



E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

Una estrategia colaborativa para la supervivencia organizacional

Parte A: El reto

El 11 de febrero de 1998 el Congreso aprobó la “Ley de políticas y resolución de conflictos sobre el medio ambiente” (P.L. 105-156) con la que se creaba el Instituto Estadounidense de Resolución de Conflictos Ambientales (USIECR por sus siglas en inglés), una nueva organización federal cobijada por la Fundación Morris K. Udall en Tucson, Arizona. La ley ordenaba que el nuevo programa ayudara en la resolución de problemas medioambientales en que estuviesen involucradas las entidades del gobierno federal. Kirk Emerson, quien entonces era investigadora del Centro Udall en la Universidad de Arizona, fue nombrada la primera directora del USIECR. Emerson, al igual que la cúpula de la Fundación Udall, se planteó rápidamente muchas preguntas:

¿Cómo se pone en marcha una nueva organización pública? ¿Cuáles son los primeros pasos que se deben dar? ¿Cuáles son los primeros problemas que se deben atender? ¿Cómo se estructura la supervivencia organizacional?

Este caso describe detalladamente la idea, el nacimiento y el surgimiento de una nueva organización pública colaborativa, integrada en el gobierno federal. También refiere los retos a los que se enfrentó su dirección. La primera parte describe los factores que llevaron a la autorización y asignación inicial del USIECR. Asimismo, establece el marco en el que se dan los principales problemas de gestión y se preguntará sobre las formas en las que podrían ser resueltos por el equipo. La segunda parte describe las estrategias de administración empleadas y las decisiones programáticas tomadas, que llevaron al organismo a conseguir una nueva autorización de cinco años por parte del Congreso.

Este caso obtuvo una mención de honor en nuestra competición de casos de estudio y simulaciones de "Collaborative Public Management, Collaborative Governance, and Collaborative Problem solving" en 2007. Fue revisada anónimamente en dos ocasiones por un comité de expertos y académicos. Fue escrito por Rob Alexander de la Escuela Maxwell de la Syracuse University y editado por Laurel Saiz. Está basado en una investigación en el USIECR llevada a cabo entre 1998 y 2007 con Rosemary O'Leary. El caso está pensado para ser discutido en clase y no se pretende sugerir cuál es el tratamiento correcto o incorrecto del caso descrito. Ha sido realizado por E-PARC, que forma parte de la Iniciativa de Gestión Colaborativa de la Maxwell School, en la Syracuse University, una subsección del Programa de Análisis y Resolución de Conflictos. Este material puede ser copiado tantas veces como se desee siempre que los autores reciban todo el reconocimiento por su trabajo.

Convergencia de Factores: El nacimiento de una idea

El congresista Morris K. Udall (D-AZ) fue un visionario del papel que debería representar el gobierno federal de los Estados Unidos en la conservación medioambiental. Trabajó al servicio de sus votantes desde 1961 hasta 1991 y aseguró la aprobación de la Ley sobre las tierras de Alaska de 1980 y la Ley del desierto de Arizona de 1990. Udall se ganó a muchos seguidores de sus ideas sobre la conservación de la integridad medioambiental de la nación. Tras retirarse, sus colegas del Congreso honraron su legado con la Fundación Morris K. Udall en Arizona, su Estado natal, conformada por un patronato público que financiaría oportunidades de educación y formación en materia medioambiental, tanto para profesionales del medio ambiente como para los grupos indígenas. Lo que se conocería como la Fundación Udall abrió sus puertas en 1995 en Tucson, Arizona. Contaba con un director ejecutivo y un pequeño equipo de apoyo. En ese entonces estaba presidida por Terry Bracy, un antiguo miembro del equipo de Udall en el Congreso. En 1996 la Fundación utilizó los intereses de sus 19 millones de dólares iniciales (la primera parte de los 40 millones autorizados por el Congreso) para llevar a cabo un programa de becas de licenciatura y postgrado, prácticas profesionales y un programa para promover la participación de los jóvenes en los parques estatales y nacionales. El marco legal de la Fundación también estipulaba que debía apoyar al Centro de Estudios Udall en Políticas Públicas de la Universidad de Arizona, un consorcio que se encargaba de vincular la investigación con la toma de decisiones en políticas medioambientales, grupos indígenas y políticas de migración.

