



1412

[Hacia una gestión pública para un desarrollo sustentable](#)

Eduardo Jorge Arnoletto

Editado por Servicios Académicos Internacionales para eumed.net
Derechos de autor protegidos. Solo se permite la impresión y copia de este texto
para uso Personal y/o académico.

Este libro puede obtenerse gratis solamente desde
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1412/index.htm>

Cualquier otra copia de este texto en Internet es ilegal.

MG. EDUARDO JORGE ARNOLETTO

**HACIA UNA
GESTION PÚBLICA
PARA UN
DESARROLLO
SUSTENTABLE**

**CORDOBA
ARGENTINA
2014**

**EUMED
MALAGA
ESPAÑA**

HACIA UNA GESTION PÚBLICA PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE

INDICE

INTRODUCCION GENERAL.....	3
CAPITULO 1: EVOLUCION DEL MARCO TEORICO DE LA GESTION PÚBLICA.....	5
CAPITULO 2: EVOLUCION DEL MARCO TEORICO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.....	22
CAPITULO 3: LA ACTUAL PROBLEMÁTICA AMBIENTAL, ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA.....	25
CAPITULO 4: LA CRISIS DE LOS PARADIGMAS TRADICIO- NALES Y LOS NUEVOS PARADIGMAS DE GESTION Y DESARROLLO.....	28
CAPITULO 5: LA NUEVA GESTION PÚBLICA Y SUS METODOS Y TECNICAS.....	32
CAPITULO 6: ESTRATEGIAS DEL SECTOR PUBLICO PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE.....	134
CONCLUSIONES.....	138
BIBLIOGRAFIA.....	142

HACIA UNA GESTION PÚBLICA PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE

INTRODUCCION GENERAL

Este libro nace con la intención de estimular reflexiones y acciones destinadas a cuestionar, rever y actuar para cambiar las actuales orientaciones de la gestión pública y del desarrollo económico y social, en vista del fracaso evidente tanto de los modelos de “puro Mercado” del neocapitalismo ultraliberal como de los modelos de “puro Estado”, que han desembocado en nuestros días en una “crisis de civilización” que ha trastocado los aparatos del Estado y de la administración pública, las prácticas económicas con el uso predatorio de los recursos naturales y la hipertrofia del sector financiero de la economía, y mantienen y amplifican enormes desequilibrios en la distribución de la riqueza y la calidad de vida en los estratos sociales de todos los pueblos del mundo.

Pretendemos presentar, de manera accesible y breve, basada en la abundante y compleja bibliografía existente sobre la materia, un modelo alternativo de gestión pública, que opere como creador y promotor de la construcción de un desarrollo sustentable para nuestras sociedades, desarrollado con la participación activa de los ciudadanos y dotado de fuerte credibilidad política y gobernabilidad.

En particular, entre la mucha bibliografía consultada queremos reconocer especialmente el aporte de la valiosa obra de Cornelio Rojas Orozco “EL DESARROLLO SUSTENTABLE: NUEVO PARADIGMA PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA” (DR Inst. Nac. De Adm, Publ, Ac DF Mexico)

Frente al deplorable panorama que ofrece hoy el mundo, que luego analizaremos en detalle, pensamos en la posibilidad de convertir al desarrollo sustentable en un paradigma que guíe la gestión pública y las fuerzas privadas de la economía hacia una relación equilibrada, cuyos beneficios sean ampliamente compartidos por la sociedad, evitando el actual deterioro del “capital ecológico” en aras del bien de las futuras generaciones.

Sin duda la tarea será grande y compleja, y requerirá una renovación de las políticas públicas, del ejercicio del poder político, de la articulación internacional y de la participación social, con diversos actores sociales y económicos, ya que implicará cambios en los sistemas de producción, en las tecnologías dominantes, en la normativa legal regulatoria, en la organización institucional pública y en los valores culturales de la sociedad.

En este libro veremos, en primer término, la evolución del marco teórico de la gestión pública y del desarrollo sustentable; luego presentaremos un panorama amplio de la problemática que actualmente enfrentamos en lo ambiental, lo económico, lo social y lo político; y la consiguiente crisis de los paradigmas tradicionales y la emergencia de nuevos paradigmas de gestión y desarrollo. Finalmente plantearemos la propuesta de una nueva gestión pública y de estrategias para un desarrollo sustentable.

EL AUTOR

CAPITULO 1: EVOLUCION DEL MARCO TEORICO DE LA GESTION PÚBLICA

La gestión pública tiene un marco teórico de larga historia, desde antiguos pensadores chinos, sumerios, egipcios, griegos y romanos, hasta el Renacimiento europeo y la Modernidad, siempre referido a la organización institucional de la sociedad humana, desde distintos criterios y creencias. Aquí vamos solamente a transcribir unos párrafos de un libro nuestro reciente (“TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA”, editado en 2013 por la Editorial Académica Española), párrafos referidos en primer lugar a las ideas de Weber, que aún conservan vigencia pese a ser cuestionadas por las nuevas demandas surgidas en el contexto social actual; y luego párrafos referidos a los nuevos planteos post-weberianos que intentan atender esos requerimientos actuales.

Las ideas de Weber plantean un modelo en torno al concepto de “burocracia” no con el sentido negativo que hoy tiene esa palabra sino como expresión de una administración de alta calidad y eficiencia racional e impersonal.

Las características del modelo burocrático weberiano

El modelo básico de Weber es aquél que se ajusta a las 10 caracterizaciones que veremos a continuación. Asumir todas o algunas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Recordemos que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad.

Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

a. EL CARÁCTER LEGAL DE LAS NORMAS Y REGLAMENTOS

La organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. Para una empresa, sus estatutos equivalen a la Constitución para un Estado. La reglamentación organizacional prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las «lagunas». Además, las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la «estandarización» de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.

b. LA FORMALIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES

Además de normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son el otro "cemento" que une a la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales. Las formas reiteradas de comunicación suelen establecerse por medio de "formatos" para rutinizar su cumplimiento.

c. LA RACIONALIDAD DE LA DIVISIÓN DEL TRABAJO

El proceso de burocratizar una estructura implica una sistemática división del trabajo en orden de la racionalidad, esto es, en atención a la adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estable-

ciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. Los "puestos" o "cargos" deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos, con las rutinas claramente especificadas, ni un paso más, ni un paso menos; es el equivalente tayloriano de los «tiempos y movimientos». El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad-responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

d) LA IMPERSONALIDAD EN LAS RELACIONES

La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es absolutamente impersonal, se habla de "puestos" y de "funciones", no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada «persona» también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al «superior», no en atención a la "persona", sino al puesto que ésta ocupa. De esta manera, burocrática es la expresión: "Las personas van y vienen, las instituciones permanecen". Es decir, la organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: 1) su permanencia en el tiempo y 2) la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. De rutinas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, "debe" realizarse de igual manera; y estandarización de desempeño porque no importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse.

e) JERARQUÍA DE AUTORIDAD

El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control -las jurisdicciones-. En base a la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al "nivel" y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los "roces", protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

f) ESTANDARIZACIÓN DE RUTINAS Y PROCEDIMIENTOS

El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo esta establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático.

g) COMPETENCIA TÉCNICA Y MERITOCRACIA

La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.

h) ESPECIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración está separada de la «propiedad» en una organización burocrática. Los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros de la junta de accionistas, que son los propietarios de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio; esto permite el surgimiento del administrador como «profesional especializado» en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero sin embargo éstos están arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

I) PROFESIONALIZACIÓN DE LOS PARTICIPANTES

La burocracia es una organización que se caracteriza por la profesionalización de sus participantes. Cada funcionario de la burocracia es un profesional, por las siguientes razones:

- a. Es un especialista: está especializado en las actividades de su cargo. Su especialización varía. Quienes ocupan posiciones en la alta posición son generalistas, los que ocupan posiciones más bajas se vuelven, más especialistas;
- b. Es asalariado: reciben salarios correspondientes al cargo que ocupan. Cuanto más elevado es el cargo, mayor es el salario y, el poder.
- c. Es ocupante de un cargo: esta es su principal actividad dentro de la organización absorbiendo su tiempo de permanencia.

- d. Es nominado por un superior jerárquico: es un profesional seleccionado y escogido por su competencia y capacidad, nombrado, asalariado, ascendido o despedido de la organización por su superior jerárquico. El superior jerárquico tiene plena autoridad sobre sus subordinados.
- e. Su mando es por tiempo indeterminado: no existe una norma o regla que determine su tiempo de permanencia.
- f. Hace carrera dentro de la organización: puede ser promovido para otros cargos superiores. El funcionario es un profesional que trabaja para hacer carrera a lo largo de su vida.
- g. No tiene la propiedad de los medios de producción y administración: el administrador maneja la organización en nombre de los propietarios, mientras que el funcionario, para trabajar, necesita las máquinas y los equipos provistos por la organización. Como esas máquinas y esos equipos se van sofisticando, y se vuelven costosos, solamente las grandes organizaciones tienen condiciones financieras para adquirirlos. El administrador conduce la organización, pero no es propietario de los medios de producción. El funcionario utiliza las máquinas y equipos, pero no es dueño de ellas;
- h. Es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la empresa: el funcionario pasa a defender los intereses de su cargo y de su organización, en detrimento de los demás intereses involucrados;
- i. El administrador profesional tiende a controlar completamente y c/ vez más las burocracias: las burocracias tienden a ser controladas por los administradores profesionales.

j) COMPLETA PREVISIÓN DEL FUNCIONAMIENTO

La consecuencia deseada de la burocracia es la previsión del comportamiento de sus miembros. Todos los funcionarios deberán comportarse de acuerdo con las normas y reglamentos de la organización, con el fin de que ésta alcance la máxima eficiencia posible.

La burocracia parece sustentarse en una visión estandarizada del comportamiento humano. Weber no considera la organización informal. La organización informal aparece como un factor de imprevisión de las burocracias, pues el sistema social racional puro presupone que las relaciones y el comportamiento humano son previsibles, ya que todo está bajo el control de normas racionales y legales, escritas y exhaustivas. La organización informal surge como una derivación directa del sistema burocrático, como una consecuencia de la imposibilidad práctica de normatizar y estandarizar el comportamiento humano en las organizaciones.

Tales características son la consecuencia de:

- El desarrollo de las economías monetarias,
- El crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del Estado moderno
- La superioridad técnica del tipo burocrático de administración.
- **El Gerencialismo y la Escuela del Valor Público**

La doctrina tradicional sobre la administración pública produce una manera de pensar característica de los directivos públicos: la de burócratas, polo opuesto a la de los líderes emprendedores. Su orientación es predominantemente descendente, hacia el control confiable de los pro-

cesos, más que extrovertida, hacia el logro de resultados, o ascendente, hacia la renegociación de los mandatos políticos. Su principal objetivo de gestión es perfeccionar las operaciones tradicionales, no innovar con el fin de aumentar su valor para la sociedad.

Es verdad que la sociedad tiene expectativas diferentes para sus directivos públicos y privados. La imaginación, la creatividad, la iniciativa, que son consideradas positivas y motrices del bienestar económico en el ámbito privado, son consideradas peligrosas en el ámbito público. Hay razones para ese deseo de mayor control sobre el desempeño del sector público, especialmente la amenaza siempre latente de la corrupción (transferencia de bienes públicos a manos privadas) pero con frecuencia ello dificulta la creación de valor ante demandas cambiantes, es decir, la necesaria adaptabilidad, flexibilidad y eficiencia ante una sociedad mucho más dinámica que la de tiempos anteriores, cualidades éstas que solo pueden provenir del talento y la imaginación de personas que sepan usar los recursos para satisfacer reales demandas públicas, y por consiguiente, crear valor.

Frente a estas nuevas exigencias han surgido nuevas propuestas: una responde al nombre de gerencialismo, que es el intento de gestionar la administración pública “como si fuera una empresa”, opinión a mi entender exagerada e inconveniente, porque la administración pública, aunque comparta algunos rasgos comunes, no es una empresa privada. Otra es la propuesta de Mark Moore, que es una forma de pensar diferente sobre los directivos públicos: más próxima que la doctrina burocrática tradicional (pero no idéntica) a los directivos privados. Moore ve a los directivos públicos como exploradores, que intentan descubrir, definir y crear valor público; personas que operan más co-

mo estrategias que como técnicos, y son más innovadores que continuadores. Ante los temores que este planteo pudiera suscitar, Moore recuerda que el punto de vista burocrático tradicional no solo impide con frecuencia realizar contribuciones útiles, sino que tampoco impide la temida influencia burocrática sobre el proceso político.

En definitiva, el esquema de Moore sobre las funciones y tareas de los directivos públicos para la realización de su misión puede resumirse del siguiente modo:

- Análisis del valor público del propósito.
- Gestión política o “hacia arriba” (hacia el entorno político) para obtener apoyo y legitimidad.
- Gestión “hacia abajo” (hacia la propia organización) para aumentar la capacidad de realizar los propósitos creadores de valor.

La creación de valor público: La finalidad del trabajo directivo en el sector privado es ganar dinero para los propietarios, mediante la producción de bienes y servicios vendibles con ganancia. La finalidad del trabajo directivo en el sector público es crear valor público. El Gobierno debe ser visto como un sector cuyo objeto es crear valor, y que esta es la razón de su trabajo y la justificación de su intervención. En el capítulo 2 estos conceptos serán desarrollados más extensamente.

La gestión política es la parte de la gestión estratégica orientada al entorno político, para obtener del mismo reconocimiento, apoyo, legitimidad y mandatos políticos consistentes. Entraña una actitud psicológica y un compromiso ético, para lograr una gestión eficaz y democrática, e involucra cinco tareas principales:

- La promoción emprendedora: Se trata de formar una coalición política que apoye una opción predeterminada y pueda neutralizar la oposición.
- La gestión del desarrollo de una política: Se trata de gestionar un proceso que lleve a una decisión “de calidad”, no predeterminada.
- La negociación: Se trata de obtener el apoyo de otros mediante un acuerdo que concilie los distintos intereses, visiones y contextos.
- La deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo: Se trata de usar el poder del gobierno, no para tomar decisiones sino para crear un entorno en el que los ciudadanos puedan participar en el tratamiento de los problemas que los afectan, ideando sus propias soluciones y tomando decisiones mediante el liderazgo social.
- El marketing público: El marketing público, o comunicación estratégica, trata de impulsar ciertas políticas mediante una comunicación que las haga comprensibles, para conseguir apoyo y colaboración.
- Concepto y características de la “Nueva Gestión Pública”

Este apartado está basado en Arnao Rondán, R.I.:(2010) *Contribución a la descentralización desde las Municipalidades: Diagnóstico y propuestas para el caso peruano*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2010a/640/

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como una forma de prestar una contribución adicional a los esfuerzos de reforma que están llevando a cabo los países de la región, y con el convencimiento de que el fortalecimiento de la gestión pública y la gobernabilidad democrática en Amé-

rica Latina y el Caribe contribuirá en forma definitiva a un desarrollo social, económico y político más equitativo, publicó el libro “¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”.

En este trabajo se sostiene que la búsqueda de un nuevo rol para el Estado y el afianzamiento de procesos originados en la sociedad civil hacia una gobernabilidad más participativa en América Latina y El Caribe, han abierto las puertas a nuevas corrientes de reflexión sobre el papel que cumplen el gobierno y la sociedad civil en los procesos de desarrollo. “En la actualidad existe un amplio consenso acerca de que tanto el crecimiento económico como la equidad social y la capacidad de competir en los mercados internacionales exigen una buena gestión pública” . El BID, en consonancia con otras agencias de cooperación, ha abordado la reforma del Estado contemplando tres ámbitos de acción básicos:

- La creación de mecanismos de contrapeso y salvaguarda que garantice que la acción de las instituciones ocurra dentro del marco y los objetivos que la sociedad les ha fijado.
- El mejoramiento de la capacidad interna de las organizaciones e instituciones públicas para cumplir sus fines y alcanzar sus metas.
- La modificación de los incentivos sociales y organizativos que permiten y provocan el cambio que representa toda reforma del Estado y que contribuyen a su consolidación, lo que en muchas ocasiones requiere que se modifique la distribución social del poder existente.

En los tres ámbitos de acción la relevancia del management público es indiscutible, adquiriendo especial importancia en el segundo, es decir, en lo que compete al desa-

rrollo de capacidades institucionales en las diversas organizaciones públicas para que éstas cumplan sus funciones y alcancen sus fines en forma satisfactoria.

Actualmente existe un consenso creciente en torno a la urgencia de que la administración pública cambie si se espera que el proceso de reforma económica y social en América Latina y el Caribe sea exitoso. “Las administraciones públicas de muchos países de la región son típicamente disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas” . Sin una administración pública efectiva, ¿cómo pueden proveerse servicios más eficientemente? ¿Cómo pueden los gobiernos ejercer un papel regulador? ¿Cómo pueden ayudar a los pobres? ¿Y cómo pueden funcionar de una manera que no amenace la disciplina fiscal?

A partir de la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina y El Caribe se han esforzado mucho en la reforma, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo. Pero no ha surgido un paradigma claro, al menos no en la medida en que se ha producido en áreas como la política macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. “De hecho, las historias de resultados exitosos son limitadas y la efectividad de la actual variedad de reformas de la administración pública emprendidas en América Latina y el Caribe permanece incierta” .

Las discusiones acerca de la necesidad de mejorar la administración pública no son exclusividad de nuestros países. Crozier plantea que el éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Señala la existencia de dos razones básicas tras este nuevo planteamiento:

- a. El crecimiento de todas las actividades administrativas está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.
- b. Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas, sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar la cultura de gestión pública. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

Según Koldo Echebarría y Xavier Mendoza, el nacimiento del New Public Management (NPM) constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE, desde finales de los años setenta.

El interés por el management refleja las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual. Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las

perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, el management público promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos, al tiempo que sirve de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico.

- **La Re-Administración:**

Concepto de re-administración.

La re-administración¹ es un concepto y una técnica de cambio organizacional que se viene difundiendo en estos últimos años y que es el equivalente (o la adaptación) de la reingeniería aplicada al caso de la Administración Pública, para la ejecución de cambios positivos y exitosos en ese ámbito público, cambios requeridos por los cambios del contexto social, a ritmo acelerado, a diferencia del lento gradualismo de los procesos de mejora continua.

Elementos básicos y criterios adoptados

- El objetivo es buscar mejoras sustanciales en el servicio para los ciudadanos-clientes y para los empleados.
- Hay una preocupación central por el impacto social y ético de las acciones.
- Se procura trabajar a la vez en todas las dimensiones del tiempo: el largo, el mediano y el corto plazo.
- El alcance de los cambios en general es profundo, sistémico y holístico.

¹ Consultar al respecto escritos de W.E. Bjur y Geraldo Caravantes

- La filosofía de gestión es evolucionista.
- La estrategia de gestión es, en general, de soluciones incrementales y ocasionalmente revolucionarias.
- Se parte de la idea de que la base de toda organización es la gente, y que la motivación debe formar parte de los cambios
- Los cambios consisten en adaptar estructuras y procedimientos existentes y en agregar nuevas estructuras y procedimientos.
- Se reconoce la creciente importancia de los recursos informáticos.

En síntesis se trata de:

- Lograr una lúcida comprensión del contexto.
- Asumir una misión y unos objetivos coherentes con ella.
- Desarrollar al máximo el potencial de los recursos humanos.
- Gestionar eficientemente los recursos materiales y financieros.
- Lograr resultados socialmente relevantes.

Principales tendencias estratégicas

Las principales tendencias estratégicas se refieren a:

- Perfeccionar la capacidad diagnóstica de situaciones
- Analizar críticamente los flujos de trabajo
- Formar equipos interdisciplinarios
- Reducir el número de niveles jerárquicos.
- Buscar modalidades participativas de dirección.
- Formar, capacitar y desarrollar sistemáticamente los recursos humanos.

- **Centrar la atención en los requerimientos del ciudadano-cliente.**

La nueva gestión de los RR.HH.

La nueva gestión de los recursos humanos se plantea los siguientes objetivos:

- **Buscar más diversidad y polivalencia.**
- **Lograr más equilibrio entre familia y trabajo.**
- **Incorporar nuevas categorías de trabajadores y nuevas formas de trabajo.**
- **Asumir las presiones competitivas de la globalización.**
- **Asumir la necesidad de una planificación estratégica de los recursos humanos.**
- **Otorgar mayor participación, capacitación y empoderamiento a los empleados.**
- **Incorporar las modalidades del trabajo en equipo.**
- **Formar grupos de trabajo semi-autónomos.**
- **Otorgar premios y reconocimientos a grupos de desempeño meritorio.**
- **Procurar el desarrollo de habilidades transversales.**
- **Rediseñar puestos con criterios de gama de trabajo enriquecido.**
- **Identificar valorativamente las tareas.**
- **Establecer sistemas de rotación en los puestos de trabajo.**
- **Promover la autonomía en el desempeño, sin perder coordinación.**
- **Establecer sistemas eficientes de comunicación.**
- **Formar para el trabajo basado en el conocimiento.**
- **Tener en cuenta el crecimiento de las expectativas del empleado y también de las expectativas sociales.**

La gestión del cambio organizacional

En general se busca vencer la resistencia al cambio mediante una adecuada y convincente comunicación, una amplia participación de todos en las decisiones y la creación paciente de bases de consenso para lograr reestructuraciones y cambios procedimentales de beneficio general para empleados y ciudadanos.

CAPITULO 2: EVOLUCION DEL MARCO TEORICO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

El concepto de desarrollo sustentable es de origen relativamente reciente, contrapuesto al concepto de crecimiento o desarrollo económico, que fue sometido a diversos cuestionamientos en la segunda mitad del siglo XX en vista de las consecuencias negativas que un enfoque puramente economicista venía teniendo sobre el ambiente planetario y la vida social de los hombres.

El desarrollo sustentable no es un concepto puramente económico ni puramente ambientalista, sino que pretende integrar todas las dimensiones abarcadas por las ciencias sociales en un enfoque claramente interdisciplinario, muy amplio y complejo.

La definición más frecuentemente citada cuando se habla de desarrollo sustentable es la que se planteó en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, en 1988, que lo define como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. También se lo suele nombrar como “desarrollo sostenible”: ambas expresiones son equivalentes.

El desarrollo sustentable abarca tres componentes básicos e íntimamente interrelacionados: el económico, el social y el ambiental.

El desarrollo sustentable, dada las prácticas actualmente vigentes y los poderosos intereses existentes, solo puede ser entendido como proceso de cambios, con profundas modificaciones en los criterios sobre la explotación de los

recursos, las tecnologías en uso y el marco legal institucional, para recorrer caminos nuevos de crecimiento económico con mayor equidad social, mejor uso racional de los recursos-en especial de la energía- y el reciclado y tratamiento de los desechos de la actividad humana.

También se relaciona con la estabilización de la población humana y su mejor distribución, así como el cambio de los patrones de consumo para satisfacer reales necesidades y no ficticias demandas, y por encima de todo ello, la asimilación de una “cultura ecológica” que disuada, por presión social, los impulsos, especulativos y predatorios del medio ambiente, de los intereses privados.

Se trata, pues de cambios profundos, en la reorientación tecnológica, en un contexto social concientizado, democrático y participativo, con participación de las minorías y los grupos étnicos, y el rediseño de instituciones, leyes y políticas públicas, para superar la crisis ecológica que se cierne sobre nuestro mundo.

