP es importante abarcar la cuestión de los procedimientos administrativos, los cuales se entienden como el conjunto de reglas y políticas de la organización que rigen el comportamiento de los usuarios que eso debe de estar muy claro y definido en un manual desde el principio del sistema y frente al sistema. Determinación de grados de accesibilidad, asignación de claves, procesamiento, perfiles profesionales.

Con este panorama sobre el proceso de constitución del Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública, podemos llegar a las siguientes conclusiones al respecto:

Primera, se presenta una fase de construcción del sistema estandarizado, el cual consultará las fuentes de los países, con la conciencia de que existen ya fuentes regionales y habrá que levantar otras.

Segunda, la información se sustentará sobre la base de un sistema de variables e indicadores.

Tercera, que habrá además un receptáculo documental, organizado en archivos con criterio lógico y dentro de la estructura del sistema.

Cuarta, conviene establecer enlaces colaborativos con instituciones de propósitos afines, y

Quinta, que este sistema de información se desarrollará paulatinamente con módulos adicionales respecto a temas de política pública y gestión sectorial.

La difusión del OLAP

La difusión de los trabajos del Observatorio debe hacerse sobre temas relevantes para la atención de los beneficiarios de la información, para la toma de decisiones en el gobierno, para estudios específicos en las universidades, para la realización de seminarios, por ejemplo.

Es importante tener en consideración que la estrategia de promoción es fundamental para la operación del Observatorio; en este sentido, debemos contar con información, evidencia, argumentación y convencimiento.

El Observatorio debe estar encaminado a cerrar la brecha entre lo que se conoce y lo que se hace, es decir, entre la toma de decisiones y lo que está sucediendo.

Los principales destinatarios del OLAP son los gobiernos; municipales, subnacionales, nacionales, organismos públicos descentralizados, organizaciones civiles, es decir, todos aquellos que toman decisiones de primer nivel. El objetivo es mejorar las instituciones y fortalecer la capacidad institucional.

IV. HACIA EL OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCUMENTO BASE

Dr. José R. Castelazo

En abril de 2013, un grupo de expertos pertenecientes al *Grupo Latinoamericano por la Administración Pública*, reunido en la ciudad de Lima, Perú, estableció el compromiso de explorar las condiciones para la creación del “Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública”, con el propósito de mantener al día el conocimiento sobre avances, fortalezas, debilidades y retrocesos de los gobiernos de la región, a través de la creación de un sistema de información que habrá de considerar variables e indicadores respecto a temas de impacto en los procesos gubernativos en los diversos países de la región.

Asimismo, se fijó esta reunión en Río de Janeiro, como el punto de partida para la definición de acciones conducentes a la puesta en marcha y operación del Observatorio.

La convergencia de tres fenómenos globales: La creciente preocupación de la sociedad civil organizada respecto de los asuntos públicos; la integración de organismos multinacionales abocados al estudio de las Administraciones Públicas, y la disponibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación, ha posibilitado el surgimiento de numerosos y diversos observatorios dedicados a medir y analizar diferentes aspectos de la vida pública.

Entre estos se cuentan el “Observatorio de Gobernanza de la ONU”; el “Observatorio de Innovación del Sector Público” de la OCDE, dedicado a las buenas prácticas en el sector público; el “Observatorio Interamericano de Seguridad” de la OEA”. También podemos contar con organismos del sector social, como el Latinobarómetro, encargado de examinar la cultura democrática de la región; Transparencia Internacional, a través de cada uno de sus capítulos nacionales, da conocer el *status* de la percepción de la corrupción a nivel mundial.

Del mismo modo, en cada país han surgido observatorios ciudadanos y académicos que atienden aspectos de las condiciones políticas, económicas, sociales y gubernamentales específicas, como lo son: el “Observatorio de Seguridad Ciudadana” de Argentina; el “Observatorio ChileCompra”; el Observatorio Político de Brasil; el “Observatorio Laboral y Ocupacional” de Colombia, o el “Observatorio Económico”, de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, entre otros múltiples esfuerzos.