En 1998 Emerson llegó al Centro Udall para realizar un trabajo postdoctoral antes de seguir con su carrera académica. Había concluido recientemente su doctorado en la Universidad de Indiana-Bloomington, donde había realizado una investigación sobre expropiaciones regulatorias y derechos de propiedad estatal, y se formó también en resolución de conflictos medioambientales (ECR por sus siglas en inglés). Durante su desempeño como profesora visitante, el centro comenzó a desarrollar un programa sobre la resolución de conflictos medioambientales, una de las obligaciones que le señalaba su marco legal. Resultó que Emerson era la única persona en el Centro con la experiencia, disponibilidad e interés para llevar a cabo la tarea. Su primer paso fue una conferencia conjunta entre la Fundación Udall y el Centro Udall sobre ECR (determinada también por los estatutos de la Fundación) que marcaría el inicio del proceso de planificación del nuevo programa sobre ECR del Centro Udall. Para lograrlo convocó a un comité que analizaría el proyecto en relación con las necesidades en el campo de la ECR. Este comité estaba conformado por varios profesionales del área, tanto de sectores privados como de los públicos, quienes tenían profundos conocimientos sobre la materia y de los que Emerson carecía. Al mismo tiempo, Chris Helm, presidente de la Junta Directiva y Director Ejecutivo de la Fundación Udall, sentía que se había alcanzado un punto en el que se podría promover el legado de Udall. Parte de esto suponía pensar en varias formas de involucrarse en temas complicados, como aquellos en los Udall solía meterse y mediar.

Fue en este punto que las circunstancias convergieron en un catalizador político. En 1996, John McCain (R-AZ) había estado implicado en diferentes problemas medioambientales que afectaban a Arizona y al Oeste de Estados Unidos, por lo que entró en contacto con el Centro y la Fundación Udall. En particular, el senador de este estado se había interesado por problemas vinculados a la polución y al ruido de los helicópteros en el Parque Nacional del Gran Cañón, una de las joyas de la corona del Servicio Nacional de Parques, además de ser un símbolo importante y una atracción turística de Arizona. Mientras él y su equipo se involucraban cada vez más en el problema, se dieron cuenta de la complejidad del conflicto que había alrededor de éstos y que nunca se iba más allá de las

acusaciones, las bravuconadas y los gritos. Al profundizar más en ello, el equipo de McCain descubrió que los recursos de los organismos públicos se utilizaban para dirimir los problemas en las Cortes –un proceso costoso y, a menudo, poco satisfactorio–. John Raidt, responsable en materia de recursos naturales y problemas medioambientales en el equipo de McCain, se dio cuenta de lo inapropiado de las estructuras y procesos convencionales para lidiar con los conflictos. Propuso la creación de una nueva entidad política neutral que pudiera mediar entre las partes en disputa, ayudarles a resolver sus problemas y encontrar soluciones a largo plazo fuera de los tribunales. Un lugar natural para esta entidad era la Fundación Udall de Arizona, cuya junta directiva expresó su voluntad de agregar un programa de resolución de conflictos a sus actividades. McCain se puso a trabajar en el proyecto e impulsó un proyecto de ley en marzo de 1997 para autorizar la creación y financiación del Instituto.

