

LA GERENCIA URBANA: ENTRENAMIENTO POR METODO DE CASOS DE ESTUDIO

Por Martin Wynn y John L. Taylor *

1. Introducción

Un modo de mejorar la formación para la gerencia y administración urbana que se viene empleando cada vez más es el de enviar al administrador o el técnico a un curso especial de entrenamiento celebrado fuera de su contexto normal de trabajo. Si dichos cursos están a cargo de personal que cuenta con la experiencia necesaria indudablemente pueden ser de gran utilidad. Sin embargo, este método de enseñanza quizá no sea siempre el más eficaz; la evolución de procedimientos para facilitar a la realización autodidáctica puede proporcionar un método más eficaz y más directo para que administradores y técnicos saquen provecho de la experiencia propia y de los demás.

La manera de abordar el estudio de casos que se describe a continuación, a la cual se llegó mediante las investigaciones auspiciadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Investigaciones de Ciencia Social y el Instituto Nacional de Agrimensuras (de Gran Bretaña) constituye uno de dichos métodos. Su propósito es el de facilitar la disseminación de experiencia a través de todo el sistema administrativo tanto nacional como internacionalmente, y permite a los administradores sacar provecho enterándose de los éxitos y fracasos de las soluciones de origen local ideadas con miras a resolver determinados problemas de la administración urbana.

2. El desarrollo de un caso

Para instituir un programa de estudio de casos, el ministerio, la entidad o autoridad local encargados de la urbanización, designan un pequeño grupo de investigadores a fin de que dediquen todo su tiempo, o parte de él, a la tarea. Aunque no se exigen conocimientos fundamentales, contribuirá al éxito de la empresa si los investigadores cuentan con experiencia en ramas similares de actividad y han demostrado su aptitudes para trabajar en conjunto. El grupo puede estar formado por el personal de un departamento, un conjunto interdependiente de personas tomadas de la organización planificadora, los miembros de una facultad universitaria o especialista independientes. Su labor comprenderá la recopilación de estudios de casos y el aprovechamiento de las posibilidades instructivas de las bases de datos. La recopilación y estructuración de estudios de casos pueden encargarse a un equipo más reducido dentro del grupo.

En el contexto de este método de administración, el "estudio de un caso" se define como la relación y análisis de un acontecimiento o serie de acontecimientos, empleando un método sistemático para facilitar la evolución de los conocimientos y el traspaso de la experiencia. Para lograr dichos objetivos, los estudios de casos han revelado tener las siguientes características comunes:

- Proporcionan información acerca de proyectos de reciente ejecución a nivel local, escogidos porque se consideran ejemplos representativos del urbanismo típico (por ejemplo: un grupo de viviendas municipales para inquilinos de renta limitada o un pro-

* Profesores de North East London Polytechnic.

grama para el aumento de instalaciones fabriles) o porque merecen un estudio a fondo del provecho que puede sacársele a lo que enseñan (como innovadores proyectos de renovación y mejora de barrios pobres o programas de conservación del centro antiguo de la ciudad).

- Al principio consisten en los datos originales reunidos por el equipo de investigación trabajando en cooperación con las autoridades y los grupos de empresas directamente interesados en la realización del estudio del caso (véase la figura 1).
- Esta información original luego se estructura, ordena y redacta para evitar repeticiones y detalles excesivos o que no vienen al caso. En general, se han podido agrupar los datos por etapas o "Sectores de toma de decisiones" dentro del proceso de evolución, con comentarios de enlace que explican en un breve resumen los procedimientos administrativos y el contexto de la información impresa.
- El grupo de investigadores (en cooperación con sus fuentes de datos) proporciona más material preliminar, planos y fotografías, a a fin de darle el contexto necesario a cada estudio de un caso (estructura y atribuciones de las autoridades, planes actuales para la zona, factores sociales, políticos, económicos, etc.).

Se agrega la clave de colores o índice de página lateral o ambas cosas (por ejemplo, los documentos originales pueden ser blancos, el material preliminar azul, los comentarios de enlace rosados y el resumen verde). Esto permite al lector emplear el estudio de diversas maneras; por ejemplo, puede comenzar por el resumen o si no utilizando el índice en la primera página del impreso, separar "sectores de toma de decisiones" "individuales y leer el comentario de enlace. Si desea profundizar aun más en el asunto, el lector puede consultar los documentos originales identificados por letras. El material preliminar se emplea para obtener información acerca del contexto de las autoridades, planes, historial, etc., del proyecto.