Los principales problemas a tener en cuenta para la real vigencia de un desarrollo sustentable son:

- La pobreza: Sobre todo en los países en desarrollo, la pobreza es endémica, sin oportunidades para mejorar las condiciones de vida, con riesgo permanente de crisis humanitarias. Un objetivo prioritario del desarrollo sustentable es la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas.
- El crecimiento descontrolado de la población: El crecimiento demográfico debe estar en armonía con la capacidad productiva del sistema, con un desarrollo tecnológico que permita mantener más población sin mayor presión sobre el medio ambiente.

- **La falta de progreso tecnológico:** El progreso tecnológico puede mejorar el aprovechamiento y reciclado de los recursos, pero está claro que en un mundo de recursos limitados no puede haber un crecimiento económico ilimitado.
- **El abuso de los recursos renovables:** Los recursos renovables no se agotarán si se mantiene su explotación en el límite de su regeneración y crecimiento natural y se está dispuesto a invertir en su mantenimiento y el equilibrio del ecosistema.
- **El abuso de los recursos no renovables:** Estos recursos serán privados a las siguientes generaciones: allí el acento debe estar puesto en el ahorro del consumo y en la búsqueda de recursos sustitutos aceptables.
- **La extinción de especies:** Es una pérdida irreparable para las futuras generaciones, por lo que el desarrollo sustentable requiere su conservación.
- **La contaminación ambiental:** El desarrollo sustentable requiere minimizar el impacto de las actividades económicas, mediante inversiones específicas, para preservar la calidad del aire, del agua y de otros elementos naturales de los ecosistemas.

CAPITULO 3: LA ACTUAL PROBLEMÁTICA AMBIENTAL, ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA

En una visión sintética, hay bastante consenso en los especialistas en la materia sobre los principales rasgos que presenta la situación actual:

- Un cambio sin precedentes y con consecuencias ecológicas y sociales importantes en las condiciones físicas del planeta, en lo referente al aumento de la temperatura promedio y la disminución de la capa de ozono.
- Los problemas planteados son globales y terminarán afectando a toda la Humanidad, aunque por ahora afectan más a los países subdesarrollados y a las poblaciones pobres y marginadas.
- Las soluciones de tipo exclusivamente técnico no han dado resultados satisfactorios: los problemas requieren soluciones integrales e interdisciplinarias.
- En la actualidad, los problemas prioritarios se refieren al incremento de la población mundial, la insuficiente producción y la mala distribución de los alimentos, el agotamiento y contaminación de los recursos naturales, especialmente el aire y el agua, y el desmonte, la erosión y la desertificación del suelo.

La actual problemática ambiental se plantea sobre todo en lo referente a los llamados “problemas macroecológicos” o sea los que afectan a la totalidad del planeta, como el cambio climático, el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono y la pérdida de la diversidad de especies animales y vegetales. Luego se plantean los “problemas microecológicos”, como la contaminación del aire, el agua o los alimentos, con consecuencias nocivas para la salud

de los seres humanos o los animales y plantas, por parte de sustancias químicas provenientes de procesos de transformación de recursos o de emisiones de energía, como calor, ruido o radiación, ya sea de fuentes renovables o no renovables.

Dentro del sector ambiental, tenemos por último el tema de la vulnerabilidad de la diversidad biológica, de carácter por ahora irreversible en lo que se refiere a la extinción de especies, o a consecuencias de altísimo costo ambiental, como es la erosión, desertificación o inundaciones en el caso de las deforestaciones sin reposición.

La actual problemática socio-económica se manifiesta sobre todo en el acelerado crecimiento demográfico de la población humana en el mundo y en la desequilibrada distribución de la misma en el territorio del planeta. Estos problemas interactúan y se refuerzan en presencia de la pobreza, la marginalidad, las desigualdades sociales y regionales, las tecnologías primitivas usadas para la explotación de los recursos naturales, las pautas de consumo, con daños frecuentemente irreversibles en ecosistemas frágiles.

Hay una relación muy directa entre la situación del medio ambiente y la salud pública, en particular en lo referente a la disponibilidad o no de agua potable, no contaminada, y de sistemas adecuados de procesamiento de excretas cloacales o aguas servidas.

Otro tanto cabe decir de los déficits y carencias en materia de viviendas y de hábitat, claros indicadores de pobreza de familias y comunidades, en particular en áreas urbanas, que convierten a las ciudades en los principales ámbitos de la inequidad social, con sus corolarios de inseguridad y difusión de actividades ilegales como el narcotráfico.

En el otro extremo de las limitaciones y daños planteados por la pobreza y la marginalidad, tenemos los grupos sociales de consumo masivo, generalmente inducido por pautas publicitarias inductoras de consumos desproporcionados, que también originan problemas medioambientales difíciles de resolver, que evidencian la inviabilidad de un desarrollo económico basado en un consumo masivo e irresponsable.

En el tema de la problemática estrictamente económica cabe mencionar, entre los riesgos de fondo para un desarrollo sustentable, el auge de la economía financiera por sobre la economía productiva, que ha acentuado la asimetría en la distribución de la riqueza generada por el trabajo humano, y el debilitamiento del rol del Estado en la promoción y desarrollo de los procesos productivos y el consiguiente predominio del sector privado, interno a los países o externo, desde las grandes corporaciones, que guiadas por intereses puramente especulativos, buscan, en especial en los países pobres, la manera de optimizar sus ganancias con total indiferencia a las consecuencias ecológicas de su operatoria.

Frente a este panorama es evidente la actual debilidad de los Estados para enfrentar la problemática ambiental, económica, social y política que hemos intentado describir sintéticamente, mediante políticas públicas adecuadas, administradas por instituciones estatales eficientes y respaldadas por una opinión pública claramente concientizada de los problemas que enfrentamos, y dispuesta a participar en su solución.

CAPITULO 4: LA CRISIS DE LOS PARADIGMAS TRADICIONALES Y LOS NUEVOS PARADIGMAS DE DESARROLLO Y GESTION PUBLICA

Frente a todos los factores mencionados en el capítulo anterior es obvio que el paradigma tradicional del desarrollo económico sobre bases puramente economicistas, de libre competencia, “mano invisible” del mercado y uso irrestricto de los recursos naturales considerados gratuitos, infinitos y de libre acceso, no solo no es funcional ni conveniente para una buena calidad de vida humana, sino que es incluso causa directa o indirecta de muchos de los problemas señalados, y sobre todo de su agravamiento en tiempos recientes.

Otro tanto cabe decir de los modelos tradicionales de la gestión pública, como el modelo weberiano, que con su rigidez formal y su legalismo rutinario se muestra incapaz de enfrentar con éxito los problemas que día a día nos acosan con mayor intensidad.

No es extraño, pues, que ambos paradigmas tradicionales hayan entrado en crisis y se busquen nuevos planteos que apunten a resolver las situaciones mencionadas y lograr alcanzar un camino de desarrollo sustentable hacia un futuro más satisfactorio.

Ya existen sólidos fundamentos internacionales para darle vigencia efectiva al desarrollo sustentable y algunos intentos normativos bien orientados en el ámbito de los Estados. Entre los primeros cabe citar:

- La Conferencia de Estocolmo: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Entorno Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, adquirió relevancia al

reflejar la creciente angustia del público en las sociedades del Norte en relación con los impactos negativos ocasionados por la industrialización. En términos muy claros, la Conferencia de Estocolmo fue impulsada por ciudadanos de países industrializados que manifestaron su creciente preocupación por los impactos acumulativos de la contaminación estacionaria y móvil. Los pronósticos sobre un planeta vuelto inhabitable como consecuencia de la expansión industrial estuvieron conformados por profecías neomaltusianas referentes a la explosión demográfica en el mundo en desarrollo.

- La Conferencia de Río: Del 3 al 14 de junio de 1992 se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como "Cumbre de la Tierra", la cual reunió a más de cien jefes de Estado y a voceros de más de 170 países con el objetivo de plantear los problemas más graves del deterioro ambiental del planeta y buscar soluciones para preservar la vida en el mismo. En la Conferencia, las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo tendieron a reprocharse mutuamente el no responsabilizarse ni de la creciente y agravante generación de los problemas ambientales, ni de asumir los costos para su solución. Muchas delegaciones de la reunión criticaron a Estados Unidos por lo que llamaron su abdicación de liderazgo en la solución a los problemas ambientales, lo cual no sería más que reflejo de un conflicto latente mucho más amplio, constituido por las diferentes perspectivas de un Occidente desarrollado que prefirió poner el énfasis en los problemas globales del deterioro ambiental, frente a la preocupación fundamental de los países en desarrollo sobre cómo cuidar el medio

ambiente sin descuidar las urgentes necesidades del crecimiento y el desarrollo económico."

- La Cumbre de Johannesburgo: Diez años después de Río, y conforme al mandato de la Resolución 55/199 de la Asamblea General de Naciones Unidas, los líderes del mundo se reúnen nuevamente en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable (CMDs) en Johannesburgo, Sudáfrica del 26 de agosto al 4 de septiembre del 2002, para evaluar el cumplimiento de la Agenda 21, los avances hacia la sustentabilidad alcanzados por los países participantes, sobre problemas prioritarios: *agua, energía, agricultura, salud y biodiversidad*, entrelazados con la defensa del medio, y las tareas que aún están pendientes.

Con posterioridad se han firmado muchos compromisos internacionales sobre estos temas:

- La Convención marco sobre el cambio climático-
- El Convenio de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos.
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- El Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Reducen la Capa de Ozono.
- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).
- La Normatividad Ambiental y la Autorregulación, según los Acuerdos ISO 9000 e ISO 14000.
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), en particular, a los contenidos en la Agenda 21.

Convenciones, acuerdos y normas abundan: el problema es que se cumplan en la práctica.

El Protocolo de Montreal, por ejemplo, es un convenio, que en la actualidad es seguido por 157 países. Fue firmado en Montreal, Canadá en 1987, y tiene por objeto detener el deterioro de la capa de ozono estratosférico. El protocolo de Montreal estableció que para 1998 se reduciría a 50 por ciento la producción de (cloro-fluoro-carbonos) CFC, hasta su eliminación total en la primera década de este siglo, pero debido a que las tendencias no se veían disminuir, se enmendó el protocolo en 1992 en Copenhague, con lo cual los países desarrollados se comprometieron a eliminar la producción y el uso de los CFC en 1996, añadiendo a la lista de sustancias controladas los HCFC halones y el bromuro de metilo. Los países en desarrollo tienen responsabilidades similares pero con un periodo de gracia de 10 años. También se establecen diferentes plazos para las demás sustancias, de tal manera que no se afecten las economías ni el desarrollo de los países implicados.

En varios países ha habido avances legislativos internos en materia ambiental, en consonancia con los tratados internacionales, como reconocer el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, adecuado para su desarrollo y bienestar, la obligación del Estado de promover un desarrollo integral y sustentable, etc. También se han hecho reformas y ampliaciones de alcance en leyes sobre equilibrio ecológico, desarrollo forestal, pesca, aguas nacionales, variedades vegetales, etc. En el trazado de Planes Nacionales de Desarrollo en general se reconoce el principio de la sustentabilidad, identificando los recursos clave y promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones. Lo que falta es una mayor efectividad de esos principios.

CAPITULO 5: LA NUEVA GESTION PÚBLICA Y SUS METODOS Y TECNICAS

En el capítulo 2 mencionamos los principales planteos de cambio para la gestión pública, que permitan superar las limitaciones del modelo clásico weberiano y satisfacer los nuevos requerimientos que supone la necesidad de un desarrollo sustentable para la sociedad, que supere la crisis ambiental y social en que nos debatimos. Tales son las propuestas de la “escuela del valor público”, de la “nueva gestión pública” y de la “re-administración”.

Para que esos modelos logren real vigencia y efectividad es necesario que sus operadores – funcionarios y empleados- eleven su nivel de capacitación y su dominio de habilidades gerenciales, vale decir, que sepan utilizar los métodos y técnicas adecuados para su desempeño.

A ese tema se refiere este capítulo, cuyo desarrollo está basado en una obra nuestra anterior, “TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA” editado en 2013 por la EAE y de la que ofrecemos una transcripción parcial.

- La planificación estratégica

Concepto e importancia del planeamiento

PLANIFICAR es una función gerencial básica, que consiste en un conjunto de actividades intelectuales que apuntan a:
-Prever situaciones y definir metas
-Formular políticas
-Elaborar proyectos
-Asignar recursos.

Tiene la finalidad, en última instancia, de mantener a la organización para la cual se planifica en un adecuado y cre-

ciente nivel de interacción positiva con su contexto social, según los fines de la organización y las necesidades sociales que ella procura satisfacer².

Es de hacer notar que una característica fundamental del actual contexto de las organizaciones, con su acelerado ritmo de cambios, es el incremento de la incertidumbre con respecto a la evolución de las tendencias de futuro, por lo que en general no se planifica en base a un solo objetivo, sino con una técnica de escenarios, donde se definen algunos escenarios de futuro posibles, objetivos realizables para cada escenario y estrategias adecuadas para cada objetivo.

Una organización es un sistema finalista y abierto en permanente proceso de adaptación a un contexto cambiante y con frecuencia muy difícil de predecir. La planificación, siempre en estrecha relación con el control, es quien permite realizar esa adaptación.

Planificar³ es un proceso que puede representarse como una pirámide en cuyo vértice está la misión, y en niveles decrecientes se encuentran los objetivos, las estrategias, las políticas, los procedimientos, las reglas, los programas y finalmente, en la base de la pirámide, los presupuestos.

La misión es el objetivo último de la organización, que define su identidad, el sentido de su actividad y los valores que pretende servir. Los objetivos son los resultados a lo-

² Koch, Ricardo: El diseño de la estrategia en su empresa, Folio, Barcelona, 1995.

³ Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha y otros, op cit.

grar en determinado horizonte temporal, las situaciones futuras que la organización desea realizar. Las estrategias son los caminos que la organización se propone seguir para realizar sus objetivos. Las políticas son declaraciones de principios que guían la toma de decisiones hacia los objetivos. Los procedimientos son guías para la acción, que indican los pasos a seguir en cada actividad. Las reglas definen lo que se puede y lo que no se puede hacer dentro de la organización. Los programas se refieren a un determinado curso de acción hacia un objetivo específico, y contienen un conjunto de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos a seguir y recursos a emplear. El presupuesto es la expresión monetaria de un programa, que especifica los resultados esperados y los costos estimados para su obtención. El presupuesto es la principal herramienta del control.

Dentro del proceso general de la administración, es difícil exagerar la importancia de la planificación, ya que es la función que orienta a las demás funciones: ayuda a definir el tipo de organización más adecuado, el nivel de participación de los integrantes, el estilo de liderazgo y los medios de comunicación más adecuados.

Hay diferentes tipos de planes, según su alcance, plazo de tiempo y especificación. Según su alcance, encontramos:

- Planes estratégicos: Afectan a toda la organización, establecen la misión y los objetivos generales, sitúan a la organización en función de su entorno y en el largo plazo.
- Planes operativos: Parten de los objetivos definidos en los planes estratégicos y especifican detalladamente cómo realizarlos, en el mediano plazo.

Según el plazo de tiempo asignado para su logro, encontramos:

- Planes de corto plazo: En general, dentro del año o plazo inferior a este.
- Planes de mediano plazo: En general, entre uno y cinco años.
- Planes de largo plazo: Más de cinco años

Esas duraciones son relativas y dependen mucho de las circunstancias del contexto: en épocas estables pueden tomarse esos valores, y en épocas inestables (inflación económica, crisis políticas) pueden tomarse períodos mucho más breves, aún para el largo plazo.

Según su especificación, encontramos:

- Planes específicos: Están definidos con precisión y no admiten interpretaciones ni ambigüedades.
- Planes direccionales: Son más flexibles, solo establecen directivas generales y permiten optar entre varios cursos de acción posibles.

En las tareas de planificación, de todo nivel, tienen una gran importancia los objetivos. Entre sus principales características recomendables, encontramos:

- Tienen que ser pocos y ordenados según su prioridad.
- Deben ser realistas y verificables.
- Deben ser claramente comunicados y conocidos.

Hay una relación entre los niveles de los objetivos los niveles de la organización que son responsables finales de su establecimiento, vigencia y coherencia:

- **Misión de la organización:** Máximo nivel de la conducción política; alta dirección; jefe ejecutivo.
- **Objetivos de la organización en su conjunto:** Jefe ejecutivo; alta dirección, con participación de técnicos especialistas y empleados.
- **Objetivos de los departamentos:** Jefes de departamentos, con participación de empleados y eventualmente de técnicos especialistas.
- **Objetivos de las secciones:** Mandos medios de los departamentos y empleados seleccionados de cada nivel por debajo de los ejecutivos.

Como consejos prácticos para realizar tareas de planificación pueden tomarse los siguientes:

- La planificación es un proceso continuo, abierto y dinámico.
- La planificación debe tomar en cuenta las capacidades propias de la organización.
- Hay que dividir los planes en etapas reducidas y manejables.
- Hay que establecer objetivos intermedios.
- Hay que hacer participar al personal en el proceso de planificación para motivarlo, crear bases de consenso y facilitar la realización posterior.
- Se debe planificar antes de presupuestar.

Los principios y metodos del planeamiento estratégico

La PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICO-SITUACIONAL parte de algunos principios básicos, que es interesante reseñar y comentar aquí ⁴.

⁴ Ver, por ejemplo, Obregón y Montilva: "La planificación situacional en los sistemas de salud", en Paganini y Capote: Los sistemas locales de salud, OPS-OMS, Washington, 1990.

- **PLANIFICA QUIEN GOBIERNA:** La planificación no es una pura función técnica. Sin duda, hay que contar con un equipo técnico, que elabore los datos y procese las opciones, pero en última instancia planifica quien preside la acción.
- **SE PLANIFICA DESDE DENTRO Y CON OTROS:** El planificador está inmerso en la realidad planificada, y coexiste con otros, que también planifican y actúan. No se planifica en solitario, desde afuera o desde la omnipotencia.
- **CADA ACTOR TIENE SU EXPLICACIÓN DEL TEMA:** Si hay varios actores, hay varias explicaciones de la realidad, elaboradas desde diversos puntos de vista, condicionados por diversos intereses. Nadie puede arrogarse la posesión de la verdad. La única forma de aproximarse a una visión más integral de los hechos es la interacción comunicativa.
- **PLANIFICACIÓN NO ES IGUAL A “DEBER SER”:** La definición del “deber ser” de una situación es solo una parte del proceso de planificación, que debe luego articularse con el “poder ser” en base al cotejo con los recursos disponibles, para orientarse en definitiva hacia el “hacer”.
- **LA PLANIFICACIÓN APUNTA AL FUTURO PERO SE REFIERE AL PRESENTE:** El futuro define la orientación general de la acción pero solo se puede actuar desde el presente. La planificación es un juicio de realidad en el momento de la acción, sin duda cargado de un sentido finalista, pero no configura una predicción.
- **LA PLANIFICACIÓN DISMINUYE LA INCERTIDUMBRE:** Toda planificación se elabora en condiciones de incertidumbre, y a la vez procura reducir esa incertidumbre. Ello se basa en una buena explicación de la situación de partida y en la construcción de adecuados escena-

- rios futuros posibles, con alternativas viables de acción.
- **LA SITUACIÓN ES UNA APRECIACIÓN GLOBAL PARA ACTUAR:** El concepto de situación, como apreciación global de la realidad presente para actuar sobre ella, expresa la complejidad de la realidad a modificar de una manera inteligible, y manifiesta a la vez la subjetividad de toda explicación.
 - **NINGUN ACTOR TIENE EL MONOPOLIO PLANIFICADOR:** Todos los actores sociales relevantes planifican sus futuras acciones, y esa diversidad de planes puede generar conflictos, que refuerzan el carácter aleatorio de las trayectorias de acción y sus resultados. Es frecuente que una parte de las energías sociales se disipe en confrontaciones, sin beneficio directo para los fines del sistema.
 - **LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICO-SITUACIONAL ES DEMOCRÁTICA Y DESCENTRALIZADORA:** La planificación estratégico-situacional es democrática porque reconoce el pluralismo de actitudes, enfoques e intereses, y su legitimidad, y porque busca la participación activa de los diversos actores. Es descentralizadora en cuanto busca que el poder de decisión y acción se ubique lo más cerca posible de los efectores del sistema.

Sobre la base de los principios mencionados, la elaboración de una planificación estratégico-situacional se articula en cuatro momentos, que no son etapas sino aspectos de una cadena continua, en la cual los cuatro coexisten durante la vida del plan, y donde cada uno apoya a los otros y predomina en forma alternada⁵:

⁵ Paganini, José María, op cit

- **EL MOMENTO EXPLICATIVO:** Es el momento en el cual predomina el fue, el es y el tiende a ser. En el se utiliza el concepto de situación, que expresa en forma simplificada la complejidad de la realidad a modificar, y que se estructura a partir de la elaboración de un explicado, que es la descripción del problema, y de un explicando, que es la visualización de la red de factores causales sobre los que se ejercerán luego las acciones planificadas. Esos factores causales son de diversos niveles, desde los más generales hasta los particulares de cada caso. Probablemente lo más importante de este momento sea la identificación de aquellos factores causales nodales, que originan otros, y que si luego se pueden solucionar contribuyen poderosamente al encauzamiento de la situación problemática.
- **EL MOMENTO NORMATIVO:** Es el momento del diseño de la planificación, donde predomina el deber ser de las situaciones en consideración. Generalmente, parte del diseño de un programa de base, que es la propuesta del actor social expresada en su forma más general, sin mayores detalles ni preocupaciones metodológicas. El ejemplo típico es una plataforma electoral u oferta social, que expresa la direccionalidad general que cada actor quiere imprimirle al cambio de la situación presente. En ese marco se inscribe el programa direccional, conjunto de proyectos, individualizados cada uno por sus objetivos de largo, mediano y corto plazo, o metas. El momento normativo abarca también el diseño de las operaciones, con sus recursos asignados y sus finalidades específicas, todo en forma flexible, de modo que las acciones puedan adaptarse a diversos escenarios futuros.
- **EL MOMENTO ESTRATÉGICO:** Es el momento de la articulación del deber ser de la situación con su poder ser, en función de los recursos disponibles y los plazos

a cumplir. La viabilidad de las acciones, siempre presente en toda planificación es en este momento la preocupación dominante. La diversidad de actores presentes y sus posicionamientos plantea la posibilidad de varias estrategias: cooptación, cuando hay más neutralidad que conflicto de intereses; cooperación, cuando hay convergencia de intereses; cooperación y conflicto, cuando hay temas convergentes y otros divergentes; conflicto negociable, cuando se estima que conviene más negociar que confrontar; y confrontación, cuando se requiere una mediación política para la resolución del tema.

- **EL MOMENTO TACTICO-OPERATIVO:** Se refiere principalmente al hacer, y consta de dos sub-momentos: la evaluación de la coyuntura (captar las circunstancias del contexto antes de cada operación) y la resolución operativa (preevaluación de los impactos de las acciones). Es el momento de la acción, por lo que suele haber una fuerte tendencia concentradora de la conducción, aunque puede haber también descentralización y delegación de funciones, si la preparación anterior del plan ha tenido una adecuada dinámica grupal.
 - **Los procesos de toma de decisión**

Las decisiones estratégicas y los cursos de acción

Mejorar la calidad de los servicios de la Administración Pública es organizar e implantar un conjunto de procesos que conduzcan a servir mejor a los ciudadanos. Hay que repensar , reorganizar, tomar decisiones estratégicas y actuar en función de ese gran objetivo de la calidad: satisfacer al ciudadano como cliente de los servicios públicos.