Mientras Bracy y la Junta Directiva de la Fundación Udall trabajaban con Raidt y la oficina de McCain para obtener el apoyo del Congreso y lograr la creación del Instituto, era necesario buscar financiación en la rama ejecutiva del gobierno federal. Afortunadamente se encontró un aliado natural en Tom Jensen, quien trabajaba para el Consejo Presidencial para la Calidad Medioambiental. Jensen, que conocía la Fundación Udall por su trabajo con el patronato del Gran Cañón, apoyó con entusiasmo la idea, pero sentía que era necesario realizar otras acciones:

La pieza que faltaba era ligar más estrechamente al Instituto con el tipo de resolución de conflictos y manejo de crisis que realizaba el “Consejo de calidad medioambiental” (CEQ por sus siglas en inglés) ... En la base de la mayoría de los peores casos sobre cuestiones medioambientales en el oeste se encontraban las disputas entre diferentes organizaciones o entre éstas y grupos de interés. Estos problemas parecían no resolverse nunca, sino que aumentaban hasta que la Casa Blanca o el Congreso hacían algo al respecto.

Para Jensen esta pieza podría encontrarse en la sección 101 de la “Ley nacional sobre política medioambientales” (NEPA por sus siglas en inglés), que exigía a las ramas administrativas que:

Utilizaran todos los medios posibles, incluyendo asistencia técnica y financiera, de forma que se procurara y promoviera el bienestar general, se crearan y mantuvieran las condiciones bajo las cuales el ser humano y la naturaleza puedan existir en una armonía productiva, y que se satisficieran las necesidades sociales y económicas de las generaciones presentes y futuras de estadounidenses. (Ley nacional sobre políticas medioambientales de 1969, Título 1, Sección 101 [42 U.S.C. 4331 (a)]).

El CEQ recomendaba incorporar cambios a la legislación en trámite para reflejar estas preocupaciones mediante una maniobra política inteligente y una sólida base lógica para la ley que se discutía.

Aunque estas ideas coincidían con las que sostenía el equipo de McCain, el creciente grupo de apoyo veía que había un conflicto en potencia entre el Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés) y la comunidad de profesionales en resolución de conflictos. Éstos podrían objetar que el nuevo Instituto los suplantaría en el trabajo que realizaban. Como resultado, se inició un período de negociaciones con los detractores potenciales, con el fin de hacer frente a esta preocupación y asegurar el apoyo suficiente para la aprobación del proyecto de ley que crearía el USIECR.

En medio de los preparativos de la conferencia del Centro Udall, Emerson y su comité comenzaron a analizar la legislación. Pedían a la oficina de McCain que les diera ideas sobre cómo podría ser un Instituto del tipo que proponían. Los miembros del comité dedicaron una gran cantidad de tiempo a dar charlas sobre estos asuntos y, consiguientemente, compartieron sus ideas en un informe enviado al Comité de trabajos públicos y medioambientales del Senado. Durante los meses posteriores al congreso, Emerson se implicó más en analizar cómo sería el Instituto y logró que estas ideas coincidieran con la organización del programa de ECR que diseñó para el Centro Udall. Posteriormente, Emerson presentó sus ideas a la Junta Directiva de la Fundación Udall. Esto ayudó a convencer a Terry Bracy para ofrecer a Emerson el puesto de directora del nuevo Instituto. Emerson aceptó y se unió al trabajo que ya realizaba con el equipo líder de Helms y la consultora legal Ellen Wheeler . El directivo de finanzas Phil Lemanski se sumó al grupo posteriormente. Bracy continuó ejerciendo su liderazgo estratégico a nivel de la Junta Directiva, aunque el equipo de la directiva realizó la mayor parte de las diligencias.

Se crea el Instituto Estadounidense de Resolución de Conflictos Medioambientales

Tras varios meses de discusión y cabildeo, el Congreso aprobó la “Ley de políticas medioambientales y resolución de conflictos (P.L. 105-156)”, que creaba el “Instituto Estadounidense de Resolución de Conflictos Medioambientales” (USIECR). Esta ley reformaba la de 1992, que autorizó la creación de la Fundación Morris K. Udall, y establecía el siguiente propósito para el USIECR:

Ayudar al Gobierno Federal en la implementación de la sección 101 de la Ley nacional de políticas medioambientales de 1969 (42 U.S.C. 4331), mediante la evaluación, la mediación y otros servicios similares para resolver disputas medioambientales que involucren a organismos y agentes de los Estados Unidos (P.L. 105-156, Sec. 4).

