



**difusiones**

REVISTA UCSE -DASS

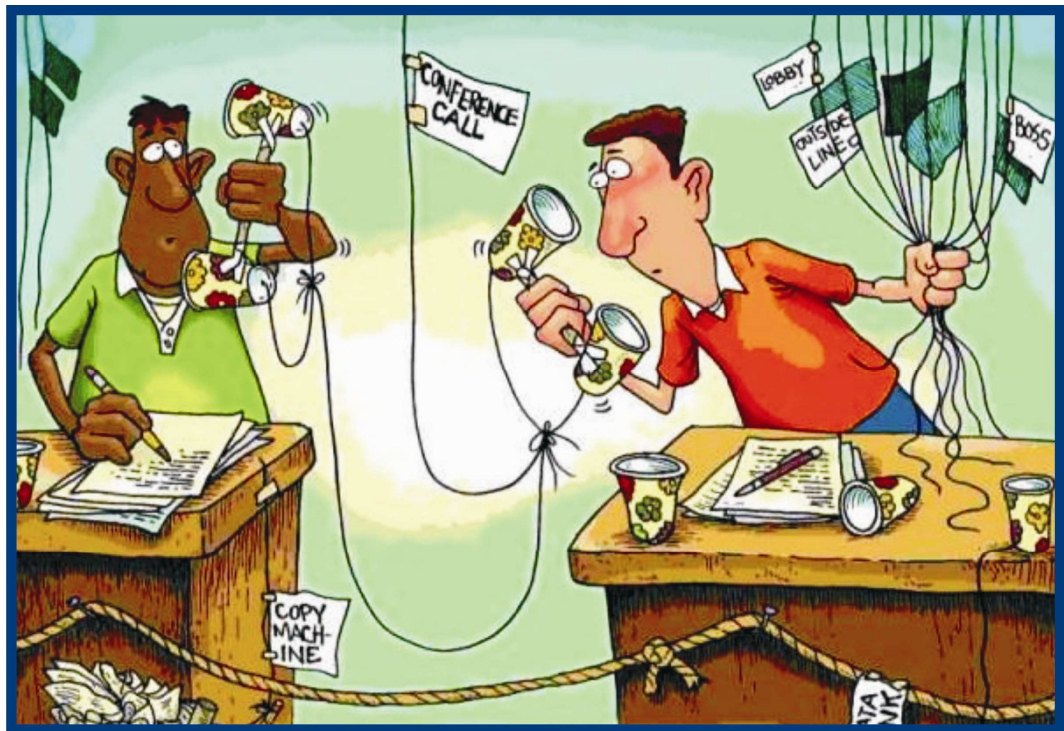
# COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN PARA UNA 'BUENA' ORGANIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO

Autor: Bibiana Hernández Rodríguez

Universidad Nacional de Rosario

bibianahernandezrodriguez@gmail.com

Catamarca 3452 Depto 1 E





## **Resumen**

En el presente texto se abordará como uno de los principales problemas de funcionamiento de las organizaciones públicas la deficiente comunicación y coordinación entre dependencias de una misma organización, entre organizaciones y con la sociedad civil en la ejecución de los proyectos de las políticas públicas, de acuerdo a lo cual se propondrán alternativas de solución. Cabe resaltar que, como se verá abajo, este tema está directamente relacionado con otros asuntos significativos para la optimización en el funcionamiento de las organizaciones públicas, entre los cuales sobresalen el reconocimiento de su especificidad, una mejor y mayor productividad y capacidad en la generación de impactos sociales, así como una integración de los planteamientos actuales de funcionamiento en redes de las organizaciones con el modelo de gestión burocrático.

## **Palabras clave**

Comunicación, coordinación, organizaciones públicas, redes.

## **Comunicación y coordinación**

Elementos sobresalientes del concepto de organización pública y su relación con el entorno político social y la construcción de políticas públicas, de acuerdo a autores determinados, describen la importancia de la comunicación y la coordinación para la actividad organizativa.

El concepto, el entorno:

Una organización es un sistema socio-técnico creado para la consecución de objetivos explícitos tendientes a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población externa. Por su parte, para muchos una organización pública actúa a fin de reducir las desigualdades sociales e incluye, enmarcados dentro de un plan estratégico global derivado de la misión, el establecimiento de objetivos, de la viabilidad de sus

propuestas, de oportunidades y amenazas provenientes del contexto, de fortalezas y debilidades internas, de una cooperación interorganizacional, entre otros. Siendo objeto de estudio de las organizaciones públicas la falta de congruencia entre las necesidades de las organizaciones y las de sus participantes y las consecuencias de la inserción de éstas dentro del contexto y las interacciones a que tiene lugar.