Una vez estructurada la base de datos del estudio del caso (véase la figura 1), puede hacerse llegar a todos los interesados en él estudios distintos departamentos y subdepartamentos gubernamentales, etc. Se solicitan entonces opiniones individuales fundadas en los datos presentados y la participación que le ha correspondido al interesado. Se les puede pedir que señalen los puntos clave que conducen al éxito o fracaso de la puesta en práctica (la naturaleza de tal éxito o fracaso pueden analizarse más a fondo, según sea necesaria, mediante nuevas preguntas y más investigación) y que indiquen las decisiones críticas, obstrucciones administrativas, etc. Aunque esta etapa puede ser la más difícil de cumplir (al negar su cooperación algunas de las partes) es un paso importante, ya que brinda una oportunidad para que quienes toman las decisiones y demás participantes aporten sus comentarios sobre el análisis del caso antes de finalizarlo. Aun cuando no todas las partes responden en esta oportunidad, la base de datos puede considerarse un procedimiento de recopilación de pruebas útil para hallar y eliminar errores y evitar futuras discusiones innecesarias.

Es particularmente importante que el derecho a comentar se explique al comienzo de la investigación, ya que así los participante se sienten estimulados a revelar el contenido completo de sus archivos si tienen derecho a opinar con respecto a la forma del producto final. Desde el punto de vistas de los investigadores los comentarios son de sumo valor, debido a que proporcionan un número de perspectivas sobre la interpretación de los datos básicos, ayudan a precisar el valor del material recogido y ofrecen un estudio general sistemático de la actuación de departamentos y entidades. Con ello, el estudio de casos sirve tanto de instrumento de supervisión como para aprender mediante el examen retrospectivo. Estos comentarios y revisiones finales, juntamente con los del comité editorial, se incorporan al estudio del caso y se clasifican de acuerdo con el color de clave correspondiente (véase la figura 1). Las copias finales de los informes sobre bases de datos e informes de grupos pueden entonces distribuirse a los interesados.

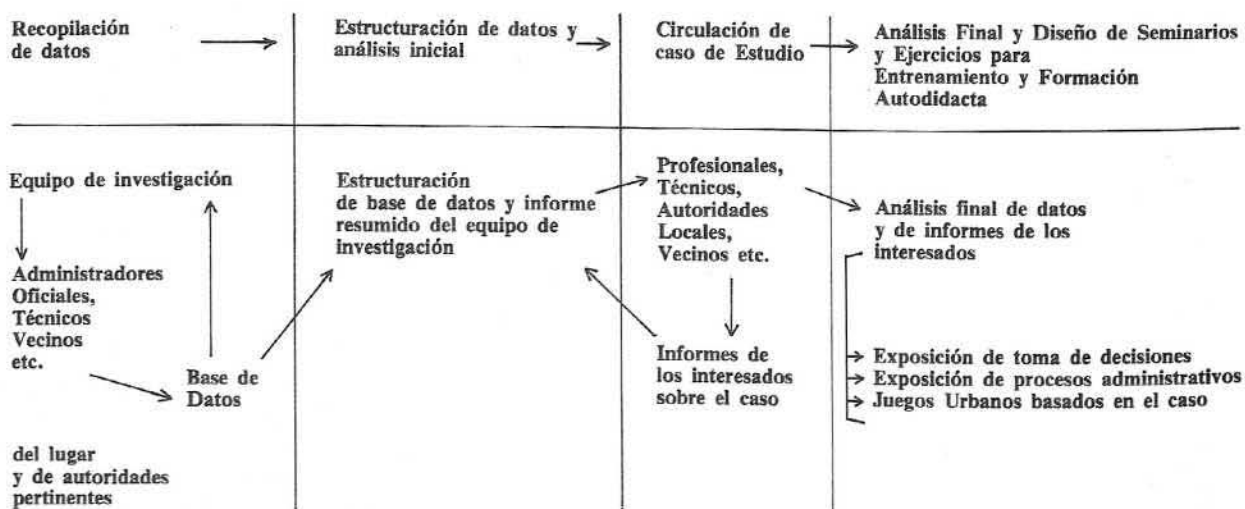


Figura 1. Etapas en el Desarrollo de Caso de Estudio

3. Capacidad para aprender: formación autodidacta.

La recopilación y estructuración de la base de datos del estudio del caso constituyen la primera etapa del proceso de instrucción de la administración; la ejecución del procedimiento es un ejercicio de aprendizaje individual para los miembros del grupo de investigación. Otra medida importante que sirve de instrumento de enseñanza individual es la distribución de la base de datos estructurada entre todas las partes interesadas para su información y comentario. La distribución del ejemplar final del estudio del caso constituye otro paso en esta etapa del programa educacional.