Las decisiones estratégicas y las acciones que hay que asumir varían según las organizaciones, pero en general giran alrededor de algunos principios básicos⁶:

- Escuchar permanentemente al cliente. El ciudadano ubicado en el centro de la organización, por ser quien recibe el trabajo (producto o servicio) realizado por ella. Este enfoque implica “una revolución cultural”. Las decisiones y acciones a emprender para conocer a los ciudadanos se refieren al marketing de servicio: identificar a los clientes, segmentarlos, conocer sus expectativas, priorizarlas, y traducirlas en especificaciones de servicio. También es conocer los criterios con que los ciudadanos evalúan los servicios que le son prestados.
- Saber adaptarse y reaccionar a un entorno cambiante. Las administraciones públicas están afectadas por la misma turbulencia que caracteriza al entorno de la empresa privada, las demandas de los ciudadanos varían con sus necesidades y exigen una flexibilidad que antes no era necesaria: hay que descentralizar, evitar organigramas piramidales, crear pequeñas unidades operativas cercanas a los ciudadanos- clientes.
- Decidir estratégicamente. Anticiparse descentralizando las decisiones operativas, acercándolas a los lugares donde surgen los problemas y reservando al núcleo de la dirección política las decisiones de mayor peso estratégico. Es muy importante esta articulación de estructuras pequeñas y flexibles para atender la rápida evolución de las demandas de los ciudadanos, y de órganos centralizados de toma de decisión sobre temas relevantes de largo plazo.
- Promover nuevas formas de comunicación interna y externa. Aprovechando todas las posibilidades informáti-

⁶ Ver, por ejemplo, Jordi Lopez Camps y Albert Gadea Carrera: Servir al ciudadano – Gestión de la calidad en la administración pública, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

cas para cubrir las necesidades informativas internas, inter- organizacionales y de frente a la sociedad. Los ciudadanos han de percibir con claridad los frutos del esfuerzo de su Administración Pública para servirlo mejor.

- Responsabilizar a las personas. Llevándolas a la convicción de que la calidad es responsabilidad de todos . Para lograr un mayor compromiso de los empleados hay que comunicarse con todos (marketing interno), capacitar a los mismos, descentralizar las operaciones e incentivar el logro de resultados.
- Pensar con visión relacional. Aplicando en el ámbito público la idea de las “alianzas estratégicas” entre empresas. En este caso, con otras organizaciones y agentes sociales y económicos de la propia comunidad, con otras organizaciones de su mismo tipo y nivel (como las entidades intermunicipales) o creando vínculos con otras áreas similares en el resto del mundo.

El proceso de planificación y control de proyectos

Todo proyecto es una manera de crear el cambio, con gran variedad de resultados, tanto tangibles como intangibles⁷. Los proyectos siempre implican a personas, tienen que ver con el cambio, producen resultados en un lapso de tiempo definido, usando recursos de todo tipo.

Se puede definir al proyecto⁸ como una secuencia de actividades que están conectadas entre sí, son efectuadas en un período de tiempo limitado y están dirigidas a generar un resultado único pero bien definido. Todo proyecto recorre un ciclo vital, desde su concepción, su nacimiento y

⁷ Lambert, Tom: Instrumentos clave para la gestión empresarial, Folio, Barcelona, 1994.

⁸ Ver, por ejemplo, Philip Baguley: Cómo gestionar proyectos con éxito, Barcelona, Folio, 1996.

desarrollo, su fase adulta, hasta su senectud o término, que generalmente crea las bases para encarar otros proyectos.

El proceso de planificación, realización y control de proyectos se realiza siguiendo una secuencia bastante regular, que ha sido sistematizada en su expresión general del siguiente modo⁹:

Hay cinco áreas o momentos entre los cuales se mueven las fases de todo proyecto: Iniciación, Planificación, Ejecución, Comprobación, y Retroalimentación. Las fases son las siguientes:

- **Iniciación del proyecto:** Se realiza en el área de Iniciación, y consiste en: Recopilar ideas y propuestas de proyectos -Evaluar propuestas de proyectos y seleccionar proyectos para planificación -Seleccionar gerente de proyecto (potencial) y ordenar la planificación del proyecto.
- **Planificación del proyecto:** El proyecto seleccionado pasa al área de Planificación. La fase consiste en: Elaborar el Plan del Proyecto -Hacer contratos de entrada de recursos -Iniciar los archivos de documento -Ordenar la iniciación del proyecto
- **Ordenes para la ejecución de las actividades del proyecto:** El proyecto pasa al área de Ejecución. La fase consiste en: Iniciar el Grupo Ejecutor del Proyecto, y los Grupos Ejecutores de Subproyectos Elaborar y distribuir las Descripciones de Actividades -Ordenar la ejecución de las actividades.
- **Ejecución de las actividades del Plan del Proyecto:** Dentro de la misma área de Ejecución, la fase consiste en: Ejecutar las actividades -Documentar los resultados

⁹ Sven R. Hed: Manual de Planificación y Control de Proyectos, edición del autor, Bs. As., 1981.

reales -Controlar el contenido, forma y calidad de los resultados.

- Recopilación de información para el control del proyecto: El proyecto pasa al área de Comprobación. La fase consiste en: Registrar continuamente información para el control del proyecto -Preparar periódicamente informes para el control del proyecto.
- Evaluación de información para el control del proyecto: Dentro de la misma área de Comprobación, la fase consiste en: Relacionar información real con los datos contenidos en el Plan - Aislar y definir las desviaciones actuales y/o anticipadas del Plan del Proyecto -Determinar las causas y los efectos de las desviaciones -Decidir sobre las acciones a tomar.
- Alteración del Plan del Proyecto: En algunos casos, según las decisiones tomadas en la fase anterior, el proyecto vuelve al área de Planificación, para elaborar los cambios. La fase consiste en: Elaborar propuestas de alteraciones del Plan del Proyecto -Recurrir al Grupo Directivo del Proyecto, si las alteraciones exceden los límites del proyecto -Llevar a cabo las alteraciones en el Plan del Proyecto y en los contratos de entrada de recursos. De allí el proyecto pasa nuevamente al área de Ejecución, en la fase Ordenes para la Ejecución de las Actividades del Proyecto, para proceder a su realización efectiva.
- Terminación del Proyecto: Dentro del área de Ejecución, llega un momento en que hay que entrar en esta fase, que consiste en: Elaborar el Informe Final del Proyecto, o elaborar (en algunos casos) la propuesta para su terminación prematura -Tomar la decisión para la terminación del proyecto -Ejecutar los procesos de terminación -Disolver la Organización del Proyecto.
- Iniciación de Proyecto(s) Consiguiente(s): En muchos casos, la actividad pasa nuevamente al área de Inicia-

ción, porque, como ya dijimos, la realización de un proyecto suele crear las condiciones para encarar otro(s) proyecto(s). La fase consiste en: Documentar la(s) propuesta(s) para proyecto(s) consiguiente(s) - Adjuntar el Plan Esquemático del Proyecto.

- Procesamiento de información de retroalimentación para su correspondiente utilización en futuros proyectos: En todos los casos, el proyecto pasa finalmente al área de Retroalimentación, donde la fase consiste en: Recopilar información basada en la experiencia y propuestas para cambios -Elaborar propuestas para mejoras -Decidir, llevar a cabo e impartir información acerca de los cambios y mejoras.

Esta última fase tiene gran importancia. Es el equivalente institucional a la elaboración de la experiencia personal. Hace que la realización de proyectos contribuya a mejorar la capacidad realizadora general de la organización, mediante la elaboración de propuestas y la puesta en marcha de cambios en los métodos, procedimientos, normas, etc., para la planificación y control de proyectos.

Entre las numerosas herramientas de análisis estratégico, auxiliares para diversos aspectos de la planificación estratégica, cabe citar la aplicación del principio Pareto, el diagrama causa-efecto de Ishikawa, y las metodologías para la administración de conflictos, la toma de decisiones por consenso, la negociación y la mediación.¹⁰

- Nuevos criterios para el diseño y el re-diseño de organizaciones públicas. El impacto de las TIC's.

Concepto e importancia de la organización estructural

¹⁰ Ver, en la página web del PROFIM, "[Las herramientas del análisis estratégico](#)"

En un sentido amplio, organización es todo conjunto de personas relacionadas para alcanzar un fin o una meta¹¹. En un sentido estricto, organización es una estructura, configurada en base a relaciones internas y externas pre-determinadas, entre personas o grupos de personas que trabajan para realizar un objetivo claramente definido. Esa estructura marca cómo se distribuye el trabajo, cómo se agrupan las personas en unidades de actividad específica y las unidades en entidades mayores, qué poder tiene cada uno, de quién depende, a quien dirigirse si surgen problemas, etc. El diseño y rediseño periódico de esa estructura lo realizan los directivos de la organización, en ejercicio de una de sus funciones: la función de organización estructural.

De modo que la palabra organización se emplea para designar dos conceptos diferentes aunque relacionados: el de unidad social o conjunto de personas relacionadas con cierto orden para alcanzar un fin; y el de una función administrativa, una fase del proceso de administración, que básicamente consiste en determinar funciones y tareas, establecer unidades de trabajo y departamentos, y la forma en que se van a comunicar; y en rediseñar toda esa estructura cuando las circunstancias internas o externas lo hagan aconsejable.

En las ciencias de la gestión de organizaciones, el concepto de organización implica siempre una estructura pensada y diseñada con finalidades concretas, y formalizada en base a puestos y funciones definidos, como una combinación sistemática de personas y grupos para alcanzar uno o va-

¹¹ Para todo este capítulo, ver especialmente Mintzberg, Henry: Diseño de organizaciones eficientes, El Ateneo, Buenos Aires, 1997.

rios objetivos específicos. Se considera en este campo que toda organización debe presentar las siguientes características:

- **Que tenga un propósito claramente definido.**
- **Que esté compuesta por personas.**
- **Que todas las personas que la integran tengan funciones para desarrollar tareas específicas, que definan sus comportamientos.**

Una organización no es un mero grupo social. Se diferencia por la formalización de su estructura, y por la precisión con que están definidos sus objetivos y las actividades destinadas a alcanzarlos.

La esencia de toda organización está en la vigencia simultánea de dos necesidades, relacionadas con sus tareas complejas, que no pueden ser realizadas por una sola persona:

- **La necesidad de la división del trabajo entre distintas personas o unidades de trabajo.**
- **La necesidad de la coordinación de las actividades para alcanzar los objetivos propuestos con eficacia y eficiencia.**

La idea básica de la división del trabajo es dividir una actividad compleja en tareas más pequeñas, simples y especializadas, que puedan agruparse en puestos de trabajo especializados, con una carga acorde a las posibilidades de una persona, cuya capacitación se simplifica y cuyo desempeño se perfecciona por la repetición.

En esa división de tareas tenemos que tener en cuenta la complejidad de las actividades, o sea el grado de especialización que requieren; y la diferenciación, o sea la cantidad de subsistemas con atributos particulares, en función de

las exigencia del entorno interno y externo. Esa diferenciación es vertical u horizontal.

La diferenciación vertical se refiere a la jerarquía de mando de la organización, en niveles descendentes de autoridad y responsabilidad desde la dirección, las gerencias, los mandos medios, la supervisión directa, hasta los operadores. Según esa diferenciación vertical se establecen los niveles de mando y las áreas de ejercicio legítimo de la autoridad, entendida como atributo del puesto y no de la persona, que establece las bases y directivas para realizar las tareas, desarrolla los mecanismos de control y en definitiva, busca asegurar el logro de los objetivos de la organización.

La diferenciación horizontal parte de la especificidad de cada tarea y de su agrupamiento en puestos de trabajo, que a su vez se agrupan en unidades más o menos especializadas con funciones específicas, y estas en otras entidades mayores, en un proceso conocido como departamentalización.

La idea básica de la coordinación de las actividades es articular todas esas funciones y tareas especializadas en cursos de acción coherentes, sin solapamientos ni vacíos, que conduzcan a las metas y objetivos. Los principales mecanismos de coordinación son los siguientes:

- La adaptación mutua, mecanismo muy simple, que se basa en la comunicación informal entre las personas que realizan en forma conjunta una tarea.
- La supervisión directa, o sea el control que una persona, dotada de idoneidad y autoridad, ejerce sobre la actividad de otras personas.
- La normalización, que consiste en la programación de las actividades a realizar, las que se especifican en sus menores detalles.

Organización formal e informal. Principios y criterios de organización

Hasta aquí hemos hablado de la organización formal, con sus puestos de trabajo, funciones diferenciadas horizontal y verticalmente, unidades y departamentos, etc., que es una guía para las personas que trabajan en la organización y para quienes se relacionan con ella, ya que permite conocer las relaciones establecidas y las áreas de incumbencia. Todo ello suele expresarse gráficamente en un documento conocido como organigrama.

Pero hay que tener en cuenta que al lado de esa organización formal hay siempre una organización informal, que contiene muchas relaciones y funciones no consignadas en el organigrama formal. Esa organización informal surge de manera espontánea como consecuencia de las relaciones personales que se entablan entre los individuos que actúan en la organización. Puede ser más o menos congruente con la organización formal, y aunque entraña algunos riesgos en materia de coordinación de actividades y de control, suele ser más eficaz, por su grado de adaptación a las circunstancias cambiantes y su rapidez de respuesta. De todos modos, ambos tipos de organización están muy relacionados y no pueden separarse uno de otro.

Los principios o claves teóricas de la organización son aquellos criterios que han prevalecido a lo largo del tiempo, en la práctica de las organizaciones, que aún hoy, cuestionados y relativizados, sirven para entender el funcionamiento de las organizaciones formales¹². Los principios más conocidos son los siguientes:

¹² Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha, Cristóbal y otros: Organización y gestión de empresas turísticas, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000.

- La división del trabajo y la especialización organizacional: Consiste en dividir el trabajo en tareas especializadas, y la organización en distintos departamentos. Clásicamente, la departamentalización era considerada una “división natural” del trabajo, que repartía las funciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos. Hoy hay una fuerte tendencia, no a eliminar los departamentos, pero si a “derribar las barreras” entre ellos, fortaleciendo los procesos transversales “creadores de valor”, confiando en que las nuevas posibilidades informáticas permiten mantener la coordinación y el control jerárquico en esas condiciones.
- El principio de jerarquía: Este principio establece que la responsabilidad y la autoridad deben fluir desde arriba hacia abajo en la organización, según una clara diferenciación jerárquica. Este principio se complementa con el criterio de la unidad de mando, según el cual cada subordinado tiene un solo superior, para evitar superposiciones de órdenes. Un aspecto clave es la determinación de la cantidad óptima del número de personas que un jefe puede supervisar con eficacia. Este principio está actualmente bastante relativizado por el predominio de nuevas ideas sobre organización: achatamiento de la pirámide, descentralización, delegación, “empowerment”, etc.
- Autoridad, obligación y responsabilidad: Según este principio, la autoridad es conferida por el puesto, no por quien lo ocupa, y la relación entre autoridad y responsabilidad es muy estrecha. La responsabilidad asignada a un individuo para lograr un objetivo determinado, debe ir acompañada por la atribución de la autoridad correspondiente, y esa atribución implica una obligación del individuo hacia la organización.
- Amplitud o ámbito de control: Se refiere al número de personas que cada jefe puede controlar de manera eficaz

y a las áreas de actividad que tiene asignadas para su control. Este principio es impactado actualmente por las ideas vigentes en la moderna administración sobre inter-control y autocontrol, en forma coherente con las difundidas prácticas de descentralización y delegación.

- Línea y staff: En las organizaciones más complejas, se precisan personas con conocimientos y funciones muy especializadas, cuya misión es ayudar a otros a hacer su tarea. Existen tareas básicas ejecutadas por operarios y orientadas y controladas por personal directivo “de línea”, mientras que el personal “staff” ayuda y asesora en aspectos particulares al personal de línea. Esta diferenciación, entre otras, tiende a volverse borrosa actualmente, por los nuevos conceptos sobre trabajo integrado en equipo y desarrollo de la polivalencia funcional.

Crterios de organización

Departamentalización: La estructura organizativa puede definirse como el conjunto de las posiciones que cada uno ocupa en la organización y el modo en que las personas se comunican y coordinan sus actividades. Esa estructura, por una parte, establece la jerarquía de la autoridad, como base de la coordinación mediante supervisión directa, y por otra parte, define el modo en que los distintos puestos de trabajo se agrupan en unidades y departamentos. Ese agrupamiento puede responder a razones históricas, de conveniencia, etc., pero en general significan cierto grado de especialización funcional o delimitación de áreas de acción. Ese proceso de conformación estructural es conocido bajo el nombre de departamentalización.

Al frente de cada unidad o departamento suele haber un jefe o coordinador, cuyas funciones principales suelen ser:

- **Orientar la labor interna del grupo en función de los objetivos generales y del rol asignado al equipo.**
- **Mantener el encuadramiento disciplinario y el desarrollo laboral de los integrantes del grupo.**
- **Vincular jerárquicamente al grupo con las demás unidades de la organización.**

La idea de la departamentalización, como estructura jerarquizada conformada por diversas unidades o departamentos, que agrupan a las personas integrantes de la organización, suele representarse gráficamente, para mayor claridad de comprensión, mediante el organigrama, que expresa tres aspectos fundamentales:

- **Las relaciones jerárquicas entre los miembros de la organización.**
- **Las unidades y departamentos que componen la organización, con indicación genérica de sus funciones.**
- **La forma de relación jerárquica entre esas unidades o departamentos.**

En la actualidad esa forma de entender la departamentalización está modificada (si bien no sustituida) por la fuerte tendencia a reforzar los procesos transversales, que “atraviesan” la organización y dan lugar a estructuras de tipo matricial, donde a la clásica división departamental de funciones se le superpone una organización por “línea de actividad” o por “línea de productos o servicios” que elimina las barreras “feudales” entre departamentos y plantea la necesidad de nuevos modos de mantener la coordinación, mediante sistemas informáticos integrados, capaces de procesar y ofrecer información “en tiempo real” sobre los procesos en curso.

Centralización y descentralización: La centralización y la descentralización son dos modelos, principios o tendencias organizacionales. Ambos enfoques coexisten con frecuencia en una misma organización. Las organizaciones reales combinan ambos principios, y los procesos de cambio refuerzan a uno de ellos y debilitan al otro. En palabras simples, la centralización consiste en dar solamente un poder mínimo a los órganos periféricos; y la descentralización consiste en dar solamente un poder mínimo a los órganos centrales.

En la actualidad, la tendencia dominante es hacia la descentralización¹³, en parte por imperio de normas constitucionales; en parte porque a partir de cierto tamaño y complejidad es indispensable transferir funciones desde el centro a la periferia de los sistemas; y sobre todo porque los progresos de la tecnología informática y comunicacional ha hecho posible descentralizar funciones y decisiones y a la vez mantener la coordinación y el control centralizados, mediante el flujo y procesamiento continuo de información estratégica en tiempo real. Son ejemplos típicos de instituciones descentralizadas los estados federales, las confederaciones, las regiones, provincias, municipios y comunas dotadas de diversos niveles de autonomía.

La descentralización está asociada frecuentemente con la lucha por las autonomías locales, en contra de las tendencias concentradoras y unificadoras de los poderes centrales del Estado. Se la vincula con ideologías “progresistas” y se la considera como expresión del Estado-comunidad y no del Estado-persona. En cuanto implica siempre una distribución de poder en la sociedad, por vía de la participa-

¹³ Keuning, Doede et al.: Desburocratizar la empresa, Folio, Barcelona, 1994.

ción, es vista como un camino de libertad y una afirmación del pluralismo.

Hay que tener en cuenta ciertas precisiones conceptuales:

- **La descentralización propiamente dicha implica transferencia a la periferia de poder de decisión y de manejo de recursos; cuando solamente se ubica la función o tarea más cerca de los destinatarios, se habla de desconcentración.**
- **La descentralización política implica cierto grado de autorregulación normativa, como es el caso típico de las autonomías locales de las provincias, municipios y comunas; la descentralización administrativa o burocrática, en cambio, es solamente una delegación de tareas o actividades.**
- **La descentralización por servicios se refiere a la creación de órganos autónomos especializados en el cumplimiento de una determinada función compleja.**

Osborne y Gaebler, en su conocida obra “La Reinención del Gobierno”¹⁴ sostienen que en las actuales condiciones de información ilimitada, comunicación instantánea, personal burocrático más capacitado y rápido cambio de las circunstancias y condiciones del contexto, es necesaria la mayor descentralización, y que hay que desplazar muchas decisiones a la periferia de los sistemas, allanar las jerarquías y dar mando a los empleados. Según estos autores, las instituciones descentralizadas presentan numerosas ventajas:

- **Son más flexibles y responden con rapidez a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los ciudadanos.**

¹⁴ David Osborne y Ted Gaebler: La reinención del gobierno, capítulo 9: “El gobierno descentralizado”, Paidós, 1995, Barcelona.

- Son más eficaces, porque están más cerca de los problemas y plantean mejores soluciones.
- Son más innovadoras: muchas buenas y nuevas ideas surgen de los mismos empleados.
- Generan mucha motivación, compromiso y productividad, mediante liderazgo, persuasión y participación.

La dirección compartida, a la que antes ya hicimos referencia, se basa justamente en la sencilla idea de que las personas trabajan más y ponen de sí más creatividad cuando pueden controlar su propio trabajo. Se trata, sostienen Osborne y Gaebler, de empujar la responsabilidad de tomar decisiones lo más abajo que sea posible, bajo ciertas condiciones:

- Cooperación trabajador / dirección / sindicatos.
- Políticas de no despido, con reubicaciones ante cancelaciones de puestos.
- Allanamiento de la organización jerárquica, mediante la gestión en equipo, la creación del rol de “paladín de la innovación”, la inversión en el empleado (capacitación, motivación) y la descentralización de todo el sistema.

Hay variadas modalidades y técnicas de dirección compartida:

- Los círculos de calidad.
- Los comités de trabajadores / dirección.
- Los programas para el desarrollo de los empleados.
- Las encuestas a los empleados.
- La evaluación de desempeño de los directivos a cargo de los empleados.
- Las políticas de patentamiento de los inventos de los empleados.
- Los defensores de la innovación.
- Los programas de reconocimientos y recompensas.

Delegación: Se tiene poder en la medida en que se es capaz de influir en la producción de cambios que no ocurrirían de otro modo. En realidad, el trabajo de un directivo consiste básicamente en influir en los demás, en diversas direcciones y modos, respecto de subordinados, colegas y superiores. Esa influencia se ejerce en base a un motivo específico, una intención o finalidad, que debe ser explicitada cuando se apela a la autoridad, o sea al contrato psicológico de aceptación de la autoridad legítima dentro de la organización; o a la colaboración, que es más eficaz y menos “costosa” o desgastante que el recurso a la pura autoridad.

Otro modo de influir es la manipulación, cuya gran diferencia respecto de las anteriores formas, está en que no se explicita el motivo específico a quien es objeto de esa influencia, por lo que es de alto riesgo y costo, en caso de ser descubierta la maniobra, por pérdida de capacidad para establecer futuras relaciones interpersonales.

La colaboración es un modo de influencia y cambio con participación consciente y voluntaria del otro, con el que se establece una relación equilibrada y honesta. El resultado del cambio suele ser firme, porque no se excluye la instancia de una evaluación crítica, que es propia de toda verdadera decisión.