Algunos estudios de las organizaciones sugieren que “ignorar un escenario de acción más amplio podría limitar el avance del conocimiento de los estudios de la organización. Identificaron constructos sociales como la cooptación de bases de las élites locales y la institucionalización o el intercambio de favores entre dependencias de campo y políticos locales. El apoyo y el conflicto con los cabildeos de la sociedad civil y los medios sociales se analizaron como vectores organizacionales para las dependencias del sector público. Policías, trabajadores sociales, recaudadores de impuestos, por mencionar unos cuantos, tienen una misión de servicio público con reglas detalladas y procedimientos codificados. Sin embargo, su éxito o fracaso depende, hasta un punto que puede no ser irrelevante, del acceso y el apoyo de los recursos locales proporcionados por las personas de afuera (...)”.<sup>1</sup>

Así, si partimos con Ozslak de la concepción de organizaciones formales como sistemas de actividades personales conscientemente coordinadas<sup>2</sup>, en el que cobra importancia el examen de su dinámica interna y de sus transacciones con el contexto, la coordinación y

<sup>1</sup> Thoenig Jean-Claude. 2006. El rescate de las publicness en los estudios de la organización. En: Gestión y Política Pública. Vol. XV N°2 CIDE. Ciudad de México, México. Pág. 252.

<sup>2</sup> “La estructura de una organización es el resultado de una definición de órganos, competencias y relaciones, de acuerdo con determinados criterios de división horizontal y vertical del trabajo, para que la organización actúe como una totalidad. La formación de unidades es el resultado de un proceso de clasificación de las actividades requeridas para la consecución de los objetivos de la organización. Este proceso se denomina departamentalización, y se realiza en sentido horizontal (...). La representación gráfica de la estructura organizacional se denomina organigrama, y se complementa generalmente con la expresión de objetivos y tareas para cada componente y las correspondientes interrelaciones (...)”. Instituto Nacional de Administración Pública-INAP. 1997. Organizaciones públicas. Tomo 1 Guía temática básica. Serie Documentos de apoyo a la capacitación. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Buenos Aires, Argentina. Pág. 4 y 18.



la comunicación tienen un papel fundamental. Siendo el contexto organizacional el entorno temporal y espacial en que se inserta la organización y con el que guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación, incluso se puede decir que las organizaciones *evolucionan* en la medida que adaptan sus objetivos a los dinámicos estados del contexto.

De esta manera, toda organización implica un conjunto de actividades coordinadas y comunicadas que crea expectativas de comportamiento entre sus componentes (internos y del entorno). Por una parte, la coordinación se constituye en la integración de los integrantes de la organización y/o de las organizaciones para obtener un satisfactorio desempeño, en el que todos los agentes involucrados tengan claro el procedimiento (normas y prescripciones) para la articulación de actividades en la ejecución de programas y proyectos. De otra, la comunicación, como proceso de transmisión y/o intercambio de información, condiciona la eficacia de las organizaciones, dado que permite mantener la interdependencia entre los distintos componentes que la organización necesita para funcionar; la eficacia de las organizaciones se basa en el trabajo articulado de funcionarios interrelacionados y, por tanto, en la exactitud de sus comunicaciones, y en su capacidad para mantener con el entorno -a través de la comunicación- intercambios de información (por ejemplo, conocer las necesidades y expectativas que puede satisfacer e informar sobre sus servicios o productos).<sup>3</sup>

De otro lado, si –con Thoenig- creemos que las organizaciones están coordinadas por un núcleo con múltiples centros y que cualquier organización se inserta en la dinámica de poder y funciona en una arena política compuesta de conductas estratégicas, siendo un constructo social dirigido a lograr alguna confiabilidad colectiva, nos hacemos preguntas como ¿cuáles mecanismos de integración funcionan en las organizaciones públicas (regulación o el interés basado en el oportunismo)?, ¿cómo se configura la

---

<sup>3</sup> Op. Cit.



implementación de las políticas? o ¿se relacionan estos aspectos con la deficiencia de la comunicación y la coordinación en las organizaciones?