Además del valor que reviste la información escrita del estudio del caso a nivel individual, dichos estudios pueden utilizarse en una serie de ejercicios educacionales en grupo más intensivo para profesionales, políticos y todos los que han actuado en el caso en realidad. Dichos ejercicios pueden comprender:

- El examen y discusión del flujo y enlaces en la toma de decisiones en el caso (figura 2).
- El examen y discusión de los distintos subprocesos administrativos en el caso (figura 3).
- Debate sobre los puntos claves en estos procesos.
- Identificación y justificación de papeles y decisiones individuales y colectivos en el caso.
- La ponderancia de la eficacia de normas y medidas específicas.
- La determinación de la suficiencia (o no suficiencia) de los poderes legislativos y financieros de las autoridades para lograr una ejecución satisfactoria del programa.
- El material de la base de datos también puede aprovecharse mediante una simulación ordenada del estudio de un caso. Los ejemplos de toma de decisiones sacados del estudio de caso se presentan en seminarios a equipos que actúan en distintos papeles en representación de los principales grupos que tienen un interés común en el estudio del caso. La simulación puede seguir muy de cerca el proyecto original, si no puede interrumpirse la misma en puntos seleccionados y comparar con el curso de la toma de decisiones e interrogatorios subsiguientes ayudan a identificar asuntos o puntos clave y a reforzar el proceso de aprendizaje.

4. Intercambio internacional: enseñanza mutua

Aunque los países del mundo desarrollado tienen muchos problemas comunes, el intercambio de las enseñanzas de la experiencia práctica en participación y administración a menudo se ha visto restringido por la falta de pautas para cotejar los éxitos y fracasos de la planificación. En el mundo en vías de desarrollo esta situación a menudo se ve agravada por factores adicionales, que incluyen la

categoría relativamente baja que se le concede a la planificación física en comparación con la económica; la falta de un mecanismo institucional y administrativo bien formado (por ejemplo, institutos y entidades docentes y profesionales) y, principalmente, la falta de recursos monetarios y técnicos idóneos disponibles para llevar a cabo tareas de investigación que no se juzguen específicamente productivas.

Debido a que los estudios de casos proporcionan pautas comunes para examinar la administración del proyecto, constituyen un medio importante de fomentar el intercambio al nivel profesional de los países, beneficiando recíprocamente a todos los participantes. Los estudios de casos con similitud de contexto puede intercambiarse entre entidades y Ministerios a fin de ayudar a los países desarrollados a comprender más claramente los problemas de los en desarrollo y contribuir a la creación de mecanismo y procedimientos de planificación apropiados. De manera más directa, este intercambio puede resultar de enorme valor al ayudar a cada país a evaluar y mejorar su desempeño mediante los procedimientos de enseñanza autodidáctica de individuales y de grupo.

La utilización de los estudios de casos en esta forma puede contribuir a una mejora en tres aspectos interrelacionados de la planificación y el desarrollo. Ellos son: rendimiento del sistema, procedimientos administrativos y proyectos y programas dedicados a problemas específicos. Los ejemplos de la utilidad de los estudios de casos en estos sectores revelan aún más la necesidad que existe en este nuevo método.

En numerosos países, tanto desarrollados como en desarrollo, la orientación de la obra de fomento es hacia la mejora de rendimiento económico, que a menudo se traduce en un aumento bruto del PNB y la balanza de pagos. Los estudios de casos a nivel local pueden destacar la necesidad de efectuar una evaluación fundada de los costos y beneficios reales del desarrollo, que comprenderán consideraciones de orden social y ambientales. Con demasiada frecuencia se juzga que la planificación física es un mecanismo innecesario y prohibitivo, que lo único que hace es aumentar los costos del desarrollo. El análisis del sistema de planificación física mediante el estudio de casos, puede demostrar, sin embargo, la importancia de reconocer que la planificación física es fundamental para la planificación económica. Este parecer puede contribuir a un crecimiento económico más efectivo, particularmente a largo plazo, proporcionando una base a nivel regional y local para tomar decisiones sobre el desarrollo.