Para las personas que trabajan en equipos o grupos, aparece un modo adicional, muy interesante y valioso, de la influencia y el cambio: el compromiso social. Si el grupo se ha informado, ha deliberado y ha tomado una decisión sobre la necesidad y las ventajas de un cambio, en una participación cooperativa, motivada por una influencia de la dirección, ese cambio está apoyado por un compromiso so-

cial, que le confiere gran firmeza, pero también exige cierta flexibilidad ante las variaciones que introduzca la deliberación colectiva en la influencia original.

La organización flexible: Desde un punto de vista estructural – funcional, la respuesta a las nuevas condiciones parece estar en las organizaciones flexibles¹⁵. Las organizaciones tradicionales, adaptadas a una época de economía cerrada y de crecimiento continuo, tenían una organización basada en la jerarquía y la unidad de mando, con el agregado reciente de departamentos tecnoestructurales y de servicios. Eran arquitecturas organizativas centralizadas en el vértice, con muchos niveles intermedios y una coordinación lograda por vía vertical jerárquica (descendente – ascendente) y no mediante los flujos horizontales de la gestión directa. La economía abierta y competitiva hace inviable el mantenimiento de estas organizaciones.

La organización flexible implica una reconversión cualitativa de la estructura y la gestión:

- Una visión unificada del negocio, que otorga sentido y coherencia a las diversas funciones especializadas.
- Una orientación hacia el mercado y los clientes, enfatizando la necesidad de adaptarse a ellos.
- Repensar toda la organización en función de las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías, para agilizarla y ubicar los procesos decisorios lo mas cerca posible del cliente final.
- Establecer y explicitar a todo nivel la secuencia de actividades del negocio o “cadena del valor”.

¹⁵ Ver, por ejemplo, “De las estructuras tradicionales a la organización flexible”, por D. Jose Miguel Hundain Vila, en Miguel Ordóñez Ordóñez: La nueva gestión de los recursos humanos, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

- **Coordinar toda la estructura organizacional sobre la base de esa cadena del valor, en forma transversal y multidisciplinaria.**
- **Tender a un organigrama plano o achatado, con el menor número posible de niveles jerárquicos.**
- **Considerar como factor clave el hecho de disponer de la información necesaria en tiempo real.**
- **Conocer y servir al cliente en la medida exacta de sus requerimientos.**
- **Pensar en global y operar en local.**

Esa reconversión cualitativa se expresa en orientaciones operativas como las siguientes:

- **Potenciar la capacidad de las unidades directas.**
- **Eliminar las intermediaciones que no aporten al proceso.**
- **Eliminar los elementos interpuestos (o vice – posiciones).**
- **Integrar las unidades.**
- **Dotar de capacidad de decisión real a cada posición jerárquica.**
- **Eliminar todos los elementos “de protocolo”.**

Pueden reconocerse como tendencias fuertes de las estructuras flexibles:

- **La colaboración entre organizaciones**
- **El aprendizaje como sistema**
- **Los equipos de trabajo a todo nivel**
- **La gestión y actuación autónoma de las unidades operativas**
- **El abandono de la gestión reactiva y la adopción de formas proactivas de actuación.**

Las estructuras organizativas flexibles adoptan con frecuencia nuevas formas, tales como:

- Las alianzas y “joint ventures”.
- Las organizaciones de responsabilidad compartida.
- Las organizaciones en red.
- Las estructuras de aprendizaje.
- Las estructuras de trabajo de alto rendimiento.

Estos cambios cualitativos repercuten profundamente en la función de la gestión de los recursos humanos de la empresa. Como se trata de organizaciones basadas en equipos de trabajo, independientes e interactivos, con sentido de identidad y búsqueda de resultados compartidos, es necesario:

- Movilizar sistemáticamente la inteligencia de todos los recursos humanos de la empresa, con plena confianza en sus aportes.
- Favorecer y alentar a los innovadores, que están dispuestos a arriesgarse por la empresa.
- Conceder importancia a las personas y a sus capacidades creativas.
- Formar y captar directivos que logren la adhesión de todo su personal.
- Elaborar proyectos de empresa con la participación de todas las personas y unidades de la organización.

El impacto de las TIC's.

La revolución científico-tecnológica de nuestro tiempo tiene una de sus máximas expresiones en la aparición y disponibilidad de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han impactado fuertemente en todos los ámbitos de la actividad humana. La posibilidad de captar, procesar, ordenar, registrar y comunicar información con alcance global y en tiempo real, abre en las tareas administrativas de todo tipo una serie de posibilidades que

influyen poderosamente en el diseño de las estructuras organizativas y de los procedimientos, y en las relaciones de las organizaciones con su contexto social.

Las principales, a nuestro juicio, son:

- La creación de sistemas de información integrales, actualizables en tiempo real y accesibles en diversos niveles y ámbitos.
- La configuración, sobre esa base, de tableros de mando y la elaboración de indicadores de gestión para la toma de decisiones.
- La posibilidad concreta de descentralizar tareas sin perder coordinación ni control.
- La creación de circuitos interactivos verticales y horizontales de comunicación interna en la organización y entre la organización y la sociedad.
- Planificación participativa y gestión asociada

La gestión de la incertidumbre

Un buen punto de partida para entender la posibilidad de articulación entre la sociedad y la administración pública, a fin de trabajar “con” la sociedad y no “para” la sociedad, y de disminuir los riesgos de la incertidumbre (que inevitablemente acompaña a toda decisión y a todo proyecto) mediante visiones y acciones compartidas, es darse cuenta de que los “intereses generales” no son algo tan diferente de los intereses particulares; muchas veces se expresan como compatibilización de estos últimos.

En la práctica (ya que no en la teoría) puede afirmarse la existencia de una representación política de los intereses sectoriales, no sólo por la innegable acción de los grupos

de interés/presión sino también por la acción concreta de los partidos y de los hombres políticos.

La creación de Consejos Asesores, nutridos por las fuerzas del capital y del trabajo, actuando cerca de los órganos decisivos del Estado, es un principio de reconocimiento institucional de la representación política de intereses sectoriales, pues aunque se diga que sus resoluciones son “no vinculantes”, nadie ignora que ello es así en lo jurídico solamente, ya que en lo político concentran fuerzas cuya presencia y actitud no pueden ser ignoradas.

Los representantes del pueblo, cuyo mandato teóricamente es “no vinculante”, en realidad dependen en su puesto y carrera presente y futura del partido que patrocinó su elección, lo que los “vincula” a la forma, dominante en ese partido, de entender el interés general y el modo adecuado de compatibilizar los intereses particulares.

De modo que el elector, el ciudadano que adhiere a un partido en una elección hace en realidad algo más que elegir un representante “no vinculado”: adhiere a una manera de entender el orden social deseable y otorga en principio su confianza a personas que cree capaces de liderar su realización. Se sentirá “representado” por ellas si las ve trabajar con éxito en ese sentido, y si no se sentirá políticamente defraudado, por más que formalmente se cumpla la normativa jurídica.

Un enfoque realista como el que estamos esbozando no puede soslayar un tema fundamental: los problemas de gobierno. No se trata sólo de definir la voluntad del pueblo. Una decisión nace de la confrontación de esa voluntad con los problemas reales, precisos, actuales del gobierno. Esos problemas son realidades que obligan a adaptaciones y

compromisos. Las exigencias de las fuerzas políticas y los imperativos de la realidad han de compatibilizarse, para que la acción política no se vuelva quimérica y la realidad vaya conformándose a la voluntad modeladora del poder político.

La cuestión no termina cuando los órganos políticos del Estado toman una decisión. Un enfoque realista como éste, quiere también ver qué pasa a nivel de la administración pública, de la burocracia. Teórica, jurídica y formalmente, la administración pública es un intermediario entre el poder político y la población, un fiel ejecutor de las decisiones públicas.

En la práctica, sin embargo, todos sabemos la enorme importancia política que tiene la forma en que los servicios administrativos reciben, interpretan y aplican las decisiones políticas. Pueden dificultar la vigencia fáctica de una norma, tergiversar su sentido, aplicarla en forma más amplia o más restringida de lo previsto por el legislador, etc. Muchas veces, además, es la administración pública, especialmente por la acción de los sectores especializados de su estructura técnica, quien elabora total o parcialmente el contenido de muchas normas, que luego ascienden a los niveles de decisión política, para que sean dotados de poder vinculante y promulgados como decisiones de gobierno.

Esto es válido en todos los niveles de la administración pública: nacional, provincial y municipal, pero en este último nivel es donde aparecen con más plenitud todas las posibilidades de participación, no solo mediante la práctica de las llamadas instituciones de democracia semidirecta sino también en modalidades informales, más innovadoras

y creativas, adaptables a las condiciones de los casos particulares.

La democracia representativa clásica se centra en el voto popular expresado en forma universal. Es indirecta porque los ciudadanos votan a quienes ejercerán el gobierno, partiendo del supuesto de que tras elecciones libres, la suma de voluntades mayoritarias expresa la soberanía popular. A esta forma representativa se han ido incorporando un conjunto de institutos que contribuyen a canalizar una mayor participación popular en las funciones del gobierno. Las transformaciones sociales, económicas y culturales en curso demandan que los integrantes de la comunidad asuman una mayor y plena participación en tales procesos de cambio.

Los mecanismos de democracia semidirecta que se están incorporando en las leyes orgánicas municipales y en las cartas orgánicas completan y perfeccionan a la democracia representativa vigente, planteando a la vez a los ciudadanos el compromiso de familiarizarse con la problemática municipal para ejercer y cumplir responsablemente tales derechos y deberes.

Los institutos de democracia semidirecta que se están incorporando en el proceso constituyente municipal argentino son: la Iniciativa Popular; la Revocatoria; el Referéndum Popular y la Consulta Popular.

Como hemos visto, son muchas las instituciones jurídicas que contribuyen, como formas de democracia semidirecta, a propiciar y encauzar la participación de los ciudadanos en el manejo del ámbito público municipal. Pero no bastan en las actuales condiciones y exigencias. Es necesario imaginar nuevas formas de participación informal, que

mantengan un vínculo cotidiano de comunicación entre los ciudadanos y sus entidades representativas, y los funcionarios municipales.

Las instituciones de democracia semidirecta son muy importantes y valiosas, pero tienen un carácter justamente protocolar y de algún modo excepcional, sujeto a condiciones y exigencias de porcentajes del padrón y convocatorias oficiales, que en su caso están bien pensadas, pero que deben ser complementadas por otras actividades más espontáneas y cotidianas, expresiones de un hábito cultural nuevo, de diálogo abierto y no interrumpido entre los ciudadanos y sus representantes, con finalidades muy concretas.

En primer lugar se trata de terminar con el antiguo hábito cultural autoritario que, aún dentro de la democracia, separa a los que mandan de los que obedecen; se trata de romper las barreras de los microclimas políticos, de los entornos, de las tecnoburocracias ensimismadas, de los planificadores de gabinete, de los que pretenden trabajar “para” el pueblo y no “con” el pueblo.

Se trata de planificar, elaborar proyectos y tomar decisiones nutridas por los auténticos requerimientos de la gente, sin la intermediación de quienes creen saber lo que la gente quiere. Se trata también de contribuir desde lo técnico y lo político a esclarecer y definir esos requerimientos, conciliando lo ideal con lo posible y construyendo consensos públicos que ayuden a la realización descentralizada de los proyectos y al mantenimiento y conservación de la obra pública.

Imaginemos, por ejemplo, reuniones periódicas en los barrios, de las autoridades municipales con la gente que vive

en ellos, invitada expresamente a exponer sus ideas y a escuchar los proyectos que se preparan; supongamos que grupos de vecinos elegidos al azar son invitados a dialogar con las autoridades municipales con el mismo fin; pensemos en publicaciones periódicas que exponen los proyectos técnicos en preparación, con vías de comunicación para receptar las opiniones de la gente; veamos la posibilidad de trabajar con encuestadores que periódicamente recaben las sugerencias de los ciudadanos para priorizar la obra pública.

Pensemos también en formas de aprovechar mejor la capacidad potencial de los colegios profesionales, de las asociaciones científicas y culturales, de las organizaciones no gubernamentales, de los equipos técnicos de los partidos políticos, estimulando su participación permanente en el estudio de los problemas municipales y en la elaboración de propuestas para su solución.

Si logramos superar la traba cultural autoritaria, que aún hoy impide una relación verdaderamente interactiva entre los funcionarios y la población, pensamos que puede abrirse el camino de realizaciones políticas DE CALIDAD, en el específico y técnico sentido de “plenamente acordes con los requerimientos sociales” y “libres de todo mal empleo de recursos”.

La metodología de la planificación participativa y de la gestión asociada

Este apartado ha sido elaborado a partir de la obra de REDIN, María Elena y MORRONI, Walter Fabián: Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana, PPGA/FLACSO, Buenos Aires. www.flacso.org.ar y

GEILFUS, Frans: Ochenta herramientas para el desarrollo participativo, Ed. Byron Miranda Abaunza, Costa Rica, 2005.

a) Ciclo metodológico de la planificación participativa

El ciclo metodológico de la planificación participativa abarca tres momentos o etapas:

- La etapa preparatoria.**
- La etapa de implementación estratégica**
- La etapa de reformulación y ajuste.**

La etapa preparatoria incluye, en general, los siguientes componentes:

- La formación del grupo inicial**
- La obtención de información sobre la situación problemática a encarar.**
- La formulación de hipótesis sobre los factores causales y las posibles vías de solución.**
- La elaboración del listado de posibles actores sociales relacionados con el tema.**
- El establecimiento de las dimensiones y límites del tema en cuestión.**
- La formación del grupo promotor de la actividad, a partir del grupo inicial.**
- La organización y promoción de las primeras reuniones y plenarios.**

La etapa de implementación estratégica se realiza generalmente en el ámbito de esas reuniones y plenarios, combinados con el trabajo técnico en gabinetes y suele abarcar los siguientes componentes:

- Análisis situacional.**
- Análisis de los problemas de gestión.**

- Armado de un modelo integrado de estrategias, con opciones entre alternativas.
- Análisis de viabilidad para tomar esas decisiones.
- Diseño y programación de las estrategias a ejecutar.
- Toma de decisiones ejecutivas.

A partir de allí comienza la ejecución de las actividades del plan o proyecto, generalmente bajo diversas formas de gestión asociada o ejecución de proyectos en red. Es muy frecuente que una vez iniciada la ejecución, cada tanto tiempo se plantee la necesidad de pasar a la tercera etapa. La etapa de reformulación o ajuste puede realizarse una o varias veces a lo largo de la ejecución del plan, cuando sea necesario analizar los cambios que se van produciendo en la situación, los problemas que va planteando la gestión de los cambios, y sea por consiguiente necesario introducir ajustes en el modelo integrado de estrategias, hacer nuevos análisis de viabilidad, reprogramar las estrategias a ejecutar y tomar nuevas decisiones ejecutivas.

La etapa preparatoria de la planificación participativa

La etapa preparatoria comienza a partir de la toma de conciencia de la existencia de una situación problemática, de una necesidad a satisfacer o un desarrollo que se aspira lograr, en condiciones de maduración social que implique la existencia de una voluntad de asociarse para realizar tareas en común, para construir un “nosotros” activo y trabajar en el problema concreto y en las cuestiones subyacentes o de fondo que lo determinan.

Generalmente esta etapa comienza con la organización del grupo inicial, encargado de promocionar el proceso participativo, hasta llegar a conformar el grupo promotor, cuya

principal tarea es elaborar la “agenda del taller” para las reuniones o plenarios de la etapa siguiente.

En esta etapa es muy importante tener en cuenta la necesidad de:

- Evitar las lógicas sectoriales y los valores individualistas, para trabajar en un clima de amplia comprensión.
- Aprender y ejercitarse en la aplicación de metodologías de planificación participativa.
- Compensar los desequilibrios que generalmente hay entre los diversos actores.

Esta etapa culmina cuando se han preparado las condiciones necesarias para poder pasar a la etapa siguiente. Estas condiciones se concretan en:

- La conformación del grupo promotor.
- La elaboración de documentos-base sobre la descripción de la situación.
- La formulación de hipótesis sobre las causas de los problemas.
- La delimitación y dimensionamiento de la cuestión a tratar.
- La lista de todos los actores involucrados.
- La “agenda de taller” que orientará las reuniones o plenarios de la etapa siguiente.

La etapa de la implementación estratégica

La etapa de la implementación estratégica se concreta en la realización de reuniones, plenarios, etc., con el aporte de equipos técnicos de asesoramiento (éste suele ser el rol típico de las Universidades) y que configuran un Taller de Planificación Participativa.

Su principal actividad es del tipo “investigación participativa diagnóstica y de tratamiento” y consta en general de los siguientes elementos:

- Análisis situacional.
- Identificación de las problemáticas de gestión.
- Armado de modelos integradores de procesamiento de datos.
- Prefiguración de estrategias.
- Realización de tests de viabilidad.
- Diseño de estrategias viables.

Una vez realizados estos pasos, se pasa al armado de un Cuadro Planificado de Acciones Estratégicas, que servirá de guía para tomar decisiones ejecutivas y para realizar acciones concretas, bajo la forma organizacional de una Gestión Asociada de estrategias y acciones. Esto significa que la estrategia elaborada en el Taller debe servir para gestionar en conjunto lo que se planificó en conjunto.

La etapa de la reformulación y el ajuste

La etapa de reformulación y ajuste de la planificación participativa tiene lugar una vez iniciado el proceso realizador del plan o proyecto, y se manifiesta bajo dos formas distintas:

- La realización bastante frecuente y desde el principio de la ejecución, de plenarios de los equipos de gestión asociada, para realizar el monitoreo y ajuste en tiempo real de las acciones en marcha, en todos sus detalles.
- La realización, a intervalos más prolongados (por ejemplo, cada seis o nueve meses) de seminarios plenarios de todos los actores, para evaluar el impacto de las estrategias y para realizar, de ser necesario, su ajuste o reformulación.

b) Orientaciones metodológicas para la gestión asociada

Como hemos visto, la gestión asociada se refiere a la implementación concreta de acciones y a su monitoreo, para la prosecución de las actividades o su reencauzamiento. Esto se hace en plenarios y grupos de trabajo, que son modalidades de talleres participativos en los que es fundamental la presencia y actuación de facilitadores.

En esas reuniones se busca conocer y compartir la descripción-explicación de la situación a que se ha llegado y analizarla para tomar decisiones de prosecución o cambio. Para conocer la situación, las herramientas metodológicas más recomendables son los diálogos semiestructurados, que implican:

- Elaborar una guía de entrevista**
- Seleccionar a quienes entrevistar**
- Realizar las entrevistas, aclarando bien su finalidad**
- Analizar y comparar los resultados**

Esos diálogos se dirigen a informantes clave, a grupos involucrados, a miembros del hogar, etc. Para analizar la situación es recomendable utilizar matrices de monitoreo y evaluación, referidas a:

- Análisis de participantes y situaciones**
- Análisis de expectativas y temores**
- Análisis de indicadores cuanti y cualitativos**
- Análisis de responsabilidades y tareas**
- Evaluación del impacto de las acciones**

Otra instancia de estas reuniones es la declaración de tareas concluidas para algunos grupos y la formación de nuevos grupos de tareas, que implica:

- La preparación del tema a encarar**
- La selección de los participantes del grupo**

- La elaboración participativa de instrucciones específicas

Finalmente diremos que en estas reuniones es fundamental evitar la comisión de errores que la experiencia ha señalado como causantes de dificultades y fracasos en estos procesos:

- La improvisación, en la explicación y planificación
- La superficialidad, con pocos datos y sin verificación de fuentes
- La premura, para arribar a las conclusiones sin aclarar sus bases
- La exclusión, dejando de integrar a algunos miembros
- La imposición de ideas o de enfoques, sin debate
- La manipulación de información para imponer algún criterio
- La falta de compromiso con la idea misma de participación
- La decepción, por generar expectativas que luego se ven frustradas

Plenarios, grupos de trabajo y sistemas de registro

Los plenarios son reuniones periódicas (no demasiado frecuentes) de representantes autorizados de los actores (instituciones) que en general tienen que afrontar las siguientes tareas:

- Armar cuadros de situación y realizar análisis prospectivos.
- Armar conceptualizaciones y proposiciones de estrategias nuevas o ajustes de estrategias existentes.
- Formación de grupos de trabajo y programación y asignación de tareas.
- Elevar mediante el intercambio el nivel de capacitación de los integrantes.

Los grupos de trabajo son creados por los plenarios, y son específicos, encunanto tienen programas de tareas delimitadas asignadas. Sus encuentros son frecuentes y permanecen abiertos y en funcionamiento hasta lograr sus objetivos, y luego se disuelven, quedando sus integrantes en condiciones de ocuparse de otros objetivos.

En lo referente a sus objetivos asignados, los grupos de trabajo son los encargados de realizar la “gestión de la gestión”, o sea la revisión de la planificación específica y el registro de la marcha de su parcela del proyecto y de sus cambios. También actúan como informantes y anunciantes en los plenarios, especialmente para coordinar su labor con la de otros grupos de trabajo.

En ambos niveles de la organización es muy importante crear y llevar adelante un sistema de registro en actas, para poder reconstruir el flujo de los intercambios, la historia del proceso, los criterios consensuados colectivamente y los vínculos establecidos, tanto en lo referente a las actividades como a la erogación de recursos, para mantener al proceso en un marco de transparencia y responsividad.

La gestión participativa en la Administración Pública

La implantación de un proceso de mejora continua mediante técnicas de Calidad Total es inseparable de la práctica de una gestión participativa. Ahora vamos a ver este tema con mayor detalle.

Los principios generales de la gestión participativa son:

- Reconocer los esfuerzos y la creatividad
- Compartir las responsabilidades
- Compartir los proyectos

- Información permanente
- Contactos humanos de cooperación
- Ganancia para beneficio de todos
- Liderazgo y personas trabajando en equipos

Los mecanismos básicos de la gestión participativa son los siguientes:

- Ante los cambios del contexto, el compromiso de la Dirección se expresa en un plan de metas proyecto a proyecto, a realizar mediante el trabajo en equipo, cuyos resultados serán objeto de reconocimiento
- Esa es la columna vertebral, acompañada por la capacitación sistemática y la comunicación bi direccional
- La mejora continua se expresa en una disminución de los costos de no calidad, que origina beneficios que se utilizan en bajar precios, en inversión tecnológica, en ganar y en premiar al personal, cuya calidad de vida laboral mejora y mantiene la rueda girando.

La Administración Pública suele tener dificultades específicas para adoptar modalidades de gestión participativa:

Mientras la actividad privada se fue adaptando gradualmente a nuevas formas de gestión, a partir de los modelos taylorianos de principios de siglo, y adoptó modalidades de trabajo en equipo, organización matricial por proceso / función, gama de trabajo enriquecido, polivalencia funcional, etc., que fueron preparando el camino para la adopción en nuestros días de las modalidades de Gestión Participativa y Calidad Total, la Administración Pública, con algunas notables excepciones, permaneció como “detenida en el tiempo” , conservando el modelo burocrático weberiano de los años 1920, de manera que ahora es muy grande el salto que tiene que dar para ponerse al día.

Otra dificultad específica se refiere a la ausencia de competencia directa, visible, que a los integrantes de la empresa privada les indica con claridad que hay que cambiar o perecer. En la Administración Pública se puede mantener la ilusión de que es algo que siempre existirá, lo cual es cierto, pero no con la misma forma, porque las sociedades no pueden permitirse el lujo de que algo tan importante sea disfuncional por muy largo tiempo.

Por último, una especial dificultad surge del hecho de que por las bajas remuneraciones, lenta carrera y clientelismo político, el nivel de preparación técnica promedio de los funcionarios y empleados de la Administración Pública suele ser más bajo que sus equivalentes de la actividad privada, lo que plantea la urgente necesidad de un amplio proceso de capacitación y el replanteo de las actuales modalidades de admisión a la carrera administrativa pública.

