



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 B

Ya sea por instinto, diseño estratégico o un poco de ambos, desde el principio Emerson y la directiva del USIECR adoptaron un tipo de administración colaborativa en sus estrategias y decisiones.

Colaboración en el sector público

En el estudio de las organizaciones, particularmente en el subconjunto de la administración del sector público, la idea de colaboración involucra diferentes niveles de individuos que comparten poder y recursos (por ejemplo, información, recursos financieros, clientes y autoridad) con otras organizaciones para llegar a fines comunes.¹ Los comportamientos asociados con tales relaciones organizacionales incluyen, por lo general, aquellos que se requieren para relaciones a largo plazo y que necesitan construir confianza. Los comportamientos específicos incluyen la identificación de socios claves, la negociación, el establecimiento de reglas, procedimientos y acuerdos, acciones de incentivación o de intermediación, así como también activar y movilizar el intercambio de recursos.² Estas conductas contrastan con las prevalecientes en situaciones de mayor burocracia y jerarquización,

1 Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. 2006. «The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature». *Public Administration Review*, 66(1): 44-55.

2 McGuire, M. 2002. «Managing networks». *Public Administration Review*, 62(5): 599; «Propositions on what managers do and why they do it». *Public Administration Review*, 62(5): 599.

donde las organizaciones buscan lidiar con las incertidumbres mediante la asimilación de tareas y el control de los recursos y el personal a través del ejercicio del poder y la autoridad.

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-PARCC, 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.

Construyendo relaciones

La identificación y establecimiento de relaciones con actores claves comenzó de inmediato. Cuando Emerson reunió al comité que analizaría el proyecto, les dio a sus integrantes la oportunidad de diseñar dos entidades: primero el Centro Udall de la Universidad de Arizona y después el mismo USIECR, ambos significaban unos recursos potencialmente muy valiosos. Emerson lo explicaba de esta forma:

La visión fue “encontremos las necesidades” y eso nos llevó a organizar este comité. Viajé mucho una vez que estuvo claro lo que sucedería ... con los profesionales fui a reuniones de asociaciones profesionales, a programas estatales y hubo mucho trabajo previo porque era evidente que necesitábamos la confianza de la comunidad de profesionales del ramo si queríamos despegar. Desde el principio supimos que sólo podríamos tener éxito si nos asociábamos.

Varios miembros de este primer equipo de diseño continuaron involucrados con las actividades del USIECR. Chris Carlson, Director Ejecutivo de la Iniciativa para el Consenso Político, una organización que ayuda a los Estados para construir estructuras de gestión colaborativa de recursos públicos, estuvo en el comité y más adelante colaboró en la selección del personal del USIECR, al igual que otros profesionales. Carlson recordaba que:

No sabía que yo tenía un papel formal, consultaba (muy a menudo) algunas cosas con Kirk y en un momento ... ya era parte de un equipo que entrevistó a muchas personas para diferentes puestos cuando ella empezó a contratar personal.

Mientras Emerson establecía lazos con profesionales como Carlson, Wheeler desarrolló contactos con funcionarios capacitados para ayudar a las agencias nuevas. Bracy y su Junta Directiva continuaron con la tarea de identificar, construir y elaborar relaciones políticas clave.

La contratación del personal

La estrategia colaborativa demostró ser importante durante dos periodos distintos de contratación de personal para el Instituto durante los dos primeros años. Inicialmente, los empleados del programa fueron contratados con la idea de proporcionar servicios directos de intermediación y facilitación. Sin embargo, a medida que las estructuras internas evolucionaban rápidamente, fue evidente que los empleados deberían funcionar más como gestores de proyectos y que el trabajo de mediación y facilitación debería ser externalizado. Esto produjo una considerable rotación de personal en un principio, puesto que el Instituto probaba diferentes formas de cumplir con sus mandatos. Fue la segunda oleada de contratación de personal la que derivó en un equipo de alta calidad, lo que fue señalado por los diferentes beneficiarios y colaboradores como la razón principal por la que siguieron involucrados en los programas del USIECR. Muchos miembros del personal hicieron notar que esta cultura interna de colaboración no se hubiera propiciado si el Instituto no mantenía su tamaño reducido.