Ante esta proliferación y diversidad, se hace evidente la necesidad de contar con un observatorio ESPECIALIZADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, que reúna las características siguientes:

- **Integral:** Que en una sola organización se aborden todos y cada uno de los aspectos de las administraciones públicas;
- **Objetivo:** Que recopile, organice y presente información libre de sesgos;
- **Funcional:** Que permita la comparación de condiciones generales entre los países de la región;
- **Pertinente y con valor social:** Que se ocupe de información relevante y trascendente, y
- **Experto: Integrado por servidores públicos y académicos en activo o en retiro, reconocidos en su trayectoria profesional, probidad y aportes a la Administración Pública.**

Objetivo General:

Contar con un instrumento que permita orientar las acciones gubernamentales para el cumplimiento de los fines del Estado en beneficio de la población: Seguridad y Paz Social, Equilibrio Político y Económico; Bienestar General, y Sustentabilidad.

Objetivos Específicos:

- Poner a la disposición de la opinión pública y la ciudadanía información suficiente, objetiva, oportuna e imparcial respecto a la Administración Pública en cada país;

- Promover la participación social en las políticas públicas;
- Innovar en los procesos de evaluación de la gestión pública;
- Establecer medios de intercambio de conocimientos, propiciar la vinculación entre las Administraciones Públicas y la comunicación con la opinión pública para el fortalecimiento de la confianza, y
- Establecer parámetros de comparación entre las Administraciones Públicas, a fin de identificar fortalezas compatibles entre países y áreas de oportunidad susceptibles de subsanarse mediante experiencias externas.

Propuesta de organización

Naturaleza: El “Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública”, será un organismo vinculado al *Grupo Latinoamericano por la Administración Pública*, caracterizado por su independencia de cualquier gobierno, partido político o grupo ideológico.

Alcances: En una **taxonomía** propuesta por el INAP México, se identificaron diversos grados de intervención que pudiesen tener los observatorios, en seguida se describen cinco grados de intervención y las acciones a realizar en cada una de ellos. A partir de lo cual se podrá determinar el más apropiado para el Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública:

GRADO DE INTERVENCIÓN:	ACCIONES
Informativo:	Observar, y Divulgar.
Comparativo:	Contrastar; Clasificar, y Difundir.
Evaluador:	Analizar; Calificar, y Difundir.
Crítico:	Analizar; Calificar; Denunciar, y Difundir.
De opinión:	Analizar; Calificar; Discutir; Concluir, y Difundir.
Colaborativo	Analizar; Calificar; Señalar; Proponer, y Comunicar.
Interactivo	Dialogar; Concertar; Proponer; Vincular, y Comunicar.

El OLAP habrá de incluir características incrementales de cada uno de los grados de intervención descritos en la tabla, a fin de responder a los propósitos generales del propio observatorio, o requerimientos específicos de gobiernos e instituciones.

Base normativa:

El Observatorio deberá respetar el marco legal de cada país. Contará con un **Reglamento Interior**, derivado de los acuerdos adoptados por el GLAP en su Reunión Fundacional en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, y contenidos en la *Carta Chiapas*.

Integración: El Observatorio contará con los siguientes órganos de dirección y de operación:

- Coordinador General Internacional;
- Consejo Asesor Internacional:
 - Coordinador Internacional de Acopio de información;
 - Coordinador Internacional de Análisis, y
 - Coordinador Internacional de Divulgación.

En cada país se podrá establecer una estructura semejante o, en su caso, únicamente se contará con un **corresponsal experto**.

Medios:

- a) De acopio de información:
- Examen experto de fuentes directas:
 - Legislación y normatividad;
 - Informes gubernamentales, y
 - Encuestas propias.
 - Examen experto de fuentes indirectas:
 - Mesografía especializada en Administración Pública;
 - Portales de gobiernos nacionales;
 - Medios de comunicación en cada país (prensa, radio, TV), y
 - Encuestas realizadas por otras organizaciones.

b) De concentración y Análisis de información:

- Repositorios:
- Físicos, y
- Electrónicos.
 - Bases dinámicas de datos, y
 - Enlaces con otros observatorios.

c) De divulgación:

- Portal WEB;
- Blog;
- Cuentas de *Google* y *YouTube*;
- Canal de *streaming*;
- Publicaciones;
- SIMPOSIAE anuales, y
- ENCUESTA TEMÁTICA anual.

Indicadores:

- Estructura organizacional:
 - Normativa del gobierno;
 - Niveles jerárquicos;
 - Tramos de control;
 - Recursos Humanos, y
 - Recursos Materiales.

- Productividad social:
 - Educación;
 - Salud;
 - Vivienda;
 - Empleo, y
 - Migración.

- Eficiencia:
 - Proporción del Gasto Público en el PIB;
 - Gasto Corriente;
 - Gasto de Inversión;
 - Capacidad Recaudatoria, y
 - Planeación y Programación.