El conocimiento de los requerimientos de los ciudadanos

Para conocer algo de lo que piensan y sienten las personas lo mejor es preguntarles directamente. A nivel de comunidades numerosas no podemos preguntar a todos. Necesariamente tendremos que preguntar a una muestra de la población (que sea representativa del conjunto) mediante preguntas precisas y claras (que no induzcan la respuesta, que no sean sesgadas), o sea que recurriremos a una encuesta .

Hay muchas clases de encuestas, para diferentes necesidades de información (satisfacción, demanda, servicio específico, grupo de población, etc.) con diversas modalidades (domiciliaria, telefónica, postal, antes o después de la prestación, transversal, longitudinal, abierta, cerrada etc.)

Los estudios tratan de conocer la percepción ciudadana sobre problemas, necesidades o grado de satisfacción. Combinan encuestas con observación. Las técnicas recién descritas se orientan a la obtención de datos cuantitativos, pero en muchos casos es necesario integrarlos con datos cualitativos, que reflejan los matices de las percepciones.

La información cualitativa es relativamente fácil de obtener pero muy difícil de procesar. Si se le da un tratamiento de tipo cuantitativo (por ejemplo agruparlas en “respuestas-tipo” y consignar solo las más repetidas) se pierde la diversidad que se trataba de obtener. La investigación cualitativa tiene sentido solo para pequeños grupos, que pueden ser o no representativos de grupos sociales mayores.

Se puede preguntar la opinión o percepción de cada integrante del grupo, en forma individual, mediante una técnica llamada “entrevista en profundidad” y también se puede obtener información sobre la interacción dentro de un grupo mediante otra técnica denominada “observación participante”.

La técnica Delphi es un método de consenso. Los integrantes del grupo no se comunican directamente entre sí pero influyen sobre la información remitida por otros, hasta que se llega a un consenso. Para un grupo Delphi se pueden elegir individuos al azar o un panel de expertos o informadores-clave de la comunidad.

El grupo nominal es un proceso de intercambio de información entre individuos que no se comunican entre sí, y que resulta útil para planificar programas de intervención, generar ideas y buscar soluciones. Lo primero es definir

bien la o las preguntas y ensayarlas en un pre- test piloto. Luego se seleccionan los participantes y se los convoca a una única reunión de trabajo, con un máximo de 10 personas, elegidas en forma similar a la técnica Delphi.

El foro comunitario es una asamblea abierta a toda forma de participación con sus ventajas (económicas, fácil de organizar), y sus inconvenientes (conflictos, desvios del tema, falta de conclusiones, difícil consenso)

En síntesis para escuchar la voz del ciudadano - cliente se suele recurrir, en el ámbito público. a los siguientes medios: Encuestas sobre requerimientos; Encuestas de seguimiento; Encuestas sobre satisfacción; Contacto directo con ciudadanos; Consejos asesores de ciudadanos; Grupos focales sobre problemas específicos; Entrevistas con personas calificadas; Uso del correo electrónico; Formación del personal de contacto en servicio al cliente; Marketing de servicio público; Formación en calidad; Equipos de ciudadanos – inspectores; Defensor de los ciudadanos; Sistema de detección de quejas; Sistema de llamadas gratuitas; Buzón de sugerencias de los ciudadanos.

Para aprovechar realmente bien todo ese despliegue de medios, lo aconsejable es crear un sistema integrado de información pública. El objetivo principal de este sistema es conocer la percepción ciudadana sobre problemas, carencias, logros y reacciones frente a las políticas instrumentadas, etc., para realimentar el sistema de la Administración Pública y para informar a los mismos ciudadanos. Interesa contar con lecturas transversales, de los temas de actualidad, y con lecturas longitudinales, para seguimiento de los procesos en curso, realizaciones de proyecciones, etc.

Conducción por liderazgo

Las funciones ejecutivas de planeamiento y organización, son realmente funciones secuenciales, en el sentido en que se realizan en forma periódica, en momentos significativos de la vida de la organización. La función de control, que veremos luego, combina actividades predominantemente secuenciales (control de resultados, de gestión, etc.) con algunas actividades de carácter permanente, como la medición de los procesos en marcha. La función de dirección, en cambio, abarca lo secuencial y lo continuo; el largo, mediano y corto plazo con la gestión del día a día.

Quizás fuera más adecuado llamarla “función de gobierno”¹⁶ (palabra que deriva del griego “kibernetes”, que era el timonel o piloto de los barcos), para comprender por vía de esa analogía todo lo que la función implica: el piloto debe saber, por una parte, dónde está ubicado en el contexto del mar proceloso, de qué puerto viene, a qué puerto quiere llegar, cuáles son las condiciones de los vientos y las aguas, para escoger la mejor ruta; y por otra parte debe saber qué relación tiene el timón que el maneja con el comportamiento del navío, con la posición de las velas y la conducta de la tripulación...

En esa función de gobierno podemos reconocer dos aspectos diferentes, si bien complementarios:

- La conducción, que tiene que ver con la construcción del futuro, la elaboración de políticas y la evaluación de los procesos en marcha, en relación con el largo plazo, para traducir todas esas observaciones en la toma de deci-

¹⁶ Ver Arnoletto, Eduardo: Aproximaciones a la Ciencia Política, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.

siones, la conducción de las acciones, la comunicación de mensajes y la motivación de todos los integrantes de la organización.

- La dirección propiamente dicha, que es administrar los recursos disponibles, hacer el seguimiento de las operaciones en marcha, mantener el cumplimiento e las rutinas establecidas, y gestionar los cambios en la coyuntura, adaptando los planes de largo alcance a las circunstancias de cada momento, tratando de no perder el rumbo.

Entre ambos campos hay lugar para un área intermedia donde se juega el enfrentamiento con la incertidumbre y la complejidad, la administración de los conflictos y en definitiva el manejo de la economía del poder.

En los esquemas organizacionales verticalistas y autoritarios se hace mucho hincapié en la disciplina y el ejercicio de las dotes de mando, que aseguren la obediencia de los miembros del grupo, aunque esta sea un tanto mecánica y no pensante. Ante las acrecentadas exigencias de eficiencia en la gestión, hoy se trata de adoptar estrategias de delegación, descentralización, empowerment, etc., basadas en el hecho de que la gente cumple mejor las decisiones en cuya elaboración ha participado y en las que puede actuar de modo mas autónomo, en base a principios internalizados de autodisciplina y autocontrol, que no excluyen los controles externos, pero los reemplazan en gran medida, en la practica cotidiana.

La conducción por liderazgo entraña un principio de coordinación de esfuerzos compartidos, una orientación de la marcha de los asuntos y eventuales intervenciones directivas para zanjar problemas puntuales, pero siempre dejan-

do a los integrantes del grupo el mayor espacio posible para moverse con autonomía en procura de realizar objetivos parciales acordes y convergentes con los objetivos del grupo.

La delegación supone la capacidad de confiar partes de la tarea a la resolución de los subordinados, de modo que la decisión y el control sobre la acción estén lo más cerca posible de los receptores de dicha acción, y la supervisión pueda entonces ejercerse por excepción. La delegación supone delegar autoridad, decisión y acción, pero no la responsabilidad por los resultados, la cual siempre se comparte. La delegación supone siempre un buen nivel de capacidad técnica y de relación humana.

El trabajo en equipo, cuando es bien realizado, genera una notable sinergia, con la cual el resultado del trabajo grupal es más que la simple suma de los aportes individuales de los miembros. Produce además un elevado compromiso moral con la acción posterior, por haber participado los miembros en las decisiones tomadas. En todo lo posible, el trabajo en equipo ha de ser interdisciplinario (hecho con el concurso de diversos especialistas, para integrar puntos de vista diferentes pero complementarios sobre cada tema a tratar) e Interjerárquico (ya que personas de todos los niveles pueden hacer aportes pensantes a la solución de los problemas).

El reconocimiento es la gratitud expresada por la organización en forma concreta ante el desempeño superior de personas o grupos en el desarrollo de sus tareas habituales o de otras especiales, en particular en este último caso, cuando la labor desarrollada se ha traducido en una reducción mensurable de los costos de no – calidad, vale decir, de todo aquello que agrega costo sin agregar valor.

El principal objetivo del reconocimiento es reforzar la vigencia social, dentro de la organización, de los patrones de conducta que se consideran deseables. También es importante como medio para sostener el ánimo para la continuidad de los esfuerzos en pro de la calidad, así como producir sobre el resto de la organización un efecto - demostración que fomente la emulación sin despertar la envidia. Hay diversos tipos de reconocimiento: monetarios (comisiones, premios, participación en las ganancias, etc.) y no monetarios (públicos o privados, a individuos o grupos).

Liderazgo y gerenciamiento en la conducción.

Las diversas formas de gestión participativa abren muchas posibilidades de crear valor para la organización, pero también plantean un riesgo: el asambleísmo, que demora las decisiones y las acciones. Para neutralizar ese riesgo es muy importante contar con un sólido liderazgo, democrático y participativo, pero que sepa encauzar las deliberaciones hacia cursos de acción concretos.

Las funciones organizacionales del liderazgo son:

- Ayudar al pensamiento de los otros, expresándolo en formas claras y simples.
- Ayudar a pasar del pensamiento a la acción.
- Lograr acuerdos y definir prioridades.
- Mantener el entusiasmo de los miembros del grupo.

En el liderazgo encontramos dos tipos básicos de actividad: socio – emotiva, que ayuda al mantenimiento del grupo; y enfocada a la tarea, que promueve la realización del trabajo.

La actividad del liderazgo organizacional puede producir diversos niveles de impacto, que en forma decreciente pueden definirse como:

- Introducción de cambios estructurales y culturales.
- Ampliación de las funciones de la estructura existente.
- Uso de la estructura existente, con variaciones de modo, intensidad o frecuencia.

Hay diversos tipos de líderes: innovador, que es un agente del cambio cultural; coordinador, que es el típico realizador de proyectos; vigorizador, que logra la continuidad en el esfuerzo. Para el cumplimiento de esas funciones, tiene gran importancia un adecuado manejo de la motivación de las personas. Una vez satisfechas las necesidades más elementales, esa motivación se relaciona con la aceptación de la autoridad legítima, la posibilidad de acceder a recompensas y evitar sanciones y la satisfacción intrínseca del trabajo realizado.

Capacitación, motivación y comunicación.

Un tema muy relacionado con los nuevos puestos de trabajo polivalentes es el de la formación, o más específicamente, autoformación del personal, como lo denomina Francisco Segrelles Cucala¹⁷, para quien la formación es “concienciar sobre la necesidad de modificar actitudes y comportamientos y actualizar los conocimientos profesionales” en forma acorde con los requerimientos del mercado.

La formación exógena es la adquisición de conocimientos y técnicas para mejorar la forma de hacer las tareas en cada puesto de trabajo, mientras que la autoformación implica autonomía de aprendizaje, responsabilidad, elaboración

¹⁷ Francisco Segrelles Cucala: “De la formación teledirigida a la autoformación”, op. cit.

de un proyecto personal, integración de la formación en el trabajo diario, uso de nuevas tecnologías en la formación; y sobre todo, cambio de actitudes y comportamientos, desde adentro hacia fuera.

La formación continua del personal requiere una motivación, para mantenerse a lo largo del tiempo. Lo ideal es vincular la formación con los ascensos o al menos con el plan carrera, pero esto no es siempre posible. También debe destacarse la importancia de la formación para el desarrollo personal, la profesionalidad, el gusto de participar en un cambio positivo, que consolida a la organización.

Miguel Ordóñez Ordóñez¹⁸ trae algunas reflexiones de valor sobre el paso de la motivación extrínseca a la auto motivación. La pregunta sobre la motivación del hombre en el trabajo ha sido siempre una preocupación de los estudiosos de la materia.

Para Taylor y para la “teoría X” de McGregor, las recompensas y sanciones son el eje de la motivación. Para el enfoque humanista, por ejemplo, E. Mayo, es fundamental la socialización de las recompensas, el reconocimiento del trabajador como persona, la información y la participación que se le permite.

El enfoque participativo, por ejemplo de Maslow, McGregor y Herzberg, considera fundamental el despliegue de iniciativas personales y grupales, la responsabilidad asumida en la dinámica de los grupos y la conciencia de la unidad de todo proceso de trabajo.

Los aportes más nuevos a este tema, por ejemplo, Munduate, destacan el valor motivador de la identidad, variedad e

¹⁸ Miguel Ordóñez Ordóñez : “De la motivación extrínseca a la autoformación”, op. cit.

interés de las tareas, de la autonomía en el trabajo, de la retroalimentación sobre resultados y su acuerdo con los valores, metas y objetivos de los individuos, siempre en relación con el grado de implicación y compromiso organizacional de los mismos.

Miguel Ordóñez hace notar que “motivar” también significa “preparar mentalmente una acción”, vale decir un significado interno al sujeto: ese es, justamente, el sentido de la auto motivación.

La auto motivación se fundamenta en un esquema interno de necesidades, valores, metas, objetivos, expectativas de auto eficacia, teniendo también en cuenta la evolución del ser humano, o sea la modificación que los móviles humanos experimentan con la edad, y es favorecida por factores externos que la refuerzan:

- Las características del trabajo: su interés, variedad, identidad, autonomía, retroalimentación de su efectividad.
- El contexto del trabajo: retribución, estabilidad, relaciones interpersonales, condiciones físicas de la actividad y de su ambiente.
- La significación del trabajo: su utilidad y valor social, las posibilidades de desarrollo profesional.
- La situación de la empresa: consolidación, crecimiento o, por el contrario, dificultades y ajustes.

Desde el punto de vista de la organización se pueden generar situaciones que favorecen la auto motivación:

- Procedimientos que demuestren confianza en el hombre.
- Mecanismos de promoción lateral: desarrollo personal, acceso a nuevos campos de acción, nuevas responsabilidades.

- División de grandes empresas en pequeños núcleos de negocios con cierta autonomía, donde son más fáciles las relaciones interpersonales directas.
- Formación de equipos autogestionados.
- Crear la figura de un “defensor del empleado”.

Dadas las características altamente dinámicas del contexto, un tema de la mayor importancia se refiere a la gestión del cambio y la innovación, y por consiguiente, al ejercicio de la creatividad en la organización. En las actuales condiciones, una empresa, para sobrevivir, debe ser capaz de dirigir y promocionar el cambio y la innovación. Ese es el tema que desarrolla Luis C. Collazos Muñoz¹⁹, para quien el cambio es “toda alteración del statu quo”, y la innovación es “una nueva idea para iniciar o mejorar un proceso, producto o servicio”.

Los cambios son motivados tanto por fuerzas externas, económicas, políticas, sociales, internacionales, etc., como internas, tales como reorganizaciones, avances tecnológicos, cambios de liderazgo, etc.

Para las organizaciones, hoy es muy importante tratar de anticiparse a los cambios, para acelerar la adaptación, neutralizar las barreras y facilitar el proceso cognitivo de la creatividad, que en síntesis es “el desarrollo de una idea, concepto o proceso percibido como novedoso”.

Se pueden aplicar técnicas para fomentar la creatividad. En general, están basadas en las llamadas “fases de la creatividad”:

- Preparación: definir el problema y sus alternativas.

¹⁹ Luis C. Collazos Muñoz: “De la paralización intelectual a la creatividad”, op. cit.

- **Incubación:** aplicación del pensamiento divergente.
- **Iluminación:** aparición repentina de un hallazgo innovador.
- **Verificación:** comprobación de la validez de la idea.

En resumen, se trata fundamentalmente de perder el miedo a equivocarse, cuestionar los supuestos habituales desde una mirada renovada y crítica, no censurar las ideas nacientes y buscar en todos los temas, puntos de vista diferentes.

La comunicación: Pese a la gran importancia del tema, prácticamente no hay empresa que no tenga problemas de comunicación. Javier Blanco Belda²⁰ sostiene que la comunicación es un instrumento fundamental de gestión de la empresa, y que un directivo que no comunica, no dirige. En toda organización hay que gestionar la comunicación para:

- Explicar el proyecto de empresa.
- Dinamizar el modelo cultural de la empresa.
- Dar a conocer la situación de la empresa.
- Sensibilizar al entorno.
- Sensibilizar al equipo humano.
- Formar al equipo humano.
- Crear grupos de trabajo.

La comunicación puede ser externa (en relación con el entorno social) o interna (entre sectores y personas de la organización). Entre ambas debe haber congruencia, aunque varíen los medios utilizados.

²⁰ Javier Blanco Belda: "Del autismo a la comunicación", op. cit.

El tema central de la gestión de los recursos humanos de una organización es la comunicación interna, que consiste básicamente en hacer llegar a todo el personal los mensajes necesarios para el desarrollo de la estrategia y el logro de los objetivos de la empresa; y en recibir del personal sus reflexiones, requerimientos y reacciones.

La comunicación es una avenida de doble vía, que abarca desde las grandes decisiones que afectan al futuro de la empresa hasta los acontecimientos corrientes de cada día. La comunicación puede ser escrita u oral; descendente, ascendente u horizontal; formal o informal. Lo esencial es comprender que la comunicación es un instrumento de poder en las organizaciones, y es, por lo tanto, una potencial fuente de conflictos y de acuerdos. Lo importante es evitar que ese poder sea usado con fines personales o sectoriales, y lograr ponerlo al servicio de la misión y los objetivos organizacionales.

La comunicación externa es la transmisión y recepción de datos, pautas, imágenes, referidas a la organización y su contexto. Para la organización que tiene su atención centrada en sus clientes, es fundamental mantener un doble flujo de comunicación:

- Recibir información sobre las variaciones en la dinámica del contexto socio - político y económico en que desarrolla su labor, para poder definir su estrategia y sus políticas.
- Proyectar sobre el ámbito social una imagen de empresa fundada en información veraz sobre su dinámica interna y su acción objetiva sobre el medio social.

Los interlocutores privilegiados de esa comunicación externa son los clientes, los proveedores, la opinión pública y el gobierno.

La comunicación interna consiste en compartir con el personal el máximo de información posible sobre la vida interna de la organización y sobre la relación de la misma con el medio ambiente social. Implica reducir al mínimo la entidad de los llamados “secretos de empresa”. Las formas de comunicación interna más frecuentes son: La publicación institucional periódica, los comunicados circulares, las comunicaciones descendentes y ascendentes específicas, las reuniones cúpula - base, las reuniones cúpula - mandos medios, y las vías ascendentes directas a la cúpula.

La capacitación debe ser vista como una parte normal de la vida de trabajo de toda persona, cualquiera sea su tarea o posición jerárquica. Toda persona que trabaja debe tener la posibilidad de dedicar anualmente una parte de su tiempo de trabajo (aproximadamente el equivalente en horas hábiles de una semana cuando menos) a su propia capacitación. Generalmente se reconocen tres orientaciones básicas para dicha capacitación: la actualización y profundización en la especialidad de cada uno; la ampliación de la visión hacia otros campos vinculados con el propio, o sea la polivalencia; y los conocimientos de dinámica social, para desempeñarse mejor en los equipos de trabajo. Es importante saber que la capacitación genera expectativas con respecto a las posibilidades de aplicación, por lo que la organización debe prepararse para ofrecer esas posibilidades a fin de no frustrar esas expectativas.

Control para el análisis-aprendizaje

El análisis-aprendizaje: El concepto de análisis – aprendizaje es el equivalente, en la vida de las organizaciones, a la acumulación y elaboración actualizada de la experiencia personal en la vida de los individuos. Se trata de sistemas de seguimiento, obtención y procesamiento de informa-

ción, y de reflexión sobre los significados de esa información, de manera que la organización no solo actúa, planificando y ejecutando, sino que al hacerlo aprende a hacerlo mejor en el futuro. Reducir la evaluación ex post de las políticas públicas a una especie de “tecnología social” basada en un esquema cibernético simple, como el que fundamenta el control de gestión, es limitar considerablemente su interés y valor.

Como las políticas públicas pertenecen al dominio de lo interminable, la evaluación “formativa” supera los planteos de la evaluación por resultados y de la evaluación por cumplimiento de normas, para constituirse en una vía de aprendizaje colectivo, que puede exhibir y explicar los efectos no previstos de los programas, revelar las verdaderas preferencias de la sociedad, poniendo a la luz objetivos confusos u ocultos, y evidenciando los trasfondos cosmovisionales e ideológicos de muchas prácticas administrativas. De ese modo, los procesos puestos en marcha por el análisis aprendizaje permiten pasar de la evaluación experimental a métodos más globales e interactivos, poniendo el acento no tanto en la política específica a analizar sino en el contexto del análisis. En otras palabras, se trata de pasar del análisis de las políticas a la política de los análisis.

Agregaremos ahora consideraciones nuevas sobre destrezas gerenciales que fueron publicadas por eumed.net en un libro mío nuevo titulado “LIDERAZGO POLITICO Y DESTREZAS DE GESTION PUBLICA”, disponible en la página <http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1379/index.htm> y que se refieren a la actuación en grupos de presión, manejo de crisis y conflictos, formación de negociadores y “media training” (para actuar en los medios de comunicación),

ACTUACION EN LOS GRUPOS DE PRESION

(Bibliografía básica: Antonio Castillo Esparcia: “Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación” en Temas de Comunicación n. 23, Univ. Andres Bello)

El tema de la actuación en los grupos de presión recibe frecuentemente el nombre de lobbying y se refiere específicamente a acciones de comunicación y frecuentemente de presión entre las organizaciones de la sociedad civil y los poderes públicos del Estado; y en la actualidad, y en los países democráticos, se refiere sobre todo a acciones comunicacionales dirigidas al conjunto de la población con la intención de influir indirectamente sobre los gobernantes, sobre el contenido de sus decisiones políticas.

El estudio de las organizaciones sociales constituidas en grupos de interés y grupos de presión es un tema central de las investigaciones en Ciencia Política, desde hace bastante tiempo. Grupo de interés es cualquier grupo que se forma en pro de un interés u objetivo compartido y su meta es lograr la vigencia social del interés que los agrupa. Cuando ese interés es particular o sectorial, se lo denomina de beneficios y cuando es un interés general de la sociedad, la humanidad, etc., se lo denomina de ideas.

Grupo de presión es un grupo de interés que trata de influir en el contenido de las decisiones políticas del Gobierno ejerciendo diversas formas de presión (uso o amenaza de uso de sanciones diversas, presentación de propuestas acordes con sus intereses, ofrecimiento de apoyos o recursos, etc.)

En la dinámica política, los grupos de presión expresan los intereses de diversos sectores sociales, y su función originaria era la de influir en las decisiones gubernamentales como grupo aislado, pero el desarrollo actual de los medios masivos de comunicación social le han conferido otras funciones, como la articulación y la agregación de intereses y nuevas formas de comunicación política.

La articulación de intereses marca el límite entre la sociedad y el sistema político, que la necesita para tener apoyo y no perder legitimidad. Opera en ella un “proceso de reducción” de demandas, de integración y canalización de las mismas, que facilita las decisiones y su aceptación social. Se pueden configurar así mecanismos de colaboración entre poderes públicos y grupos sociales, como es el caso del llamado “neocorporativismo”, en el que no se toman decisiones económicas sin previo consenso del gobierno, los empresarios y los sindicatos.