ECR fundamentada geográficamente

Wheeler atribuye el cambio de enfoque hacia la gestión de proyectos a una decisión clave acerca del programa de servicios, que terminaría por afrontar la cláusula de proximidad geográfica del estatuto de autorización. Durante sus acercamientos en busca de colaboradores, Emerson contactó con Debbie Dalton, que era directiva de la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés).

Dalton, que pensaba que una tarea del nuevo Instituto debería ser la creación de un registro de mediadores, sugirió la idea a Emerson. Dalton buscaba una entidad externa a la EPA para proporcionar este servicio, ya que la naturaleza regulatoria de la EPA complicaba su capacidad para manejar un proyecto de ese tipo sin que se percibiera como poco imparcial. Un registro como el que se proponía podría ayudar a que el USIECR cumpliera con el requisito de emplear a mediadores cercanos geográficamente a la zona de conflicto. Aunque la idea de un registro de mediadores no era nueva, puesto que se había utilizado en el terreno de la negociación durante años, nunca había existido un registro de mediadores ambientales externo a la EPA. Ésta pagó al USIECR para que iniciara el programa y de este modo surgió el Registro de Mediadores del USIECR.

De acuerdo con Joan Calcagno, coordinadora del registro en el Instituto, los primeros pasos del proyecto necesitaban de gran acercamiento a la comunidad de profesionales privados:

Ambas (Emerson y Dalton) hicieron una enorme labor de acercamiento ... hacia muchas personas, hicieron presentaciones frente a grupos ... para obtener todo tipo de sugerencias acerca del registro y su desarrollo.

Estos acercamientos se realizaron compartiendo abiertamente la autoridad en el desarrollo del programa con aquellos que tenían experiencia en la elaboración de registros, y también se motivó a esos expertos para que presentaran sus ideas y preocupaciones. El personal del USIECR predijo, acertadamente, que los contactados serían los primeros profesionales en solicitar su inscripción en el Registro y que serían ellos los encargados de difundir la noticia de que probablemente el programa fuera de calidad.

Clientes como socios

Cada contrato o acuerdo entre agencias que establecía el USIECR con las entidades federales posibilitaba cierta flexibilidad, la cual permitía que el Instituto y la agencia pudiesen desarrollar intercambios que no estuvieran previamente contemplados. Elena González, una especialista en resolución de conflictos del Ministerio del Interior, explicó que:

Nuestra oficina trabaja estrechamente (con el USIECR) en muchas cuestiones. Compartimos mucha información y recursos como si trabajáramos en algo conjuntamente y lo desarrolláramos. Los mantenemos siempre informados de las oportunidades para coordinarnos, compartir información o asistir a algo que organicemos. Pueden venir, hablar o presentar informes. Nosotros intentamos hacer lo mismo y estar al tanto de su trabajo. Además, Emerson organizaba mesas redondas sobre ECR con representantes de otras agencias federales para intercambiar información entre las agencias acerca de prácticas relacionadas con la ECR.

Diseñar programas que sean vehículos de colaboración

Al igual que el registro de mediadores, el desarrollo de programas en el Instituto se convirtió

rápidamente en un ejercicio de colaboración. Ejemplos significativos incluían el Congreso Nacional de ECR y el Consejo Consultivo Nacional sobre Resolución de Conflictos Medioambientales.

El USIECR realizaba numerosas conferencias nacionales sobre ECR para profesionales del ramo. A la vez que actuaba como el brazo administrativo de las conferencias, el USIECR deliberadamente compartía la planificación y el patrocinio con otras organizaciones. Esto permitió que el USIECR apareciera en el mapa para una gran cantidad de individuos y organizaciones. Al mismo tiempo generaba un espacio para que los individuos y las organizaciones vinculadas a la ECR se encontraran, establecieran redes e hicieran negocios. Muchas iniciativas de colaboración se originaron a partir de las conversaciones durante las conferencias.

En 2002, Emerson y la directiva del USIECR pusieron en marcha el Consejo Consultivo Nacional de ECR (NECRAC por sus siglas en inglés), el cual se estableció en aplicación de lo dispuesto por la Ley del Comité Consultivo Federal (FACA por sus siglas en inglés), para ayudar al Instituto a comprender cómo cumplir de la mejor forma con la NEPA 101. Emerson lo describió de la siguiente manera:

El Consejo Consultivo Nacional de ECR fue otra de mis decisiones estratégicas importantes y creo que muchas personas de mi entorno se dieron cuenta de lo acertado que resultó. Fue una forma en la que podíamos penetrar en una mayor diversidad de grupos. El NECRAC nos permitía involucrar a líderes ecologistas; líderes indígenas, gobiernos federales, estatales y locales; y a grupos de toda la nación a un nivel mucho mayor que antes.