Para alcanzar cualquier objetivo en materia de planificación se necesita haber creado mecanismos de procedimiento que han de comprender poderes financieros, legales y administrativos. Dicho proceso se complica por el hecho de que la mayoría de los países soportan burocracias que se van extendiendo y son a menudo ineficientes. Los estudios de casos brindan un método mediante el cual pueden definirse, aislarse y examinarse los aspectos del procedimiento de cualquier situación de la planificación con objeto de afinar y perfeccionar los procedimientos. En el nivel internacional, el estu-

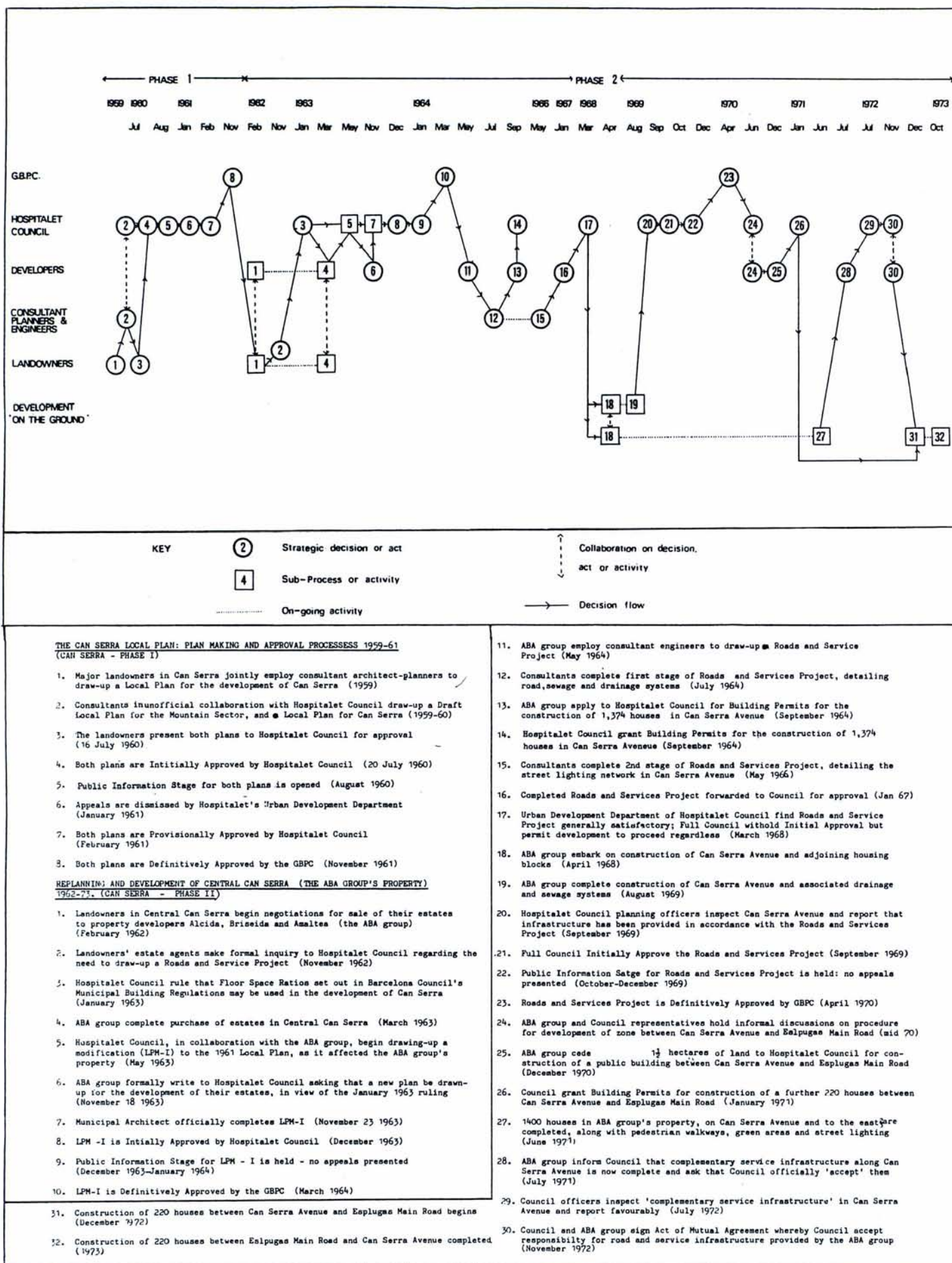


Figura 2; Caso de Estudio Can Serra: Exposición de toma de decisiones en el proceso administrativo (Fases 1 y 2).