Una de las características estructurales del sistema político es el hecho que, desde hace tiempo, ya no se puede hablar de que canal representativo-democrático sea el único, a pesar que el más importante, de elaboración, creación e implementación de políticas públicas. Reducir exclusivamente las formaciones y formulaciones de peticiones a canales formales y explícitos sería sostener una visión completamente ajena a una realidad, al no poder ésta soslayar los inputs sociales provenientes de entes asociativos que persiguen incidir sobre los poderes públicos.

La eficacia de los grupos de presión viene determinada por numerosos factores como son la capacidad para movilizar a sus miembros, la energía y los recursos disponibles, la posición e imagen del grupo en la sociedad, la eficiencia de la organización interna, la posibilidad de acceso a los deci-

sores, la adecuación de sus intereses a los valores determinantes de la sociedad.

Antes de iniciar cualquier tipo de actividad los grupos deben tener clara su posición respecto a los poderes decisores. Normalmente se suscitan tres posibles situaciones:

- Una disposición pasiva que parte de la observación de la elaboración de las decisiones, limitando la actividad al momento de la decisión final. Esta tendencia es claramente negativa, ya que no permite inyectar las propuestas grupales en el proceso creador de las decisiones públicas.
- La realización de un trabajo activo en la preparación de las propuestas cuando se está en proceso de consultas. Los grupos que se ubiquen en esta situación tienen la ventaja de lograr incidir sobre las propuestas y el poder de influir en la decisión final.
- Una vocación apriorística que permite identificar las decisiones y acciones futuras para, de esta manera, estar prevenidos y, consecuentemente, poseer la potencialidad de minimizar los inconvenientes y maximizar las ventajas.

Esta última es la mejor actuación que puede adoptar un grupo, ya que permite luchar contra la irrupción de cuestiones negativas para el grupo y, al mismo tiempo, deja la posibilidad de proponer las propias propuestas y no ir a la rémora de otras iniciativas.

Para poder incidir convenientemente se deben utilizar unas técnicas de intervención con la pretensión de modificar, de alguna manera, las decisiones de las autoridades, en un sentido favorable a sus reivindicaciones materiales o morales. Estos instrumentos son la negociación y la argumentación, la movilización de los adherentes, la utilización del

dinero y la aplicación de todos los mecanismos legales que se permitan.

Las negociaciones y la argumentación comprenden los intercambios de opinión de toda naturaleza que ocurre entre las autoridades oficiales y los grupos de presión en relación con una concreta cuestión. Así, estas conversaciones integran las oficiales, oficiosas, secretas, públicas, solemnes, latentes, manifiestas,... Toda consulta se realiza en dos momentos: en la fase de la elaboración del proyecto o texto y una vez que se ha realizado, en su aplicación (toda ley necesita un reglamento de desarrollo).

A los grupos de presión les interesa participar en la gestión del proyecto para implicarse, desde el principio, en el proceso de creación y así poder introducir el mayor número de apreciaciones propias en el texto. La actuación debe ser activa y mutable en relación al sistema político en el que se inserte. No existe un principio ni un final sobre la acción ya que se ha de estar en un estado de alerta permanente, actuando sobre diversos lugares al mismo tiempo. Las etapas de actuación son permanentes, no existe un inicio pero tampoco una finalización, así el grupo entra en un circuito que se va retroalimentando de cada una de las respuestas recibidas. Este juego implica un conjunto de interrelaciones entre los grupos y otros actores del sistema social en permanente movimiento. No hay que olvidar la importancia, en las democracias, de la presión indirecta sobre la opinión pública, que a su vez influirá sobre los gobernantes.

Los grupos de presión, para actuar de la mejor manera posible, han de cumplir ciertas etapas:

- Definir los objetivos y distribuir los recursos
- Seleccionar los temas en los que se intervendrá

- Identificar los campos y los sujetos sobre los que se intentara influir
- Seleccionar las técnicas de intervención mas adecuadas al caso
- Evaluar las acciones emprendidas y decidir sobre su continuidad

MANEJO DE CRISIS Y CONFLICTOS PUBLICOS

(Bibliografía básica: ARNOLETTO, Eduardo: Los conflictos en los procesos sociales: Una visión desde la Teoría Política y orientaciones metodológicas para su gestión, eumed.net / libros.)

Introducción al tema

Dentro de los temas que integran el “objeto práctico” de la Ciencia Política, el tema de la gestión de los conflictos tiene la mayor importancia y muchas implicaciones, teóricas y prácticas, ideológicas y cosmovisionales.

El conflicto no agota toda la política pero es una parte muy importante de ella. Empecemos diciendo que la eliminación completa de los conflictos políticos es imposible, pero hay formas de bajar el nivel de conflictualidad y de negociar soluciones a los conflictos.

Hay dos visiones básicas del conflicto:

- Como patología colectiva, un mal, o el mal
- Como esencia de todo proceso político

Quienes ven al conflicto como una patología, un mal a erradicar, sostienen que la política es la esencial solidaridad sincrónica y diacrónica de un “nosotros”, que hay un continuo solidaridad política- conflicto- negociación-

solidaridad, y que también hay reglas de juego que permiten resolver los conflictos, como las normas de sucesión, el principio de mayoría y respeto a las minorías, etc.

Quienes ven al conflicto como esencia del proceso político, tienden a ver a la política como una relación cerrada amigo-enemigo, que es excluyente y en la que el conflicto es algo inmanente. Hay allí también una visión positiva del conflicto, como motor del cambio y del desarrollo político.

En este capítulo haremos un repaso de los fundamentos teóricos, de la naturaleza y tipología de los conflictos y de las metodologías de la negociación, la mediación y el arbitraje, o sea de los caminos propuestos para resolver o encauzar los conflictos.

Fundamentos teóricos de las teorías del conflicto y de su gestión.

Rasgos generales y conceptos centrales de los modelos de conflicto: Como características generales de los modelos de conflicto podemos recordar las siguientes:

- Acentúan la importancia y gravitación de la divergencia de intereses en la sociedad.
- Presentan al consenso como un encubrimiento de las verdaderas relaciones fácticas de poder.
- Salvo las teorías sobre élite-masa, en general se ubican en forma militante en la lucha contra las desigualdades sociales.

En la historia de las teorías políticas, estos modelos en general fueron difundidos por autores secesionistas, no integrados, opositores a los sistemas establecidos. La visión dominante, aceptada en cada época, fue la de ver al conflicto como un mal, al punto que, aun aceptando el derecho de

resistencia a la opresión (por ejemplo en Santo Tomás o en el padre Suárez) se limitaba y condicionaba estrechamente su ejercicio, en la medida en que aun la tiranía parecía más soportable que el conflicto entre partidos.

Las teorías políticas de la Edad Moderna (Hobbes, Locke, etc.) también execraron del conflicto, en el que sobre todo veían "el peligro de la guerra civil".

En realidad, el pluralismo de las ideas y de los partidos casi no tuvo defensores hasta el siglo XX. Uno de los precursores en esto, como en tantas otras cosas, fue Maquiavelo, quien en sus "Discorsi" sostiene que la lucha entre la nobleza y la plebe fue en Roma la causa principal de la conservación de las libertades públicas.

El pluralismo y el conflicto fueron aceptados, y con reticencias, recién en el siglo XIX. Al principio fueron entendidos de un modo elitista, como pluralismo dentro de los grupos de propietarios y cultos, conservando el anterior desprecio por las mayorías, consideradas ignaras.

La sociología del conflicto (Gumplowicz y Ratzenhofer, por ejemplo) nació como consecuencia de un traslado al campo social de las teorías darwinistas. Aun la doctrina marxista de la lucha de clases - que fue precursora en este planteo- contiene la idea de que el conflicto se puede superar en una sociedad socialista sin clases.

De un modo aproximado, puede decirse que los más importantes modelos de conflicto están vinculados con las tres grandes corrientes ideológicas existentes en la política durante los siglos XIX y XX:

Los teóricos liberales, en su rechazo a la ficción de un poder estatal unitario, y viendo que el estado es la suma de los grupos e intereses existentes, llegaron en definitiva a plantear un modelo de conflicto de grupos.

Los teóricos socialistas, que parten de la oposición entre Estado y Sociedad, y plantean una teoría cuya finalidad es la absorción del estado en una sociedad sin clases, autorreguladora de sí misma, desarrollaron una teoría histórica basada en el modelo del conflicto de clases.

Los pensadores conservadores autoritarios, en su crítica a la democracia liberal, desarrollaron una teoría para resolver el problema de la dirección social, basada en un modelo de conflicto élite-masa.

En Ciencia Política hay muchos conceptos que aluden al conflicto. Algunos se refieren a agregados sociales, como nación, partido, oposición, división de poderes. Otros se refieren a acciones colectivas, como modernización, revolución, guerra, etc. pero sólo los tres conceptos mencionados antes (grupo, clase social y élite-masa) han sido utilizados como base de teorías referidas al sistema político global.

El pluralismo y conflicto de grupos.

El valor positivo del pluralismo y de la discrepancia de los partidos recién ha sido reconocido hace pocos decenios; y su reconocimiento constitucional es posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Mientras tanto, la actitud hacia los "grupos de interés" se caracteriza aún hoy por cierta "recusación de las agrupaciones", al menos en los países europeos. En EE.UU., en

cambio, ya hay desde hace varias décadas un principio de reconocimiento institucional del "lobbying", más que nada como un modo práctico de someterlo a cierto control por parte de las instituciones políticas.

En realidad, el reconocimiento del interés como contenido de conciencia digno y respetable es bastante reciente. Hasta la Edad Moderna era formalmente rechazado, pese a constituir el centro vital de la acción de cada individuo y cada grupo frente a los demás; y en cuanto tal, ser a la vez el principio básico de la sociedad y la fuente de sus tendencias desintegradoras.

Filosóficamente primaba el concepto del "bien común" o del "interés general"; y del Estado como "comunidad que persigue ese bien". En general, y aun hoy, esto no se discute como enunciado: los problemas y las polémicas surgen cuando se trata de definir los contenidos específicos de ese bien.

La pretensión del Estado -en realidad, la de los grupos que lo dominan- de definir autoritariamente los contenidos del bien común fue combatida por varios pensadores importantes desde fines del siglo XVIII.

Cabe citar, en primer término, la crítica utilitarista de J. Bentham a la doctrina del bien común. Para este autor, la "community" es una entidad ficticia, y el interés comunitario no es otra cosa que la suma de los intereses de sus miembros; y aunque esta visión simplista y aditiva no fue generalmente reconocida fuera de su escuela, ella está en la base de la alta valoración que el liberalismo hace de los intereses individuales frente al "bien común".

En Alemania, Otto von Gierke elaboró una variedad liberal-conservadora de la teoría de los grupos, con fuertes implicaciones organicistas, opuesta al darwinismo social predominante en su tiempo.

Fue Arthur Fisher Bentley quien primero estableció una teoría de la política como lucha de grupos, en su obra "The process of government" (1908), escrita bajo la influencia de sociólogos alemanes como Ratzenhofer, Gumplowicz y Simmel.

La crítica posterior ha cuestionado lo que considera son puntos débiles en las doctrinas de Bentley:

- Indefinición del concepto de grupo y confusión de grupo con institución (pero tuvo innegablemente el mérito de descubrir que muchas instituciones a veces se comportan como grupos).
- Estrecho concepto de la motivación de la actividad racional, para la que sólo reconoce el "self-interest".

Su arsenal conceptual queda vinculado sólo al pragmatismo norteamericano y no resulta adecuado para otras realidades sociales.

Pese a ser una teoría del conflicto, enfatiza mucho la acción de factores integradores (equilibrio, unidad, "consensus", etc.).

D.B. Truman, discípulo de Bentley, desarrolló en su obra "The governmental process" una teoría de los intereses no organizados, a los que llamó "rules of the game" (reglas del juego) o consenso ideológico público; se trata de un conjunto de valores o reglas del juego de muy generalizada aceptación social.

Las pautas que Truman señaló para los EE.UU. (dignidad del individuo, "fair dealing", "the democratic mold" y una concepción semi-igualitaria del bienestar material) no han resultado aplicables en otros lugares; y aun en los mismos EE.UU. ya parece que no se justifica esa confianza en las "reglas del juego" y en el consenso público.

Vivimos tiempos de cambio social "no óptimo paretiano", en los que no se produce esa coincidencia de pluralismo y óptima racionalidad colectiva que plantearon los teóricos de grupos. Continuamente aparecen, en los EE.UU. como en muchas otras partes, grupos descontentos que no se atienen a las "reglas del juego" de Bentley y Truman. Baste recordar, ya en nuestros días, la explosiva difusión de los grupos de "indignados" frente a las tremendas asimetrías generadas por la crisis económico-financiera neoliberal...

Autores como David Riesman y Natham Glazer ("The radical right", 1964) se han ocupado de su estudio y hablan de las "discontented classes", que ante el incremento de la preocupación por el status responden con la radicalización y la violencia.

El enfoque de grupos, a partir de Bentley, evidenció tener una elevada capacidad descriptiva e informativa, como puede apreciarse, aparte de las ya citadas, en obras como "Pressure politics" (1928) de Peter Odegard y "Politics, parties and pressure groups" (1942) de V.D. Key. De hecho, esta corriente estuvo vinculada al origen de temas relevantes de estudio politológico: el de los grupos de interés y de presión, y el de los factores de poder.

El enfoque de grupos fue concebido como una teoría de conflicto pero gradualmente se le fueron agregando luego ideas armonizadoras, de equilibrio y estabilidad, plegándo-

se a la tendencia dominante en la Ciencia Política norteamericana.

Sólo con un enfoque marxista se hubiera podido continuar el estudio de los grupos como una teoría del conflicto. Pero en general los teóricos marxistas ignoran los estudios occidentales sobre los grupos de presión. Una excepción es el polaco Stanislaw Ehrlich, quien ha intentado vincular en sus obras la teoría marxista de clases con la teoría occidental de los grupos. A tal efecto establece una diferencia entre los "grupos fundamentales" (los antagonistas enfrentados en la lucha de clases) y los "grupos no fundamentales" (las demás asociaciones económicas).

La teoría sistémica ha acentuado la tendencia hacia una ideología del equilibrio en el estudio occidental de los grupos, debido a su intento de clasificar el fenómeno de los grupos entre las funciones "input" del sistema, como función de "articulación de intereses", en paralelo con las restantes funciones: de "agregación de intereses" (como los partidos políticos); de reclutamiento y socialización; y de comunicación.

Es cierto que la actividad de los grupos de presión no es disfuncional en la formación de la voluntad democrática, pero no es tampoco únicamente estabilizadora del sistema. La actividad de los grupos de presión, por ejemplo, disloca la vigencia de los modelos tecnocráticos de equilibrio, en su pretensión de "elevar a principio de acción política, no el compromiso políticamente negociado entre partidos y grupos sino el resultado óptimo de los expertos económicos computado por ordenadores".

La vigencia de tales modelos, cuyos fundamentos son determinados por expertos sin participación de los interesa-

dos, sería el ocaso de la libertad, "para cuya conservación aun no se ha encontrado mejor recurso que crear roces y conflictos", dice von Beyme en las páginas que hemos venido comentando.

Tipología de los conflictos

Con respecto a la tipología de los conflictos, podemos enumerar los siguientes tipos:

- **Conflictos psicológicos**: Radicados en la sede subjetiva de una sola unidad de comportamiento, Surgen de la pulsión de actuar según dos direcciones excluyentes, con motivaciones incompatibles Su resolución es clave para el desarrollo de la personalidad del individuo.
- **Conflictos políticos-sociales**: Según Marx y los darwinistas sociales, son la principal variable explicativa de la dinámica histórico-social. El conflicto político-social es una competencia debida a la incompatibilidad de posiciones futuras. Supone relación entre partes dotadas de estructura social y política interna, con procedimientos a disposición. Puede ser efecto de comportamientos agresivos.
- **Conflictos internacionales**: Son contrastes de intereses perdurables, con un componente de fuertes emociones colectivas cuyo objeto es un "sitio" cuya posesión amerita correr riesgos. En cuanto a su origen, para Marx son diferencias económicas; para el realismo político es el interés nacional; para los pluralistas son motivos socio-económicos, políticos o ideológicos. Su finalidad es la restauración del equilibrio internacional o la instauración de una hegemonía. Comienzan por decisión, aprovechamiento de una ocasión oportuna, o contragolpe y terminan por logro del objetivo, abandono o derrota. Sus métodos van desde la regulación

diplomática hasta la guerra total, pasando por procedimientos coercitivos y guerra limitada.

La estructura de los conflictos sociales

En cuanto a la estructura de los conflictos sociales cabe citar los siguientes tipos:

- Conflictos crónicos: dentro de las reglas.
- Conflictos periódicos: sobre las reglas, relacionados con crisis o conmociones.
- Conflictos juego de suma cero.
- Conflictos juego de suma negativa
- Conflicto juego de suma positiva: presentan un aspecto positivo y un aspecto negativo.

Factores a considerar en el estudio del conflicto:

Entre dichos factores cabe considerar el ciclo de vida del conflicto, el problema del costo-beneficio del conflicto, la ubicación social de los individuos involucrados y sus actitudes frente a la sociedad, el grado de integración de los actores en su contexto y su tendencia a la actuación en comunidad o en solitario.

Bases para una estrategia para el manejo del conflicto:

Las bases están dadas por una conducta inteligente y racional, un cálculo consciente de las ventajas e inconvenientes y un sistema de valores de referencia.

Es muy importante para el diseño de una estrategia tener en cuenta que siempre hay intereses comunes e intereses opuestos entre los participantes; y que la mayoría de los conflictos son situaciones de negociación, en juegos de suma cero o de suma variable, en busca de situaciones

mutuamente ventajosas. En general, el conflicto es visto como una competencia que hay que ganar mediante actuaciones adecuadas.

En las estrategias es frecuente el uso de la postración de fuerzas potenciales, como elemento disuasorio, sin verdadera intención de llegar a usarlas, salvo en casos extremos.

Los asuntos internacionales plantean dificultades especiales por la existencia de fuertes factores emocionales, relacionados con sentimientos patrióticos y la presencia de factores sentidos como no negociables, como la soberanía y el dominio territorial. No es extraño que en estos escenarios haya desde juegos de oposición y ajuste, negociaciones para concesiones mutuas, intimidaciones, guerras limitadas hasta conflictos totales y guerras de exterminio.

Aquí se plantea el tema de recurrir en los conflictos al recurso extremo de la intimidación, que para ser eficaz tiene que ser verosímil, creíble, con un aceptable riesgo de realización efectiva. Generalmente involucra cuestiones de honor o prestigio, ofrece a la vez una oferta de salida razonable y, en última instancia, supone que una guerra limitada es mejor que una represalia masiva.

La práctica de la intimidación requiere la existencia de un conflicto y de un interés común entre las partes; una situación en la que no puede apelarse a una autoridad superior.

Generalmente la intimidación es un intento de utilizar una fuerza potencial, por ejemplo, el hábil no-uso de una fuerza militar para influir en el comportamiento del otro mediante la amenaza de un comportamiento esperado y temido,

usando la Teoría de los Juegos en la previsión de las probables decisiones de la otra parte.

La intimidación plantea problemas relacionados con los sistemas de valores de las partes, con la mezcla de intereses divergentes y compartidos entre las partes, con las comunicaciones, la influencia de terceras partes y las decisiones interdependientes.

El origen de los conflictos organizacionales:

En las organizaciones de todo tipo, muchos conflictos comienzan con discrepancias personales o de pequeños grupos, desacuerdos en la cadena de mando, problemas de comunicación y malos entendidos, desacuerdos sobre objetivos, intereses o prioridades, divergencias de estilo en las actuaciones, inseguridad o incapacidad.

El ciclo de vida de los conflictos:

Hay un ciclo de vida característico de la mayoría de los conflictos:

- Conflicto latente.
- Activación del conflicto.
- Búsqueda de un nuevo equilibrio de poder.
- Equilibrio de poder.
- Ruptura del equilibrio.
- Nuevo conflicto latente.

Salidas posibles para los conflictos:

- Soluciones de ganar-perder.
- Soluciones de perder-ganar.
- Soluciones de perder-perder.
- Soluciones de ganar-ganar.

Conflictos y procesos de cambios:

- Los procesos de cambio, muchas veces determinados por la necesidad de reorientar las organizaciones en función de los cambios de contexto son siempre fuentes de conflicto.
- Los cambios estructurales provocan conflictos por la desaparición, cambio o aparición de posiciones apetecibles.
- Los cambios culturales provocan reacciones de “resistencia al cambio” por temor, inseguridad, o nostalgia

Metodologías de negociación de conflictos:

Las metodologías de negociación de conflictos parten de la consideración de las fases que en general recorren los procesos de negociación:

- Preparación de la negociación
- Exposición de las posiciones de partida
- Discusión de los términos
- Cierre del trato
- Cumplimiento de lo pactado
- Posibilidad de revisión de lo pactado

Preparación de la negociación:

Se trata de definir la estrategia propia, de inferir cual será la probable estrategia ajena; de formular una demanda ideal (máxima) una demanda realista y el mínimo aceptable. Se plantean las posibilidades de un equilibrio de poder, de crear un clima positivo pero firme para la interacción. En definitiva, se trata de definir qué resultados se busca obtener y cómo obtenerlos, que es lo que decididamente no se

quiere y cuales son los límites y los puntos fuertes y débiles de ambas partes.

Exposición de las posiciones de partida:

Se prepara tratando de lograr claridad en los mensajes, con claridad y firmeza, procurando expresar la propia visión de la situación, sin agresividad ni pasividad.

Discusión de los términos:

En esta fase se procura formular propuestas y comprobar la comprensión de las mismas por la otra parte. En general, la fase consiste en un largo análisis conjunto del problema. Es importante tener reacciones adecuadas, ni lentas ni rápidas. Como recomendación práctica, conviene hacer resúmenes intermedios para hacer un buen seguimiento posterior de las discusiones.

Cierre del trato:

Se trata de preparar y presentar un informe final, que enuncie las acciones previstas y establezca los encargados responsables. También deben quedar consignados los temas no resueltos, si los hubiere y los encargados de proseguir su tratamiento, así como la agenda de próximas reuniones.

Cumplimiento de lo pactado:

En esta fase, la regla de oro sigue siendo el clásico aforismo romano: “Pacta sunt servanda” (los pactos se hacen para ser cumplidos). Se trata, pues de la ejecución fáctica de la solución acordada. Es muy importante prever la posibilidad de revisiones futuras y de cual será su mecanismo.

Posibilidad de revisión de lo pactado:

Dicha posibilidad se basa en la observación del impacto que tenga sobre la situación la evolución del contexto, lo que permite detectar motivos para la revisión. Es muy importante no esperar a último momento para revisar lo pactado.

A continuación ofreceremos un resumen de los elementos que integran el proceso de negociación situacional según Franc Ponti:

Capacidad negociadora: Incluye elementos tales como: Inteligencia emocional, creatividad, escucha activa, empatía, asertividad, preparación, interculturalidad, gestión del tiempo.

Estilos de negociación: Las principales modalidades son:

- Acomodativa: Perder/ganar; sumisión
- Colaborativa: Ganar/ganar; asertiva
- De compromiso: Conducta asertiva
- Evitativa: Evitar perder/perder
- Competitiva: Ganar/perder; agresiva

Las técnicas: Es importante conocer las técnicas de manipulación, no para usarlas sino para detectar cuando se las quiere usar con nosotros: amenaza, tensión ambiental,, ultimatum, retrasos deliberados. Las técnicas deben ser vistas como comprensión y capacidad de aplicación de los mecanismos de las negociaciones, entendidos como capacidad global de comunicación, desarrollo estratégico y adecuación a las circunstancias.