La colaboración con una amplia gama de públicos demostró su buen funcionamiento para la institucionalización de los intereses del USIECR durante una serie de conferencias de prensa de gran notoriedad en las que se anunciaron los informes del Comité.

Además, en 2005 el Presidente del CEQ y el Director de la OMB entraron en contacto con el USIECR para facilitar una reunión con representantes de 14 agencias ejecutivas, a fin de desarrollar lo que se conoció como “Memorándum de la ECR”. Éste describía algunos principios para ECR en el gobierno federal. Este esfuerzo involucró con éxito a una amplia abanico de agencias federales, como el CEQ, la OMB, la EPA, el Ministerio de Justicia y el de Interior. Chris Carlson resumió la estrategia general del Instituto para el desarrollo de nuevos proyectos de esta forma:

Creo que funcionó porque Kirk trabajó fuertemente en establecer relaciones con personas de otras agencias y con sus proveedores en busca de oportunidades de colaboración.

Jeff Lape de la EPA dijo que veía crecer la reputación del Instituto en el campo mismo de la ECR, una pieza importante para la institucionalización de la organización:

Kirk tiene muy buena relación con los compañeros del CEQ. Como éste es el centro de la política y de la defensa administrativa en materia medioambiental –y dada la buena relación de Kirk con ellos–, creo que nuestro negocio de resolución de conflictos ha adquirido un nivel mayor de percepción e importancia para el CEQ.

Construyendo una reputación de neutralidad y calidad

Una tendencia cultural clave, evidente desde los inicios del USIECR y que posibilitó las relaciones futuras con los socios externos, fue la adopción de la “neutralidad” como valor e identidad de la directiva y el personal del USIECR. Parte de este valor derivaba de la experiencia profesional del personal en el campo de la resolución de conflictos, donde los mediadores actúan como agentes neutrales facilitando los encuentros entre las diferentes partes de un conflicto. No obstante, los líderes organizacionales también cultivaron este valor. Dave Emerson, del Ministerio del Interior (no tiene ninguna relación con Kirk), y que contrató los servicios del USIECR explicaba:

Creo que [la neutralidad] es crucial para su éxito porque si no son vistos como neutrales ... serán considerados como una agencia pro-federación ... Si éste es el caso, las otras partes de un conflicto no emplearían al Instituto [como facilitador o mediador]. Así que sólo pueden cumplir su misión y sobrevivir si son considerados neutrales.

Para evitar cualquier apariencia de transgresión de la neutralidad, la directiva instituyó una zona de separación entre el personal del USIECR y las actividades políticas de la Junta Directiva de la Fundación Udall. Esto se hizo evidente en una recepción en 2006 donde personal del Congreso estaba presente. Los miembros del USIECR fueron instruidos para que redujeran su contacto con los miembros de la Fundación Udall y para que no hablasen de los asuntos del Instituto con ellos. Varios integrantes del Instituto manifestaron ignorar las actividades que llevaban a cabo la dirigencia y la Junta Directiva en el Congreso. Decían saber únicamente que realizaban trabajos para facilitar el apoyo a la asignación anual del USIECR y para estar preparados con miras a la próxima legislación de ratificación.

Todo el trabajo centrado en preservar la neutralidad rindió sus frutos. La mayoría de los clientes contactados informó que, pese a las críticas y las preocupaciones, el énfasis en la neutralidad aumentaba la confianza hacia el USIECR.