La ley instruía también a la Fundación Udall para que:

Estableciera el “Instituto para la resolución de conflictos ambientales” como parte de la Fundación; y ... determine y ejecute los programas, actividades y servicios que mejor considere para permitir a la Fundación proporcionar análisis, mediación, capacitación y otros servicios relacionados con la resolución de disputas medioambientales (P.L. 105-156, Sec. 5.1.D).

Las agencias federales fueron instruidas para que informaran al Director del CEQ cuando comenzaran a utilizar los servicios “de análisis, mediación o cualquier otro servicio vinculado a una disputa relacionada con el medio ambiente, las tierras públicas o los recursos naturales” del nuevo Instituto. La nueva ley estipulaba además que “una agencia federal podría establecer un contrato con el Instituto y utilizar sus recursos para pagar por los servicios que le prestaren” (P.L. 105-56, Sec. 7). La nueva ley también establecía que las agencias podrían *no* hacer uso de los servicios del Instituto o de la Fundación cuando el conflicto fuera simplemente una interpretación de la ley, un reforzamiento de alguna ley o cuando el Congreso determinara un mecanismo de solución específico para un problema en particular.

En referencia a las preocupaciones de los facilitadores profesionales o de los mediadores, la nueva ley establecía que el USIECR tuviera en cuenta, dentro de lo posible, a los profesionales del ramo en el área geográfica donde tuviera lugar el conflicto (P.L. 105-156, Sec. 5.1.D). Esta obligación fue conocida como la “cláusula de proximidad geográfica”.

La ley permitía que el USIECR pudiera cobrarle a sus clientes en el futuro y establecía también la creación de un Fideicomiso, de donde también obtendría fondos, que sería administrado por la Junta Directiva de la Fundación Udall. Ésta tenía autoridad para:

...emplear los recursos de la Fundación en la medida que fuera necesario para establecer y financiar el Instituto, incluyendo las cantidades necesarias para los salarios, la administración, los servicios de mediación (y otros) y los gastos que la Junta considere pertinentes. (P.L. 105-156, Sec. 6 (b)).

Comprender los detalles del estatuto que autorizaba la creación del Instituto se convirtió en la prioridad de su equipo directivo. Sobre esto se basaría el éxito presente y futuro –y la supervivencia– del programa. Ellen Wheeler, consultora legal y jefa fundadora de la oficina operativa del Instituto, describió la importancia de la cuestión:

El núcleo para nosotros era (y es aún) el estatuto. Es una especie de Biblia. Debe ser consultado constantemente y preguntarnos: “Pues bien, ¿qué estamos autorizados a hacer?”

Las instrucciones se habían establecido y la financiación estaba ahí. ¿Y ahora qué?

Un nuevo programa público, un conjunto de nuevos retos.

Como organización nueva, la necesidad más urgente del USIECR era dejar claro que se trataba de un actor legítimo en el mundo de la ECR. ¿Qué estrategias de administración debería adoptar el equipo a fin de conseguir esta legitimidad? Para responder a esta pregunta era necesario entender los retos de legitimación que debería afrontar el nuevo Instituto. En principio, la directiva del USIECR tuvo que encarar siete retos y obligaciones en busca de su institucionalización:

- Novedad
- Tamaño
- Ubicación
- La naturaleza política del conflicto ambiental
- Jurisdicciones yuxtapuestas con agencias que podrían ser clientes potenciales
- Estar integrada en una comunidad ya existente de profesionales privados
- Financiación

Novedad. Como cualquier organización nueva, independientemente de su tipo o el sector en el que se encuentre, el USIECR comenzó sin ningún reconocimiento y con un equipo en el que Emerson “era la única persona con experiencia en ECR ... por lo tanto éramos conscientes de que nos embarcábamos en algo que nunca antes habíamos hecho”. Al igual que muchas organizaciones y agencias federales, el Instituto se enfrentaba a la “desventaja de la novedad”,¹ es decir que había un enorme riesgo de

fracaso motivado por su escasa legitimidad y su enorme dependencia de otras personas u organizaciones. Esta condición aumentaba a causa de las restricciones legales que prohibían al USIECR buscar activamente a sus defensores. Lynn Gillette, del USIECR, aclaró la situación haciendo notar que:

Cualquier agencia federal necesita tener amigos en el Congreso. Nuestro estatuto prohibía hacer actividad de *lobby* en el Congreso, así que siempre era como en un baile ... había que esperar a que alguien se interesara por nosotros para cultivar la relación y así dar a conocer lo que hacíamos y el tipo de servicios que podríamos ofrecer.

¿Qué tipo de acciones, descartando las actividades de *lobby*, podría realizar la dirección para minimizar la “desventaja de la novedad”?

El tamaño y la ubicación del USIECR. Parte del reto de obtener legitimidad en el amplio espectro de las organizaciones federales era la posición que ocupaba el Instituto: un programa insertado en una agencia independiente establecida como una fundación pública, ubicada fuera de Washington D.C. Este era un punto difícil para iniciar los trabajos de reconocimiento por parte de clientes potenciales y por aquellos que controlaban los recursos políticos y financieros. Al principio, incluso el nombre del Instituto dificultaba su reconocimiento. Por ejemplo, el supervisor de una agencia reprendió a un empleado por proporcionar información al Instituto, pues no reconocía que era un programa financiado por la federación y que formaba parte de una agencia real. El estar en Tucson también limitaba las oportunidades de reunirse cara a cara con oficiales de Washington, quienes podrían ofrecer asistencia para programas nuevos y pequeños. En el trabajo cotidiano era difícil tender redes con clientes potenciales y otros aliados. Emerson viajó a Washington D.C. unas 15 veces al año para mantener esas conexiones.

Como organización pequeña, el Instituto también se enfrentaba a la posibilidad de que los encargados de diseñar los presupuestos los perdieran de vista, tanto en el Congreso como en la parte administrativa. Las reglas y normativas administrativas estaban pensadas para entidades grandes y jerárquicas, de manera que ocuparía cantidades enormes de tiempo de la directiva del Instituto. Era imprescindible contratar personal, pero incorporar a 20 empleados requería mucha burocracia en políticas y procedimientos. La directiva debía contratar rápidamente a estas personas para poner en el mapa los programas del Instituto tan pronto como fuera posible.

La naturaleza política de los conflictos medioambientales. La naturaleza misma de los problemas en los que el USIECR debía involucrarse supuso un reto inmediato para los servicios que el Instituto debía proporcionar. Si los clientes principales debían ser agencias federales que estuvieran involucradas en conflictos medioambientales, ¿cómo podría el equipo del instituto equilibrar su identidad como parte del gobierno federal con una apariencia de neutralidad frente a las partes implicadas en un conflicto que *no* fueran miembros del gobierno federal? Y aún más, ¿cómo podría el

1 Término que acuñó por primera vez Arthur L. Stinchcombe (1965) “Social structure and organizations”. En: J.G. March(ed.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, pp. 153-193.

USIECR diferenciarse de las otras actividades de la Fundación Udall que tenían distintos objetivos con respecto a temas medioambientales pero sin distanciarse demasiado de su casa administrativa? Emerson misma recuerda que, al inicio de las operaciones, no lograban captar ningún cliente debido a

un prejuicio por su filiación con la Fundación Udall. La preocupación por la neutralidad llevó a una inquietud aún mayor sobre el éxito general de la organización. Joan Calcagno, integrante del Instituto, describió la situación de la siguiente manera:

Debíamos estar alerta para mantener la imparcialidad del Instituto, a fin de que la gente que no estaba en sintonía con “el punto de vista” medioambiental pudiera entender que estábamos realmente dispuestos a servir a todo el mundo con la ayuda del procedimiento.