La articulación de propuestas: En este aspecto, lo ideal es buscar un equilibrio de los intereses mediante transaccio-

nes justas y propuestas operativas equilibradas. Hay que tener en cuenta que, en general, querer “quedarse con todo” puede ser una salida a un conflicto determinado, pero siembra la semilla de un próximo conflicto.

La negociación de intereses: Lo recomendable es, entonces, tener en cuenta los intereses de cada uno y los intereses comunes. Una clave para resolver conflictos con soluciones de “ganar-ganar” es ubicar los intereses comunes que ambas partes comparten y el diferente valor que ambos le asignan a diversos componentes del tema en disputa.

Los acuerdos creativos: La resolución de conflictos muchas veces requiere desplegar opciones creativas, ampliando el espacio negociable, por ejemplo, o intentando acuerdos viables mediante el uso de la mejor alternativa posible, utilizando información nueva sobre la evolución de la situación.

La preparación personal: Se trata, en primer lugar de una prolongada “conversación interior” que busca crear condiciones de seguridad y firmeza y a la vez crear un escenario positivo para las futuras actuaciones. En la preparación creativa pueden ayudar los mapas mentales, la tormenta de ideas y la reflexión sobre los objetivos y sus opuestos. En la preparación táctica hay que plantear interrogantes sobre qué queremos nosotros, qué quieren ellos, cuales son los asuntos negociables y cuales no, cuales son las opciones, las prioridades y los criterios para establecerlas y sobre todo, cual consideramos que es la mejor alternativa posible. En esta instancia, centrada en las personas, la negociación es vista como una relación interpersonal, relacionada con la inteligencia emocional. Aquí cobran importancia los ejercicios de inversión de roles con la otra parte, el

reconocimiento del rol de las emociones y sentimientos y las posibilidades de una actuación proactiva sobre ellos. También influye mucho, en especial en negociaciones entre personas de diferentes nacionalidades o sectores sociales, la gestión intercultural, que implica comprender y respetar otras costumbres y modos de entender la vida, con mantenimiento de formalidades adecuadas, comunicación clara y flexible administración del tiempo. En todo esto influye mucho, evidentemente, la comunicación no verbal, la escucha activa y empática y comportamientos asertivos, sinceros y precisos.

Metodologías de mediación

Suele plantearse una oposición entre la “cultura del litigio” y la “cultura de la mediación”. El litigio puede ser visto como una relación conflictiva entre adversarios dispuestos a ganar para resarcirse del daño que consideran les ha sido infligido. Pero hay muchos conflictos que no encuadran en el planteo del litigio y que requieren una solución de avenimiento entre las partes, orientada por metodologías de mediación.

Características de la mediación: El mediador es elegido por las partes, y en general busca soluciones del tipo “ganar-ganar”. Es un servicio relativamente barato, flexible y privado, sin carácter coactivo para las partes.

Funciones de los mediadores: Su principal tarea es crear un foro de interacción, para facilitar la comunicación y comprensión entre las partes, y actúa como componedor amigable, y ayuda a superar los bloqueos que se plantean con frecuencia en los conflictos.

Metodologías de arbitraje

Características del arbitraje: Cuando se recurre al arbitraje, el conflicto es resuelto por un tercero, designado en base al consentimiento de las partes. Ese arbitro tiene libre apreciación de la prueba, sin apelación en el marco jurídico.

Función de los árbitros: Su función es escuchar a las partes, receptor y analizar las pruebas, comparar y resolver en base a criterios predeterminados, antecedentes, etc. Si bien no hay apelación jurídica a la resolución arbitral, en casos especialmente conflictivos (problemas de soberanía, asignación de territorios, etc.) se suele recurrir a la consulta popular para confirmar la decisión arbitral.

Criterios para elegir la forma de resolver conflictos.

Optar por la negociación: Cuando hay posibilidades amplias de interacción entre las partes, con una predisposición a buscar juntos un punto de equilibrio dentro del conflicto.

Optar por la mediación: Donde hay voluntad positiva de las partes para acudir a esa modalidad, con posibilidades de participación interactiva, y en culturas abiertas y libres, donde es habitual la discusión y confrontación sin violencia.

Optar por el arbitraje o el litigio: En temas que requieren una asignación autoritaria de valores, dotada de coactividad, y en culturas más cerradas y verticalistas.

Hay casos en que conviene un proceso combinado “mediación/arbitraje.”

ACTUACIONES EN PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

(Bibliografía básica: ARNOLETTO, Eduardo: La conducción de actividades organizacionales públicas: Liderazgo- Gestión política- Gestión operativa- Gestión participativa- Gestión de los conflictos- Prevención de conflictos, EAE, 2012, Madrid, ISBN 978-3-659-02259-3, Morebooks)

La prevención de conflictos es necesaria, y es un imperativo moral, cuando son claras e inequívocas las señales de alerta temprana; cuando es alta la posibilidad de que ocasionales disputas desemboquen en un conflicto violento y prolongado; cuando es amplio el apoyo y consenso hacia el uso de la prevención como medio eficaz para preservar la paz; cuando se busca evitar daños a las potenciales víctimas.

La prevención de conflictos tendrá más posibilidades de éxito en la medida en que cuente con un alto grado de apoyo político; en que se sepa elegir adecuados instrumentos de actuación; en que se mantenga un buen balance entre la diplomacia pública y la privada. También ayudará contar con una estrategia de largo plazo y una cooperación internacional amplia.

Diversas estrategias para la prevención de conflictos

Mencionaremos en primer término los instrumentos que habitualmente se utilizan para la prevención de conflictos en la acción inmediata, y luego nos referiremos a las medidas que pueden tomarse a más largo plazo para ayudar a superar las causas estructurales de los conflictos.

Con respecto a los instrumentos de prevención, su uso está muy relacionado con la fase que atraviesa el conflicto en cuestión:

En la fase de pre-conflicto: Es habitual el uso de buenos oficios, conferencias de paz, consultas informales, misiones de verificación, enviados especiales, consultas informales, condenas internacionales, gestos unilaterales de buena voluntad.

En las fases de escalada y de crisis del conflicto: Se utiliza la mediación, los buenos oficios, las consultas formales, las sanciones diplomáticas y la diplomacia coercitiva.

En las últimas fases resolutorias del conflicto: Se usan certificaciones de situación, comisiones de verdad y reconciliación, conferencias de paz y medidas promotoras de diálogos intersectoriales.

Con respecto a las medidas que se pueden tomar para evitar la repetición de conflictos o la emergencia de otros nuevos, se las puede agrupar en diversas categorías según su naturaleza:

Medidas económicas y sociales: Ayudas al desarrollo mediante inversiones privadas o créditos públicos; ayuda alimentaria; ayuda humanitaria; acuerdos comerciales; repatriación de desplazados.

Medidas políticas y jurídicas: Este tipo de medidas depende mucho de la fase en que se encuentre el conflicto:

1. En la fase de pre-conflicto se intenta el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil y de los partidos políticos, y la reforma judicial.

2. En las fases de escalada y crisis, se busca apoyar el diálogo, llevar al arbitraje, plantear comisiones de reforma y conferencias nacionales.

3. En las fases finales del conflicto, se trata de promover el desarrollo de la sociedad civil, la inclusión de minorías marginadas, la reforma judicial y policial, la modernización administrativa, etc.

Medidas en educación y comunicación: Se trata de proyectos de mejora de la educación formal, especialmente de la educación cívica y para la paz, de la promoción del pluralismo informativo y de la profesionalización de los medios de comunicación.

Medidas militares: Abarcan medidas en general destinadas a controlar el acceso y el uso de armas, que son los principales medios instrumentales de la violencia, e incluyen temas tales como los acuerdos de control de armas, los pactos de no agresión, la amenaza del uso de la fuerza, el control de la proliferación de armamento, la desmovilización y desarme, el despliegue preventivo de efectivos militares, la creación de zonas desmilitarizadas, el embargo de armas y la intervención militar limitada.

Las gestiones no oficiales: Se refieren en parte a actividades a cargo de organizaciones civiles, y en parte a movimientos diplomáticos encubiertos, no públicos, tales como la presencia de testigos embarazosos, los apoyos tácitos a la resolución de disputas, las campañas comunicacionales pro-paz , los centros de prevención, las misiones civiles, los monitores de paz, los mediadores oficiosos, los intercambios culturales, la diplomacia humanitaria, etc.

La prevención de conflictos es compleja y abarca numerosos campos, actores, instrumentos y medidas. Su uso pre-

uenta, como principal problema, la escasa coordinación entre actores, que muchas veces carecen de canales adecuados de diálogo.

Otro problema importante es el vacío comunicacional entre académicos y políticos prácticos, que suele llevar a los primeros a formular propuestas de prevención poco realistas, y a los segundos a volverse renuentes al empleo de estrategias preventivas.

Pese a los buenos resultados que en general se obtienen en la prevención de conflictos, aún falta mucho para tener una “cultura preventiva” desarrollada, especialmente en el ámbito internacional.

LA FORMACION DE NEGOCIADORES

(Bibliografía básica: Frank Ponti: Los caminos de la negociación, Granica, Bs.As., 2005)

Los caminos de la formación de negociadores

Para la formación de negociadores hay que recorrer tres grandes caminos:

a. LA ESTRATEGIA

- i. Preparación personal**
- ii. Preparación creativa**
- iii. Preparación táctica**

b. LAS PERSONAS

- i. Gestión emocional**
- ii. Impacto e influencia**
- iii. Negociación intercultural**

c. LAS TECNICAS:

- i. Articular propuestas
- ii. Negociar intereses
- iii. Generar acuerdos creativos
- iv. Resolver conflictos
- v. Utilizar el MAPAN

La capacidad estratégica y la preparación táctica, creativa y personal

LA PREPARACION TACTICA

1. ¿Qué quiero?
2. ¿Qué quieren ellos?
3. ¿Qué estilo de negociación voy a utilizar?
4. ¿Cuáles son mis asuntos negociables?
5. ¿Qué prioridad les asigno?
6. ¿Cuál es mi gama de opciones en cada asunto?
7. ¿Cuáles son mis opciones creativas más importantes?
8. ¿Qué criterios objetivos pueden ayudar a resolver conflictos?
9. ¿Cuál es mi MAPAN? ¿Cuál es el suyo?

LA PREPARACION CREATIVA

- Elaboración de mapas mentales, con su foco creativo, sus principios ordenadores y generación de ideas relacionadas
- Realización de una “lluvia de ideas” sugeridas por un grupo de personas y luego seleccionadas

- Elaborar “máscaras”, focalizadas en el problema a resolver, con sus asunciones básicas y sus opuestos

LA PREPARACION PERSONAL

- Conversación interior: Relajarse, meditar, neutralizar temores e inseguridades, reorientar el estado de ánimo y las percepciones sobre los hechos
- Escenario positivo: Concentrar la energía mental en un escenario futuro de signo positivo para obtener la fuerza de una convicción de que obtendrá buenos resultados

La gestión emocional, el impacto y la influencia

LA GESTION EMOCIONAL

- La inversión de roles: ponerse en el lugar del otro
- La gestión de las emociones: sentirlas y reconocerlas

EL IMPACTO Y LA INFLUENCIA

- La comunicación no verbal
- La escucha activa (empática)
- El comportamiento asertivo

La relación con otras personas y culturas

Tener en cuenta que cada cultura tiene formas específicas de hacer las cosas y de entender la realidad.

En la negociación intercultural cobran importancia especial los siguientes aspectos:

- La gestión del tiempo, los plazos, la puntualidad.
- El nivel de formalidad en el trato.

- La importancia de la comunicación no verbal.
- El estilo de gestión de los conflictos.
- El grado de individualismo o de integración en equipos.

El diseño de las técnicas de negociación

- **Articular propuestas:** Para tratar de armonizar intereses sobre la base de ofertas y condiciones de las mismas.
- **Negociar intereses:** Lo que se negocia son intereses, no principios ni valores absolutos; los intereses definen posiciones que luego hay que ajustar.
- **Generar acuerdos creativos:** Sobre la base de un despliegue de opciones que amplían el campo.
- **Resolver conflictos:** Control emocional, no culpabilizar, buscar un acuerdo viable.
- **Utilizar el MAPAN:** Apelar a él si no se logra la solución ideal deseada.

La negociación en entornos virtuales:

- Tener en cuenta el predominio de la comunicación escrita con sus matices de mayor control emocional y también mayor encubrimiento.
- Necesidad de dominar perfectamente el medio de comunicación usado.
- Ilustrar las comunicaciones escritas con mapas mentales, esquemas gráficos, etc.

La negociación en equipo

- A mayor número de personas, mayor complejidad. Lo ideal: 3 a 4 personas.

- No exagerar con la sensación de protección que da el equipo.
- La negociación en equipo facilita los juegos de manipulación.
- Sincronizar bien la comunicación no verbal a nivel del equipo.
- La gestión del tiempo (pausas, aplazamientos) es especialmente importante para obtener consenso de todo el equipo.
- El equipo permite incluir profesionales específicos.
- Conviene distribuir roles dentro del equipo.
- En la negociación en equipo cobra más importancia la distribución del espacio y los muebles, y la distancia entre las personas.

La negociación en mesas desparejas

Una mesa despareja es una situación de conflicto en la que algunos participantes están en desventaja no reconocida por los otros; allí la justicia y la equidad son inciertas e improbables

En muchos casos las mesas desparejas no son reconocidas como tales; para revelarlas es muy importante hacer un buen análisis del contexto de la situación

DIEZ MANERAS CONSTRUCTIVAS DE ESTAR EN UNA MESA DESPAREJA (Phyllis Beck Kritek):

- Encontrar y ocupar el espacio humano más profundo y seguro que le permitan sus capacidades
- Encontrar en la mesa un lugar para la compasión
- Trazar una raya en la arena, sin crueldad

- Ampliar y explicar el contexto
- Innovar
- Decir la verdad
- Defender su integridad, aún pagando un precio alto
- Saber qué sabe y qué no sabe
- Mantener el diálogo
- Saber cuándo y cómo dejar la mesa

El arte de negociar eficaz y eficientemente

La negociación es un proceso de comunicación entre personas para tomar decisiones sobre uno o más temas que los involucran.

Tiene tres elementos clave: el proceso, las personas y el problema o tema sobre el que se va a trabajar.

Todo proceso de negociación tiene un conjunto de secuencias.

Se trata de un proceso generalmente no estructurado.

Va a ir siendo construido por la interacción de las personas que tienen que negociar.

Ese proceso va a estar compuesto, básicamente también, por el tiempo.

Ese proceso está en construcción por interacción e influencias recíprocas.

Tener en cuenta los elementos de las personas, el proceso y el problema, permitirá que el negociador se maneje ade-

cuadramente en el esquema de cada una de las esferas de las negociaciones, diferenciar diversos campos de acción y explorar desarrollos posibles en cada uno de ellos.

En toda situación de negociación hay una tensión: por un lado, porque en el campo del proceso hay que tomar decisiones, y porque esas decisiones están vinculadas con contenidos o con temas, o con cuestiones, que son importantes para los negociadores.

Mientras más se prioriza la obtención del contenido, menos se prioriza la relación, y viceversa, mientras más se prioriza la relación, menos prioridad se le da al tema de los contenidos. Esta es la TENSIÓN que existe en las situaciones de negociación, y que está ejemplificada muy claramente, por aquellas situaciones de negociación en donde la relación está condicionada al resultado de la negociación.

Separar las personas del problema, y tener siempre presente en el transcurso de las negociaciones que hay dos campos que atender, por un lado el campo de las personas, en donde al negociador le gustaría ir construyendo una relación en cada interacción que tenga, y por otro lado el campo del problema, en donde se tratará con el campo del contenido y de ser lo más eficientes posibles con el contenido.

El balcón y la mesa:

Para poder trabajar en esos dos campos simultáneamente, es útil diferenciar dos dimensiones en la negociación, que es la dimensión del balcón y la dimensión de la mesa.

Diferenciar la “dimensión del balcón” y la “dimensión de la mesa” implica un ejercicio de disociación instrumental. Los negociadores son ese instrumento, y se disocian para ser más eficaces

El balcón es un lugar desde donde se puede mirar lo que está pasando, con usted como negociador mismo incluido allí abajo. Entonces, usted puede generar un balcón imaginario, en donde se instala para ver qué es lo que está sucediendo en las situaciones en las que tenga que interactuar y negociar. Eso va a generar un esfuerzo de reflexión.

El balcón va a ser un lugar a donde los negociadores van a poder ir antes de la negociación, y en esto consiste básicamente el análisis de la información, el análisis de los hechos, el análisis de las personas que están involucradas en esta negociación, y la preparación para la negociación. Durante la negociación, y esto es quizás el tiempo más importante en el balcón, y que generalmente no se acostumbra a hacer, usted va a monitorear el proceso.

La otra cosa muy importante en el proceso de negociación, que se hace en el balcón, es tomar decisiones. Y después, el balcón del después, es un balcón muy útil. Allí es donde evalúa qué es lo que pasó en la negociación que acaba de pasar, qué es lo que hizo bien, qué es lo que no hizo bien, qué es lo que pudo haber hecho distinto, qué cosas no tuvo en cuenta, qué cosas le funcionaron muy bien, en qué es mejor y en qué tiene falencias que puede superar.

La mesa, es un lugar de resolución, de construcción de la relación. La relación yo la voy a construir, no porque yo decida desde el balcón que la relación va a ser de esta manera. La relación la voy a construir junto con el otro. Es una tarea de co-construcción, y eso se va a hacer en la mesa. Eso se va a hacer en el acto de la negociación. Durante la mesa vamos a resolver el problema junto con el otro.

El dilema del negociador:

El dilema básico del negociador es cómo puede hacer para, primero, crear valor, antes de tratar de distribuirlo. Cómo puede hacer, para que lo que va a distribuir entre el otro negociador y él, sea una torta más grande, y que entonces la distribución, sea una distribución que le de mayor beneficio, aún cuando reciba el mismo porcentaje parcial.

Entonces, el gran esfuerzo en todas las negociaciones, va a ser el de buscar maneras de agrandar la torta, buscar maneras de que haya más para distribuir, porque si uno de los negociadores se enfoca en cuánto se lleva él, y cuánto se lleva el otro, y se vincula el concepto de “ganar” tradicional con el concepto de la torta chica, que es totalmente natural en las situaciones de negociación, solamente podrá hacer una negociación distributiva, en donde se distribuye lo poco que hay.

El ciclo culpa-justificación:

El ciclo “culpa – justificación” lo único que hace es protegerlo de un sentimiento interno, pero no le ayuda en nada para hacer mejores acuerdos, al contrario, lo empuja a hacer peores acuerdos, porque en el acto de justificarse, en el acto de poner la culpa en el otro, está trabajando en contra de la relación, pues al ponerle la culpa al otro generará una reacción.

Certeza y curiosidad:

Es esa actitud de curiosidad la que le va a permitir generar una dinámica de relación con el otro, en donde usted va a obtener mayor información, y mejor relación.

La curiosidad le sirve en el campo del problema, para tener mejor información, y le sirve también en el campo de la re-

lación, para tener una relación más constructiva con el otro.

La confianza:

La confianza se construye y es difícil construirla, pero es muy fácil destruirla. La confianza se destruye muy fácilmente. Uno puede haber invertido mucho tiempo y esfuerzo en la construcción de confianza y se puede destruir muy rápidamente.

Pero si es difícil construirla, y fácil destruirla, es muy difícil reconstruirla. Una vez que se perdió la confianza, la reconstrucción de la confianza exige un esfuerzo varias veces el esfuerzo que exigió la construcción de la confianza.

Si es necesario construir más confianza, se debe tener más comunicación y no menos, y claro está obviar o sobreponerse a la actitud de que cuando nos generan desconfianza, decimos “yo con ese no hablo”.

Lo decimos así, a pesar de que eso impacte negativamente en los resultados que persigue, a pesar de que eso le impida lograr las cosas que necesita.

El esquema de los siete elementos:

El “Esquema de los 7 elementos” de Harvard, tiene tres elementos que tienen que ver con las personas, que son: cómo está funcionando la comunicación, qué tipo de relación hay, y el compromiso que se puede hacer entre las personas que negocian, para llevar adelante un acuerdo.

En el campo del problema, incorpora básicamente estos conceptos: el concepto de intereses, el concepto de opcio-

nes, el de ciertos criterios objetivos o estándares, y el concepto de alternativas.

En el lenguaje de Harvard, hacemos una diferenciación entre opciones y alternativas. Opciones son posibilidades dentro del acuerdo, alternativas son posibilidades de satisfacer mis intereses afuera del acuerdo.

Prepararse para la negociación:

- 1) Definir el equipo de negociación.
 - Coherencia.
 - Un mandato claro
 - Una delegación precisa de autoridad
- 2) Definir nuestra misión existencial y fijarse objetivos para la negociación
- 3) El estudio permanente de la opinión pública.
- 4) ¿To be or not to be? ¿Negociar o NO?
- 5) EL FODA+T como Instrumento Metodológico
- 6) Trabajando con escenarios, complemento metodológico.
- 7) El análisis y el diagnóstico de la naturaleza de la negociación.
- 8) El entorno.
- 9) El conocimiento de las reglas del juego
- 10) ¿Será que podemos ganar todos? Todos deben ganar algo!
- 11) El diagnóstico de la situación de su(s) contraparte(s) en la negociación
- 12) La información
- 13) La ética en la negociación
- 14) Asesores especializados en el conocimiento de todas las contrapartes posibles
- 15) Metodología de Negociación

16) El semáforo

17) Sistema de Evaluación y Seguimiento

- La coherencia
- El margen de seguridad, o nivel de riesgo
- Ventajas comparativas
- Auditores

Definir el equipo de la negociación:

Es necesario establecer un equipo de negociación que tenga la responsabilidad de todo lo que es la reflexión y la negociación, y también la de informar a las instancias regulatorias.

- **Coherencia:** que sea un grupo donde existan posibilidades de entendimiento y de trabajo conjunto.
- **Un mandato claro:** Es decir, las labores y objetivos que debe cumplir esa negociación.
- **Una delegación precisa de autoridad de parte de las autoridades estatutarias sobre las limitaciones y los mecanismos de comunicación**

Definir la misión y fijar objetivos para la negociación:

El establecimiento absolutamente claro de cuál es la misión en esta negociación y cuáles son los objetivos es uno de los requisitos fundamentales para todas las actividades, y especialmente para entablar una negociación coherente.

El estudio permanente de la opinión pública:

Hay que establecer previamente si la negociación tiene sentido, si será bien aceptada, y eventualmente habrá que

desarrollar una estrategia de acciones y de comunicación que permita ir conquistando el apoyo popular.

Negociar o no?

¿Qué pasa si NO negocio? ¿Cuál es nuestra mejor alternativa? ¿Quedarnos como estamos? ¿O tratar de conseguir algo más por otra vía? ¿Qué puedo obtener, y a cambio de qué? ¿Cuál es mi costo de negociar, ante mis seguidores, aliados, adversarios y el resto de la opinión pública? ¿De tener éxito? ¿Y al fracasar?

El FODA + T como instrumento metodológico:

Instrumentos para evaluar la situación hay varios, y uno de mucha utilidad es el FODA, que como sus siglas lo indican, es una metodología de análisis que establece las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de una situación específica. A esta metodología puede agregarse el factor Tiempo para establecer prioridades.

Trabajando con escenarios:

Otro instrumento importante en la preparación de la negociación es la previsión de los posibles escenarios aceptables, pues en la política nunca se tiene certeza absoluta de cómo terminará una negociación.