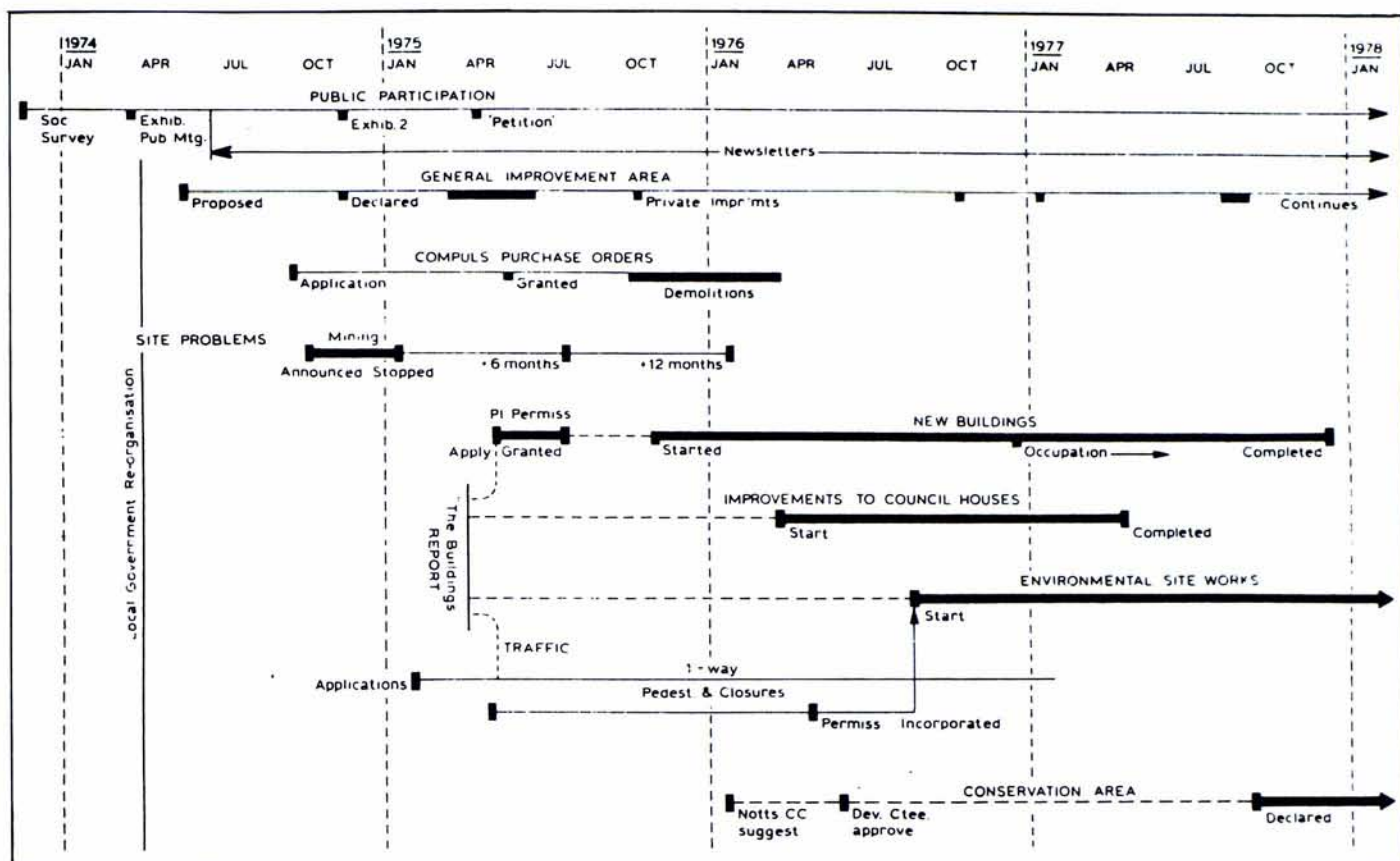


Figura 3: Caso de Estudio "The Buildings" (Gran Bretaña): Exposición de Sub-procesos Administrativos.

dio de casos puede servir como demostración de los medios que es necesario usar para lograr los fines de planificación que se hayan especificado y también ayudar en la formulación de procedimientos apropiados especialmente orientados hacia determinadas tareas en el mundo en desarrollo.

Dentro de las diversas etapas de desarrollo de los distintos países se observan numerosos problemas específicos que son de interés común y para los cuales quizá hayan soluciones traspasables. Un ejemplo es el aumento de la ocupación ilegal de terrenos y el consiguiente surgimiento de barrios de viviendas miserables que son rasgos característicos de la urbanización acelerada. Para solucionar estos problemas quizá sea provechoso analizar el estudio de casos del sur de Europa, donde la naturaleza — aunque no la magnitud— de estos problemas es similar, y donde existen medios de planificación establecidos.