Colaborar y competir

Emprender una aproximación colaborativa no ha sido siempre un camino fácil para la directiva del Instituto. Pese a sus intenciones de construir relaciones de confianza, la realidad impone que el USIECR opere bajo condiciones limitadas de recursos en el ambiente político y en el campo de una profesión relativamente nueva, pero en expansión. No importaba cuánto identificaran, negociaran, abrieran sus puertas y facilitaran recursos a sus socios y públicos, inevitablemente los intereses organizacionales que estaban alrededor de la legitimidad alteraban las percepciones de neutralidad e identificación como organización colaboradora. Este conflicto en la estrategia se ponía de manifiesto en la percepción de algunos públicos para quienes el Instituto no les daba el crédito que merecían. Algunos profesionales resaltaban su propia experiencia en el ramo y expresaban su preocupación por el hecho de que sus éxitos pasados no fueran plenamente apreciados por los “nuevos chicos del barrio”: el USIECR. De manera similar, algunos funcionarios de las agencias públicas señalaban que la ECR había sido practicada en las agencias federales durante décadas y observaban que el personal del USIECR promovía iniciativas en aspectos de la profesión en los que no tenían experiencia. Sin embargo, estas opiniones fueron minoritarias y no disuadieron a aquellos que decidieron relacionarse

colaborativamente con el Instituto.

Más allá de la ratificación

A medida que se acercaba el quinto año del USIECR, la directiva y el personal concentraron su energía en el cierre del plazo para la ratificación del programa. Emerson y su equipo reunieron los logros de esos cinco años, mientras que Helms, Wheeler, Lemanski y la Junta Directiva de la Fundación Udall trabajaron diligentemente utilizando sus historias de éxito para cultivar y mantener el apoyo necesario para el proyecto de ley que ratificaría al USIECR.

El 6 de diciembre de 2003, el presidente Bush firmó la Ley de fomento de la política medioambiental y la resolución de conflictos (P.L. 108-160), que ratificaba al USIECR como parte de la Fundación Udall por otros cinco años y aumentaba su asignación presupuestaria anual a 3 millones de dólares, además de destinar un millón de dólares al “Fondo de Participación para la ECR”, con el fin de proveer de servicios a los gobiernos no federales y a entidades indígenas estadounidenses. Esto fue visto como un logro importante dado que la Administración de la Casa Blanca era bastante indiferente a las cuestiones medioambientales. A los ojos de muchos, el USIECR se había institucionalizado.

Construir la legitimidad mediante actividades colaborativas

Los individuos de las organizaciones públicas y privadas se involucran en procedimientos colaborativos todos los días. Los ejemplos de la historia del USIECR no son únicos. Sin embargo, la lección aprendida de esta historia permite entender la colaboración como estrategia para la supervivencia organizacional y, en el caso de las entidades públicas, para su institucionalización.

Procurar la legitimidad y el apoyo desde el primer día mediante una estrategia colaborativa contribuyó al éxito de la organización, a su crecimiento y a su reconocimiento. El USIECR y su directiva ciertamente se beneficiaron de su misión de servicio no normativa y de la cultura de colaboración propia de la profesión en la que se enmarcaba. No obstante, la gestión de Emerson, el trabajo del personal y del resto de la directiva fueron claves para construir la reputación y la legitimidad del USIECR como un socio viable y colaborativo dentro del gobierno federal.

Preguntas para la discusión:

- 1) ¿Cuál fue el papel que jugó el estatuto de creación del Instituto en la limitación o el fomento de actitudes colaborativas por parte de los miembros de la directiva del USIECR?
- 2) ¿Cuáles de los retos a los que se enfrentó la directiva del USIECR fueron gestionados mejor mediante estrategias colaborativas? ¿Qué retos no se manejaron con la misma eficacia?
- 3) ¿Quiénes eran los públicos clave de quienes el USIECR podría obtener legitimidad? ¿Con qué públicos parecía más fácil involucrarse colaborativamente? ¿Con quiénes parecía más difícil involucrarse colaborativamente? ¿Por qué?
- 4) El propio interés organizacional y las estrategias colaborativas a menudo entran en conflicto, especialmente durante los inicios de una nueva organización pública. ¿Cómo logró la directiva del USIECR aminorar esta tensión? De acuerdo a su experiencia, ¿cómo ha visto usted manifestarse

esta tensión en las organizaciones públicas?

- 5) ¿Cuáles cree usted que fueron los impulsores principales de las estrategias de administración colaborativa implementadas por la directiva del USIECR?
- 6) ¿Cómo podría aplicarse la experiencia del USIECR en la creación de una organización pública mucho más grande, como por el ejemplo el Departamento de Seguridad Interior? ¿Cuáles serían las limitaciones?