Determinar previamente los escenarios aceptables facilita la evaluación de los acuerdos que se van logrando.

Análisis y diagnóstico de la negociación:

Se trata de establecer muy claramente si es una negociación de largo plazo o de corto plazo.

En este marco es clave proteger e incrementar nuestra credibilidad: uno prefiere negociar con gente de palabra.

El entorno:

Aquí cabe recalcar la necesidad de buscar y estudiar a los posibles aliados y adversarios, es decir, los que pueden ser afectados positivamente o negativamente por una negociación.

El conocimiento de las reglas del juego:

Todas las negociaciones se dan dentro de un marco legal; hay reglas que definen el juego.

Hay plazos, reglas, limitaciones económicas, regulaciones para el acceso a los medios de comunicación, etc.

Todo eso evidentemente obliga a que se maneje perfectamente el entorno institucional de cada negociación, y los límites o alcances de dicho entorno.

Todos deben ganar algo:

El que no tiene nada que ganar no tiene buenos incentivos para negociar y menos aun para cumplir.

Cualquier relación en la que a uno le toca ganar siempre y al otro perder siempre, evidentemente no va a durar mucho tiempo.

El diagnostico de la situación de su contraparte:

Esto obliga a establecer una estrategia que tenga en cuenta la posición de la contraparte.

De allí entonces la importancia de ver el entorno en su integridad y no solamente la negociación bilateral con un aliado potencial.

La información:

En la negociación debe estar presente constantemente la necesidad de entender qué es lo que piensa el otro. Militarmente esto se llama inteligencia y contrainteligencia. Uno tiene la capacidad, por no decir la obligación, de saber lo que está pasando y lo que está pensando el que estará frente a usted en la mesa de negociación.

La ética en la negociación:

La ética es una auto-limitación que no necesariamente es asumida por “los otros”. Es un asunto sensible, pues al entrar a un escenario donde el que está frente a usted tiene una percepción muy diferente de la ética, usted puede ser arrastrado o tentado a actuar de la misma manera, lo que puede traer consecuencias graves relacionadas con la pérdida de identidad y de los valores mismos con los cuales se está negociando.

Asesores especializados en el conocimiento del tema:

La ética es una auto-limitación que no necesariamente es asumida por “los otros”. Es un asunto sensible, pues al entrar a un escenario donde el que está frente a usted tiene una percepción muy diferente de la ética, usted puede ser arrastrado o tentado a actuar de la misma manera, lo que puede traer consecuencias graves relacionadas con la pérdida de identidad y de los valores mismos con los cuales se está negociando.

Metodología de negociación:

Sólo existen dos maneras de negociar: deductiva o inductivamente.

La negociación deductiva es aquella en que se está de acuerdo con “el otro” con relación a lo que se desea lograr, al objetivo final, y de allí se deduce lo demás.

Pero también se puede negociar inductivamente, es decir lograr pequeños acuerdos parciales sin comprometerse en un acuerdo final

Es posible negociar hasta la guerra.

El semáforo:

El procedimiento es sencillo: se coloca en una matriz los diferentes puntos de vista que tienen las partes sobre todos los temas negociables, y se colorean con verde los puntos de coincidencia, con amarillo los puntos de cercanía y con rojo los puntos donde hay total desacuerdo.

Usted puede pagar “barato” acuerdos “caros”, o sea ceder temas “verdes” a cambio de “rojos”.

Sistema de evaluación y seguimiento:

Una organización política debe establecer mecanismos de evaluación y seguimiento permanente para hacer los ajustes a tiempo, o cuando menos al menor costo posible.

Proponemos cuatro criterios:

- La coherencia
- El margen de seguridad, o nivel de riesgo
- Ventajas comparativas
- Auditores

NEGOCIAR LA NEGOCIACION:

- 1) ¿Negociación pública o negociación privada?
- 2) ¿Quiénes negocian? ¿Dónde?
- 3) La agenda: ¿Qué se negocia y en qué orden?
- 4) Los tiempos
- 5) ¿Cómo se negocia?
- 6) Mecanismos de mediación y/o de garantía
- 7) Las actas

Negociación pública o negociación privada?

Antes que nada, y preferentemente por la vía de contactos preliminares secretos, es preciso acordar si la negociación va a ser pública, privada o incluso secreta. También hay que establecer de antemano la estrategia de comunicaciones frente a la opinión pública y los medios de comunicación.

Quiénes negocian? Donde?

Evidentemente, ambos equipos deben tener el mismo nivel de decisión. Además, es bueno que haya amigos en ambos lados de la negociación porque eso la hace menos tensa y más factible.

En resumen, hay que buscar el mejor entorno físico y humano para facilitar los resultados.

La agenda: que se negocia y en que orden?:

El orden de la agenda puede afectar las negociaciones, especialmente si se traslada a la opinión pública.

Los tiempos:

Vietnam del Norte pasó casi un año negociando con los Estados Unidos, en París, la forma de la mesa de negociación.

Claro, lo que les importaba NO era la mesa de negociación, era que ellos sabían que el tiempo estaba en contra de los Estados Unidos porque el Presidente Nixon quería resolver la guerra para ganar su reelección. Entonces ellos “perdieron” el tiempo y ganaron la guerra!

Como se negocia?:

¿De manera inductiva o deductiva?

Discuta problemas, no personas.

Discuta intereses, no posiciones.

Trabaje con criterios objetivos y comparta razonamientos.

Busque alternativas y procedimientos creativos para avanzar en la negociación.

Mecanismos de mediación y/o de garantía:

En la negociación es fundamental incluir mecanismos de mediación y/o garantía, de manera que si en algún momento dado un sector considera que ha habido incumplimientos en lo convenido, tiene una instancia o mecanismos para apelar.

Los intermediarios a que acabamos de referirnos pueden contribuir tremendamente con esta labor.

Las actas:

Por supuesto, se debe establecer qué se acuerda y cómo se acuerda, y si se firma o no se firma, pero de alguna manera llevar apuntes de lo acordado, y cada sesión debe empezar y terminar con la lectura de los acuerdos recién celebrados.

La negociación no puede estar basada solamente en lo que los negociadores recuerdan.

MEDIA TRAINING

(Bibliografía básica: Javier Sanchez Galicia et al.: Razones de voto- Manual de comunicación electoral, Instituto internacional de estudios sobre comunicación publica, 2004, Mexico, ISBN 968-5426-19-8)

Dado el creciente protagonismo de los medios de comunicación en la vida política, quienes participan de ella en cualquiera de sus manifestaciones deben procurar tener una formación que les permita entender la naturaleza y exigencias operativas de cada uno de esos medios:

- Medios electrónicos, como la televisión, que es ante todo imagen, y la radio, que es voz, música, efectos y silencios.
- Los anuncios exteriores, carteles, etc.
- Los medios impresos: folletos, tarjetas, cartas por correo, notas de agradecimiento, reproducciones de recortes periodísticos.
- Los diarios y revistas

Es muy importante la evaluación del impacto de los medios de comunicación.

El media training: Es llegar a conocer el lenguaje de los medios, para saber actuar adecuadamente en ellos, según aspectos tales como:

- Coherencia entre sonido e imagen
- Respirar bien para hablar bien
- Manejo adecuado de los movimientos del cuerpo
- Usar la mirada como punto de apoyo

- **Encontrar el timbre de voz acorde con la personalidad**
- **Articulación, entonación, silencios, intención**
- **Elección de las palabras adecuadas**
- **Usar frases de corto tamaño**
- **Construcción coherente y progresiva del mensaje**
- **Ubicarse en el escenario y en las reglas del juego**
- **Cuidado con la vestimenta y la imagen física**

También es muy importante:

- **Preparar ejemplos, anécdotas y comentarios sencillos**
- **No tomar notas ni leer**
- **Manejar situaciones difíciles mediante puentes de retorno al tema central**
- **Comunicar también con el silencio**
- **No confiarse en el entrevistador**
- **Monitorear siempre a los medios**

CAPITULO 6: ESTRATEGIAS DEL SECTOR PÚBLICO PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE

En este capítulo nuevamente queremos reconocer el valioso aporte de Cornelio Rojas Orozco en “EL DESARROLLO SUSTENTABLE: NUEVO PARADIGMA PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA” (DR Inst. Nac. De Adm, Publ, Ac DF Mexico) para la sistematización de este tema.

A la luz de los actuales resultados, hoy resulta claro que los procesos que se siguieron durante muchos años en procura de desarrollo, o más bien dicho crecimiento económico, fueron “camino equivocados” por los graves daños inflingidos al ecosistema y a las condiciones sociales.

Las nuevas estrategias de la gestión pública para un desarrollo sustentable deben enfrentar los problemas descritos en su complejidad, en forma integrada y no sectorizada, reconociendo también la interacción de los niveles global, nacional y local en el diseño de las políticas gubernamentales. El nivel nacional es el que requiere correcciones con mayor urgencia, que tomen en cuenta las tres dimensiones (ambiental, económica y social) de la sustentabilidad.

No hay un modelo único de estrategias para un desarrollo sustentable; cada sociedad debe desarrollar un modelo propio de acuerdo a sus posibilidades e intereses, pero si podemos encontrar ciertos principios generales de difundida validez. Entre ellos cabe citar:

En la dimensión económica:

- Una administración macroeconómica prudente, con políticas fiscales ambientales, equilibrio de la balan-

za de pagos, contratación de obligaciones financieras internacionales manejables.

- Políticas de reducción de la pobreza y el desempleo, con incentivos a la inversión, la producción, la generación de empleos, la asistencia social, e intensivos planes de obras públicas, y fomento de las empresas asociativas y las cooperativas.
- Adopción de políticas públicas favorables al sector agrícola, con inversiones estatales para el mejoramiento de la tierra, la administración de las cuencas fluviales y la reforestación.
- Fomento e inversión estatal en actividades industriales para corregir fallas del mercado, y fortalecimiento de su rol como garante del interés público.
- Inclusión de los costos ambientales en las estructuras de precios existentes e inclusión de los mismos en los análisis de factibilidad de proyectos de desarrollo

En la dimensión social:

- Equidad distributiva, mediante la participación de los pobres y marginales en actividades generadoras de ingresos, y facilitación de acceso a empleos
- Servicios sociales, con atención a la alimentación básica, el agua potable, tratamiento de los efluentes cloacales, vivienda digna, acceso a la educación y la capacitación en oficios, asistencia legal, acceso al crédito.
- Equidad de los sexos, con oportunidades igualitarias de acceso a actividades remuneradas y acceso a un status legal igualitario para el ejercicio de todos los derechos.

- Estabilización de la población, mediante suministro a las familias y personas individuales de servicios de planificación reproductiva para mantener la población dentro de la capacidad de soporte del ecosistema nacional.
- Participación política de los ciudadanos en la formulación e implantación de políticas públicas para el desarrollo sustentable y para proyectos puntuales.

En la dimensión ambiental:

- Políticas de limitación del consumo de los recursos naturales renovables a tasas regenerativas.
- Políticas de absorción de contaminantes y desechos para mantener las emisiones dentro de la capacidad de absorción del ambiente.
- Políticas de mantenimiento y acrecentamiento del capital natural, con criterio preventivo de impactos no del todo conocidos.
- Establecer normas legales y reglamentarias claras y ejecutables por el sector privado, para que contribuya al mantenimiento del patrimonio ambiental.
- Tener en cuenta los patrones internacionales para el desarrollo y los acuerdos y convenios de ese nivel, para considerar y prever los impactos del proceso de globalización sobre el ámbito nacional y local.

Articulación global-nacional-provincial-local-

Otro aspecto muy importante de las estrategias para llevar adelante un desarrollo sustentable es superar la inveterada tendencia a la “insularidad” de los funcionamientos institucionales y trabajar en una cuidada articulación entre los ámbitos de lo global, lo nacional, lo provincial y lo municipal o local.

Lo mismo cabe decir con respecto al cultivo de todas las modalidades de la gestión participativa, en la articulación de las instituciones públicas estatales con las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos mismos.

Esto señala también la imperiosa necesidad de incorporar la dimensión de la conciencia ecológica y del desarrollo sustentable en todas las instancias de la educación, de nivel primario, secundario y universitario, en este último caso como conjunto de contenidos transversales a todas las carreras, hasta desembocar en la formación de una “cultura ambiental” en el conjunto de la población.

CONCLUSIONES

Esperamos haber podido presentar, de manera accesible y breve, basada en la abundante y compleja bibliografía existente sobre la materia, un modelo alternativo de gestión pública, que opere como creador y promotor de la construcción de un desarrollo sustentable para nuestras sociedades, desarrollado con la participación activa de los ciudadanos y dotado de fuerte credibilidad política y gobernabilidad

Frente a las nuevas exigencias del contexto social y a las urgencias de la crisis ambiental, han surgido nuevas propuestas en materia de gestión pública: una responde al nombre de gerencialismo, que es el intento de gestionar la administración pública “como si fuera una empresa”, opinión a mi entender exagerada e inconveniente, porque la administración pública, aunque comparta algunos rasgos comunes, no es una empresa privada. Otra es la propuesta de Mark Moore, que es una forma de pensar diferente sobre los directivos públicos: más próxima que la doctrina burocrática tradicional (pero no idéntica) a los directivos privados. Moore ve a los directivos públicos como exploradores, que intentan descubrir, definir y crear valor público; personas que operan más como estrategias que como técnicos, y son más innovadores que continuadores.

Por su parte, la re-administración es un concepto y una técnica de cambio organizacional que se viene difundiendo en estos últimos años y que es el equivalente (o la adaptación) de la reingeniería aplicada al caso de la Administración Pública, para la ejecución de cambios positivos y exitosos en ese ámbito público, cambios requeridos por los cambios del contexto social, a ritmo acelerado, a diferencia del lento gradualismo de los procesos de mejora continua.

El otro concepto central de nuestro trabajo es el de desarrollo sustentable, que es de origen relativamente reciente, contrapuesto al concepto de crecimiento o desarrollo económico, que fue sometido a diversos cuestionamientos en la segunda mitad del siglo XX en vista de las consecuencias negativas que un enfoque puramente economicista venía teniendo sobre el ambiente planetario y la vida social de los hombres.

El desarrollo sustentable no es un concepto puramente económico ni puramente ambientalista, sino que pretende integrar todas las dimensiones abarcadas por las ciencias sociales en un enfoque claramente interdisciplinario, muy amplio y complejo.

La definición más frecuentemente citada cuando se habla de desarrollo sustentable es la que se planteó en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, en 1988, que lo define como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. También se lo suele nombrar como “desarrollo sostenible”: ambas expresiones son equivalentes.

Frente a todos los factores críticos que operan sobre el ambiente planetario y la vida social de los hombres, es obvio que el paradigma tradicional del desarrollo económico sobre bases puramente economicistas, de libre competencia, “mano invisible” del mercado y uso irrestricto de los recursos naturales considerados gratuitos, infinitos y de libre acceso, no solo no es funcional ni conveniente para una buena calidad de vida humana, sino que es incluso causa directa o indirecta de muchos de los problemas se-

ñalados, y sobre todo de su agravamiento en tiempos recientes.

Otro tanto cabe decir de los modelos tradicionales de la gestión pública, como el modelo weberiano, que con su rigidez formal y su legalismo rutinario se muestra incapaz de enfrentar con éxito los problemas que día a día nos acosan con mayor intensidad.

No es extraño, pues, que ambos paradigmas tradicionales hayan entrado en crisis y se busquen nuevos modelos que apunten a resolver las situaciones mencionadas y logren alcanzar un camino de desarrollo sustentable hacia un futuro más satisfactorio.

Para que esos modelos logren real vigencia y efectividad es necesario que sus operadores – funcionarios y empleados- eleven su nivel de capacitación y su dominio de habilidades gerenciales, vale decir, que sepan utilizar los métodos y técnicas adecuados para su desempeño, tales como la planificación estratégica participativa, nuevos procesos de toma de decisiones, elaboración de proyectos, gestión asociada, conducción por liderazgo, análisis aprendizaje, la actuación en grupos de presión, manejo de crisis y conflictos, formación de negociadores y “media training” (para actuar en los medios de comunicación).

Así será posible llevar adelante las nuevas estrategias de la gestión pública para un desarrollo sustentable, que deben enfrentar los problemas descritos en su complejidad, en forma integrada y no sectorizada, reconociendo también la interacción de los niveles global, nacional y local en el diseño de las políticas gubernamentales. El nivel nacional es el que requiere correcciones con mayor urgencia, que

tomen en cuenta las tres dimensiones (ambiental, económica y social) de la sustentabilidad.

No hay un modelo único de estrategias para un desarrollo sustentable; cada sociedad debe desarrollar un modelo propio de acuerdo a sus posibilidades e intereses, pero podemos encontrar ciertos principios generales de difundida validez, en sus dimensiones económica, social y ambiental, articulando bien entre sí los niveles desde lo global, lo nacional, lo provincial, hasta lo local.

BIBLIOGRAFIA

ARNAO ROLDAN, R.I.:(2010) Contribución a la descentralización desde las Municipalidades: Diagnóstico y propuestas para el caso peruano, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2010a/640/

ARNOLETTO, Eduardo Jorge:

- **Aproximación a la Ciencia Política (1989) ISBN 950-9880-13-2**
- **Cuestiones Fundamentales de Ciencia Política (1993) Alveroni Ed. (coautor)**
- **Aproximaciones a la Ciencia Política (2000) Editorial Triunfar -ISBN 987-9449-13-4**
- **Curso de Teoría Política-2t. (2000) Editorial Triunfar -ISBN 987-9449-15-0**
- **Glosario de Conceptos Políticos (2000) Editorial Triunfar -ISBN 987-9449-12-6**
- **Técnicas Politológicas para la Gestión de Proyectos Sociales (2000) Editorial Triunfar - ISBN 987-9449-21-5**
- **Globalización, Regionalización y Situación Nacional Argentina (2000) Editorial Triunfar - ISBN 987-9449-09-6**
- **La Administración de la Producción como ventaja competitiva (2001) Editorial Triunfar - ISBN 987-9449-59-2**
- **Índice de Desarrollo Local para la gestión-IDLG (2004) Editorial Educc - ISBN 987-21219-5-8**
- **La Gestión Organizacional en la Administración Pública (2005) Editorial Educc - ISBN 987-1203-24-1**
- **La Irrupción de América Latina en el Mundo Global y los Significados de la Educación (2006) Edi-**

torial El Copista ISBN 987-563-114-0: 978-987-563-114-4 (coautor)

- Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso- El caso Córdoba (2006) Editorial Educc – ISBN 987-1203-53-5: 978-987-1203-53-6 (colaborador).
- Impacto de la tecnología en la transformación del mundo (2007) Eumed.net – Málaga – ISBN 13: 978-84-691-0176-6 N° de Registro 08/2609
- Glosario de Conceptos políticos usuales . www.eumed.net/dices
- La Administración de la Producción como ventaja competitiva Ed. Eumed.net-Malaga- ISBN 13: 978-84-690-7904-1 N° de registro 07/73162. También publicado en www.books.google.com.
- Curso de Teoría Política-2t. Ed. Eumed.net-Malaga- ISBN 13: 978-84-690-7905-8 N° de Registro 07/73163. También publicado en www.books.google.com.
- Técnicas Politológicas para la Gestión de Proyectos Sociales Ed. Eumed.net- Málaga - ISBN - 13:978-84-691-3402-3 N° de Registro 08/39394
- La Ciencia Política en enfoque interdisciplinario y la práctica del planeamiento participativo y de la gestión asociada. Análisis de algunos casos en Argentina. Editorial Eumed.net-Málaga. ISBN 13:978-84-692-4141-7 N° de Registro 09/70394
- Un aporte a la gestión pública Ed. Eumed.net, Málaga, ISBN 13:978-84-692-4561-3 N° de Registro 09/76829
- La gestión organizacional en los gobiernos locales, Ed. Eumed.net, Málaga.

- “Liderazgo político y destrezas de gestión pública”, disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1379/index.htm>
- “Teoría de la administración pública”, Editorial Académica Española, 2012
- “Los conflictos en los procesos sociales: una visión desde la teoría política y orientaciones metodológicas para su gestión”, en [www. eumed.net / libros-gratis\)](http://www.eumed.net/libros-gratis/)
- “La conducción de actividades organizacionales públicas: liderazgo-gestión política- gestión operativa- gestión participativa- gestión de los conflictos- prevención de conflictos”, EAE, 2012, Madrid, ISBN 978-3-659-02259-3, Morebooks)

BAGULEY, Philip: Cómo gestionar proyectos con éxito, Barcelona, Folio, 1996.

CASANUEVA ROCHA, Cristóbal y otros: Organización y gestión de empresas turísticas, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000.

CASTILLO ESPARCIA, Antonio: “Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación” en Temas de Comunicación n. 23, Univ. Andres Bello

COLLAZOS MUÑOZ, Luis C.: De la paralización intelectual a la creatividad

DEUTSCH, Karl: "Los nervios del Gobierno", Paidós, México, 1985, pag.257.

GRAGLIA, Emilio (Coord. et al.): Contribuciones a la gestión pública 2, EDUCC, Serie PROFIM, 2007.

GEILFUS, Frans: Ochenta herramientas para el desarrollo participativo, Ed. Byron Miranda Abaunza, Costa Rica, 2005.

HUNDAIN VILA, José Miguel: "De las estructuras tradicionales a la organización flexible", en el libro de ORDOÑEZ ORDOÑEZ, Miguel: "La nueva gestión de los recursos humanos", Gestion 2000, Barcelona, 1995.

HED, Sven R.: Manual de Planificación y Control de Proyectos, edición del autor, Bs. As., 1981.

KEUNING, Doede et al.: Desburocratizar la empresa, Folio, Barcelona, 1994.

KOCH, Ricardo: El diseño de la estrategia en su empresa, Folio, Barcelona, 1995.

LAMBERT, Tom: Instrumentos clave para la gestión empresarial, Folio, Barcelona, 1994.

LOPEZ CAMPS, Jordi y GADEA CARRERA, Albert: Servir al ciudadano – Gestión de la calidad en la administración pública, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

MINTZBERG, Henry: Diseño de organizaciones eficientes, El Ateneo, Buenos Aires, 1997.

OBREGON y MONTILVA: “La planificación situacional en los sistemas de salud”, en Paganini y Capote: Los sistemas locales de salud, OPS-OMS, Washington, 1990.

ORDOÑEZ ORDOÑEZ, Miguel: La nueva gestión de los recursos humanos, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted: La reinención del gobierno, capítulo 9: “El gobierno descentralizado”, Paidós, 1995, Barcelona.

PARETI, Luigi et al.: Historia de la Humanidad – Desarrollo cultural y científico - Tomo II - (Unesco) - Bs.As. - Editorial Sudamericana - 1969.-

PONTI, Frank: “Los caminos de la negociación”, Granica, Bs.As., 2005)

REDIN, María Elena y MORRONI, Walter Fabián: Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana, PPGA/FLACSO, Buenos Aires. www.flacso.org.ar

ROJAS OROZCO, Cornelio: “El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública” (DR Inst. Nac. De Adm, Publ, Ac DF Mexico)

SANCHEZ GALICIA, Javier et al.: “Razones de voto- Manual de comunicación electoral”, Instituto internacional de estudios sobre comunicación pública, 2004, México, ISBN 968-5426-19-8)

SEGRELLES CUCALA, Francisco: “De la formación teledirigida a la autoformación” en ORDOÑEZ ORDOÑEZ Miguel:

“La nueva gestión de los recursos humanos”, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

SERRA, Albert et al.: “¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado” Carlos_Losada i Marrodán, BID, Washington, 1999.