-
- Innovación
 - Gobernanza electrónica;
 - Brecha tecnológica;
 - Alfabetización digital;
 - Infraestructura administrativa digital, y
 - Buenas prácticas.



Víctor J. Flecha (Paraguay); Luis Solari (Perú); Fernando Valdez (Guatemala); Guido Maggi (Perú); Salvador Ortiz (México); Mireya Reyes (México); Michael De Vries (IASIA); Fridole Ballén (Colombia); Gloria Enríquez (México); Marlos Lima (Brasil); Leonardo Letelier (Chile); Bianor Cavalcanti (Brasil); Pedro Andrieu (Argentina); José R. Castelazo (México); Carlos Reta (México); Rethelny Figueroa (Nicaragua); Rolet Loretan (IICA), y César Ramírez (Colombia).



Rolet Loretan (IICA); Bianor Cavalcanti (Brasil); José R. Castelazo (México); Michael de Vries (IASIA), y Carlos Reta (México).



Fridole Ballén Duque (Colombia); Marlos Lima (Brasil), y Luis Solari (Perú).



Rolet Loretan (IICA); Bianor Cavalcanti (Brasil); José R. Castelazo (México); Michael de Vries (IASIA); Carlos Reta (México); Edgar González Salas (Colombia), y Gloria Enriquez (México).

ANEXOS

ANEXO I

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS GRUPO LATINOAMERICANO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Carta Brasil

Los suscritos, participantes en la Tercera Sesión Plenaria del *Grupo Latinoamericano por la Administración Pública* (GLAP), celebrada los días 23 al 25 de octubre en la ciudad de San Sebastián de Río de Janeiro, Brasil; convocados por: el *Instituto Internacional de Ciencias Administrativas* (IICA), el *Instituto Nacional de Administración Pública de México* (INAP) y la *Fundación Getulio Vargas* (FGV), dan a conocer sus reflexiones y decisiones en esta Carta referente a la **Transmisión de la Coordinación del GLAP y la Creación del Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública (OLAP)**.

Sobre la Sesión Plenaria del GLAP:

- Se reafirma que el GLAP es un foro de entendimiento y conciliación de ideas para crear conciencia sobre la importancia de mantener viva y siempre positiva la alianza entre las instituciones del Estado, la sociedad organizada y la ciudadanía en cada Nación de América Latina.
- Tal como lo afirmamos en la sesión constitutiva del GLAP, celebrada en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez México, en agosto del 2010, el Grupo se constituye para “Promover la capacidad de gobernar apegada a un Estado Democrático de Derecho que permanentemente procure el bienestar de las sociedades en los países de la región” así como con el objetivo de “Promover la cultura administrativa en las instituciones gubernamentales y de los servidores públicos de los países de América Latina, de acuerdo a su idiosincrasia y posibilidades educacionales y tecnológicas”.

-
- Al considerar la diversidad representativa de la región para continuar con el robustecimiento de los vínculos entre los académicos, profesionales de la administración pública y servidores públicos de los países latinoamericanos, se reconoce una nueva etapa en la evolución del GLAP; **José R. Castelazo, experto mexicano traspasa la Coordinación del Grupo a Bianor Cavalcanti, experto brasileño.**
 - En el marco de los debates de la Sesión Plenaria del GLAP, se acentúa la pertinencia de generar mecanismos de cooperación regional que coadyuven a expresar, fortalecer y potenciar la Administración Pública como actividad humana y disciplina social. De esta manera, se conviene la creación del **Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública (OLAP).**

Sobre la naturaleza del OLAP:

- El Observatorio se proyecta como una herramienta útil a la interlocución y toma de decisiones. Pretende servir como base para el intercambio de ideas y experiencias de las administraciones públicas de la región, cuya fortaleza reside en la definición de categorías de análisis, recopilación de índices y variables así como en la construcción de indicadores comparables en Administración Pública. Dicha información forma parte de un sistema permanente y coyuntural que se somete a una constante actualización y desarrollo. En este sentido, los múltiples instrumentos de análisis, así como la difusión de los resultados, se convierten en elementos fundamentales para la generación y actualización de conocimientos en la materia.
- El objetivo del OLAP es promover estudios comparativos sobre la teoría y la práctica de las diversas prácticas y corrientes de estudio en temas de Administración Pública; brindar información confiable, oportuna, pertinente y trascendente a los gobiernos y sociedades de la región para fortalecer sus capacidades institucionales y en particular de gobierno en las condiciones de globalización y de complejidad sociales actuales.