Entre los ejemplos de proyectos innovadores de esa índole, de los cuales se están publicando datos actualmente, se halla el programa de mejoramiento y reconstrucción de viviendas pobres de Seixal en las afueras de Lisboa, Portugal (1), donde los

residentes han participado activamente en la construcción y el financiamiento de 500 nuevas viviendas en colaboración con las autoridades locales. Un plan similar, aunque más reducido (200 casas), de reurbanización de viviendas pobres, se está realizando en Ramón Casellas, en la periferia de Barcelona. Este es el tipo de estudio de casos concentrados en el problema, que proporciona una mayor esfera de acción inmediata para un intercambio provechoso entre los países de Europa y el Tercer Mundo.

5. Sumario

En resumen, entonces, hemos intentado describir una metodología para el entrenamiento de gente trabajando en la gerencia urbana. Los planificadores, al igual que numerosas entidades de fomento, han mostrado tendencia a hacer caso omiso de la necesidad de contar con sistemas de inspección para evaluar en forma continua su propio desempeño y ayudar a efectuar los ajustes necesarios. Durante los 20 últimos años se ha producido un rápido crecimiento de la tecnología en el mundo desarrollado, y con él cambios de orden económico y social que han creado problemas de complejidad sin precedentes. Generaciones de nuevos especialistas y subespecialistas a menudo han dejado de reconocer los valores sociales establecidos, contribuyendo con ello a desplazar el énfasis de "demo-

(1) Vease: Costa Lobo, M. 1977. "Clandestine housing rehabilitation a continuous planning and management process". Escrito CT/URB/610 de la OCDE. París, 1979. "Urban planning implementation problems in Portugal with special reference to the case of Seixal". Escrito CT/URB/641 de la OCDE. París.

cracia" a "tecnocracia", en la que el derecho de la técnica se convierte en "fuerza". Debido a ello, gran parte de la opinión general que apoyaba al planificador físico se ha ido desilusionando y ha sido reemplazada por un ambiente general de antagonismo, vacilación y escepticismo. La importancia que ahora da los aspectos de la ejecución del planeamiento y el interés que se observa en la aplicación de los métodos de estudio de casos al planeamiento físico y a la dirección de los cambios son parte de los esfuerzos que hacen los planificadores para mejorar su actuación y lograr un consenso más amplio en apoyo de sus acciones.

BIBLIOGRAFIA

- Smith, R., and Wynn, M.: "Case Studies in Planning Research, Education and Practice", Trent Papers in Planning, Department of Town and Country Planning, Trent Polytechnic, 79/3.

- Taylor, J. L.; Wynn, M.; Smith, R., and Haywood, I.: "Local Plan Implementation: some case-study implications for Research, Training and Management", OECD, Technical Cooperation Service, CT/URB/631, paper presented to OECD Symposium on Improving Implementation in Urban Management, 2-6 July 1979.
- Wynn, M.; Smith, R., and Totterdill, P.: "Teaching Land Use Planning Through Gaming: An example of the Tren Simulation Approach", *Teaching Politics*, January 1980.
- Wynn, M.; Taylor, J. L.; Haywood, I., and Smith, R.: "Improving Urban Management in the Third World: a case study technique". *National Development*, April 1980.
- Wynn, M.: "San Cosme, Spain: Construction and Renewal of a State Housing Area", *Journal of American Planning Association*, January 1980.
- Wynn, M.; Portilla, P.; Ureña, J.: "Port Service Area Project, Santander", *Planning and Administration*, 1980-1
- Wynn, M., and Haywood, I.: "The Buildings, Eastwood", *Industrial Archaeology*, Winter 1978.
- Wynn, M., and Taylor, J. L.: "Training for Urban Management; The Case Study Dynamic", *Journal of European Industrial Training*, Vol. 4, N.º 6, 1980.
- Wynn, M., and Taylor, J. L.: "Case Study Methodologies a wider appreciation of development planning", *EKISTICS* 285, November/December, 1980.

CONTROL DE CALIDAD Y TRATAMIENTO DEL AGUA

AMERICAN WATER WORKS ASSOCIATION



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

1975.
734 págs.
1.600 ptas.

TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS URBANOS

American Public Works Association

INSTITUTO
DE
ESTUDIOS
DE ADMINISTRACION
LOCAL



1976.
596 págs.
1.300 ptas.