Este valor se impuso en el corazón de la organización desde el principio, repercutiendo en las estrategias para ganar legitimidad y asegurar la financiación.

Agencias federales como futuros clientes. Los organismos más importantes, por medio de los cuales el USIECR buscaría la legitimidad, eran las agencias que podrían convertirse en sus clientes y beneficiarse de sus servicios. Sin un desempeño positivo en favor de esos clientes para estas entidades, el USIECR enfrentaría serios problemas para cumplir su misión y la consiguiente confirmación. Sin embargo, el ser parte de la “familia federal” afectaba a la posición del Instituto frente a estas agencias federales. Si no se manejaba apropiadamente el problema, las demás organizaciones podrían considerar que el USIECR estaría entrometiéndose en terrenos ajenos. Esto podría ser cierto para las agencias que ya tuvieran sus propios profesionales en “resolución alternativa de conflictos” (ADR por sus siglas en inglés) y en ECR. Además de la carga que suponía la captación de clientes, se necesitaba aprender del trabajo de otras agencias en las que estaban más familiarizados con los enormes y burocráticos organismos reguladores de Washington D.C. Para algunos, una entidad como el USIECR era incomprensible.

Integrados en una comunidad ya existente de mediadores y facilitadores profesionales privados. Aunque la naturaleza del Instituto era nueva para el gobierno federal, profesionales de la ECR operaban desde hacía algunas décadas en la práctica privada, los gobiernos estatales y en algunas pocas agencias federales. Pese a tender hacia la propia institucionalización en el gobierno federal y a acatar la cláusula de proximidad geográfica, el USIECR debía moverse cuidadosamente en la comunidad preexistente de mediadores y facilitadores. Algunos problemas potenciales eran la competencia con entidades privadas que tuvieran objetivos y servicios similares, así como la necesidad de presentarse como una organización especializada en ECR cuando muchas otras habían trabajado durante décadas en el mismo campo. Era posible –pero no deseable– que el USIECR pudiera estar en conflicto directo con los profesionales en ECR que operaban en los sectores privados y en el de las ONG. ¿Cómo usaría el Instituto su equipo de mediación? Los profesionales privados no estarían contentos de tener más competencia.

Financiación. Como todas las nuevas organizaciones, el USIECR se enfrentaba al reto de obtener financiación constante y suficiente. En las organizaciones privadas esto se relaciona con la atracción de inversores y la búsqueda de clientes que paguen por los servicios y productos. En las organizaciones públicas, esto implica construir una trayectoria sólida y obtener apoyo político para sobrevivir a los procesos anuales de asignación presupuestaria. Para el USIECR, asegurar la financiación suponía una mezcla de estos dos retos. Emerson, su equipo (que aún debía ser contratado) y la directiva debían idear formas para atraer clientes que pagaran por los servicios del Instituto, a fin de mostrar su valor ante el Congreso y la Administración durante el proceso anual de asignación presupuestaria. Además de esto, era evidente desde el principio que la Oficina presidencial

de Administración y Presupuesto (OMB por sus siglas en inglés) creía que el Instituto, después de sus primeros cinco años de vida, se convertiría en una agencia sustentada por sus propios ingresos y que el apoyo del Congreso se reduciría paulatinamente.

¿Qué podría hacer usted?

Póngase en la situación de la directiva del USIECR. ¿Cómo procedería para asumir estos retos? ¿A quiénes consideraría como sus públicos primarios? ¿Cómo les probaría su eficacia de manera que pueda asegurar los recursos financieros y políticos suficientes para su supervivencia y, en última instancia, su confirmación ?

Específicamente, ¿cómo se introduciría en la comunidad profesional privada sin representar una competencia? ¿Cómo convencería a las agencias federales que pudieran ser clientes potenciales de los valores de sus servicios? ¿Cómo equilibraría las asignaciones presupuestarias y los honorarios por servicios?

Para discutir:

Emplee 15 minutos en escribir sus planes iniciales que le permitan enfrentar estos retos administrativos y después compártalos con la clase.