-
- El OLAP con sus trabajos debe contribuir al principio que los miembros del GLAP sostenemos: las administraciones deben estar más cerca de los ciudadanos y trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
 - El OLAP se constituye como una entidad autónoma, independiente y autosuficiente con sede en la ciudad de México y acorde a la legislación mexicana, la cual prevé la vinculación con diversos organismos internacionales públicos y privados. Se conviene que estará bajo la dirección general de José R. Castelazo.
 - El Observatorio impulsa las redes de colaboración entre expertos internacionales a fin de articular una plataforma de conocimientos compartidos entre diversos actores: académicos, servidores y/o funcionarios gubernamentales, y en general protagonistas diversos, presentes en la arena de la gestión pública, sea nacional, regional o internacional, con objetivos complementarios.
 - El OLAP aspira a posicionarse como una herramienta diversa y accesible a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Sobre la alianza estratégica OLAP-IICA-GLAP-INAP:

- El Observatorio se incorporará como Miembro Corporativo del IICA, de esta manera podrá participar en los eventos del Instituto Internacional y presentar los resultados de sus observaciones.
- Los miembros del GLAP, entre otros, constituirán el conjunto de expertos del Observatorio al operar como enlaces en cada uno de sus países para el desarrollo de la observación acordada para un año en particular.
- Durante los trabajos de la Reunión Anual del GLAP, habrá de contemplarse una sesión dedicada al OLAP. Durante la misma, se establecerán dinámicas de intercambio sobre los resultados de la observación realizada el año anterior y, asimismo, se planteará y definirá el objeto a observar durante el siguiente año.
- El Observatorio se incorporará como Asociado Colectivo del *Instituto Nacional de Administración Pública de México* y

de aquellos otros de la región que tengan prevista una figura similar.

- En esta primera etapa de trabajo, se plantea la necesidad de realizar un estudio u observación piloto acerca del marco jurídico y estructural de las administraciones públicas de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, trabajo que habrá de estar concluido en el primer semestre de 2014.

ANEXO II

Participantes en la Tercera Sesión Plenaria del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública

NO.	NOMBRE	INSTITUCIÓN	PAÍS
1	Pedro Andrieu.	Universidad de Buenos Aires.	Argentina.
2	Fridole Ballén Duque.	Comisión Nacional del Servicio Civil.	Colombia.
3	Aloísio Braga.	Consultor.	Brasil.
4	José R. Castelazo.	Instituto Nacional de Administración Pública.	México.
5	Bianor Cavalcanti.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
6	Armando Cunha.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
7	Gloria Enríquez.	Instituto Nacional de Administración Pública.	México.
8	Luiz Estevam.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
9	Joaquim Façao.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
10	Rethelny Figueroa de Jain.	Instituto Centroamericano de Administración Pública.	Costa Rica.
11	Victor Jacinto Flecha.	Comunidad y Planeamiento.	Paraguay.
12	Edgar González Salas.	Fundación Creamos Colombia.	Colombia.
13	Martin Gras.	Universidad Nacional de Tres de Febrero.	Argentina.
14	Leonardo Letelier.	Universidad de Chile.	Chile.
15	Marlos Lima.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
16	Rolet Loretan.	Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.	
17	Frederico Lustosa.	Universidad Federal Fluminense.	Brasil.

18	Guido Maggi.	Universidad Católica Sedes Sapientiae.	Perú.
19	Caio Marini.	Instituto Publix.	Brasil.
20	Paulo Mota.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
21	Salvador Ortiz.	Instituto Nacional de Administración Pública.	México.
22	Regina Pacheco.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
23	Alketa Peci.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
24	Roberto Pimenta.	Fundación Getulio Vargas.	Brasil.
25	César Ramírez Chaparro.	Escuela Superior de Administración Pública.	Colombia.
26	Carlos Reta.	Instituto Nacional de Administración Pública.	México.
27	Mireya Reyes.	Instituto Nacional de Administración Pública.	México.
28	Luis Solari de la Fuente.	Universidad Católica Sedes Sapientiae.	Perú.
29	Jaime Torres Melo.	Universidad de los Andes.	Colombia.
30	José Fernando Valdez.	Universidad Rafael Landívar.	Guatemala.
31	Edgar Varela Barrios.	Universidad del Valle.	Colombia.
32	Michiel de Vries.	IASIA.	