Las organizaciones públicas forman parte del sistema sociopolítico:

Se puede decir unánimemente que lo público tiene como meta generar impactos positivos en el tejido social. En este ámbito las organizaciones públicas son un tipo de configuración social responsable de dos funciones: producir bienes y servicios específicos y generar resultados de cambio de acuerdo al tejido social determinado (efectos indirectos y menos cuantificables). Se supone que lo público estimula las iniciativas de una sociedad compatibles con el interés general y compensa posibles desequilibrios provenientes de dichas iniciativas, siendo así como, por medio de captación de las demandas y de coaliciones dominantes, se agendan las situaciones prioritarias. Así, las políticas gubernamentales legitiman un conjunto de normas y acciones colectivas sobre el cambio social.

El estudio de las políticas es una manera de explorar la comunicación y coordinación organizacional, teniendo en cuenta que en la mayoría de las políticas públicas los problemas son manejados por más de una dependencia y organización. “Debe someterse a prueba la importancia de la *publicness*, menos por sí misma y más en cuanto herramienta analítica. Vale la pena considerar su valor agregado siempre y cuando contribuya al avance de la teoría general de la organización, el proceso de organizar y lo organizado, pero también a la comprensión de los sistemas de gobierno y las políticas en sociedades con varios niveles”.<sup>4</sup>

La falta de una comunicación y coordinación adecuadas coadyuva a fomentar los errores de las organizaciones públicas en la ejecución de políticas que -según Thoenig- se relacionan con suposiciones erróneas sobre la situación factual y la probabilidad de

---

<sup>4</sup> Thoenig Jean-Claude. 2006. El rescate de las *publicness* en los estudios de la organización. En: Gestión y Política Pública. Vol. XV N°2 CIDE. Ciudad de México, México. Pág. 255.



generar el estado deseado, y con el que la gestión interna y las estructuras formales pueden no ser las adecuadas (las autoridades gubernamentales de las organización piden implementar una política sobre la cual no tienen control). Las dependencias públicas casi nunca evalúan sus propias actividades, sino que confían en su conocimiento para identificar las necesidades sociales que deben satisfacer y los medios efectivos para lograrlo. Un error se convierte en una falta que debe evitarse, en un estado *patológico* que debe ocultarse, y no en una oportunidad de aprender para razonar el curso futuro de acción, negando la posibilidad de mejorar los mecanismos de coordinación y comunicación, entre otros.

“(E)n la mayoría de los casos, los indicadores de impactos externos son confusos y están cargados ideológicamente, los objetivos son inciertos, los plazos son controvertidos e inestables, los vínculos causales entre una política específica y un conjunto específico de resultados no son lineales y resultan difíciles de establecer. (...) No siempre es fácil evaluar hasta dónde los impactos o resultados son una consecuencia directa de causas tales como los productos entregados por las dependencias. Y por encima de todo, la racionalidad política, que implica la posibilidad de que no se responsabilice a los encargados de elaborar las políticas de sus decisiones pasadas, cualesquiera que hayan sido sus impactos reales, hace que el entorno de las organizaciones públicas sea bastante volátil e incierto”.<sup>5</sup>

Asimismo, para Ozslak, una reforma administrativa, al intentar promover la separación entre política y administración y la subordinación del aparato de implementación al aparato normativo del Estado, induce mecanismos de adaptación para resolver las contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica que guían las decisiones burocráticas. Mientras la racionalidad técnica intenta respetar el marco normativo, la racionalidad política acepta la conflictividad de los roles burocráticos. Los agentes estatales infringen los parámetros comportamentales de la

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Págs. 245 y 248.



burocracia socialmente aceptados, con lo cual instituyen combinaciones estructurales distintas de las formalmente establecidas (v.g. superposiciones, estructuras informales y ad hoc) y exteriorizan su actividad en productos que vulneran los objetivos formalmente vigentes. Más si al ejecutivo político y a los organismos legislativos les importan los impactos simbólicos y el apoyo inmediato de la opinión pública que las consecuencias reales en el largo plazo.

En ciertas organizaciones la complejidad y diversidad de intereses y orientaciones entre diversos grupos puede resultar en una politización de los procesos y, en ocasiones, en una acentuación y confrontación extrema de posiciones, lo que diluye la acción conjunta. La comunicación y la coordinación en y entre las organizaciones públicas hacen parte del cúmulo de instrumentos (al lado de una real evaluación y seguimiento de las acciones, entre otros) que optimizándose, a pesar de la *guerra* de intereses, podrían coadyuvar para el mejor y mayor cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos que materializan las propuestas de una política pública.

Desarticulación en redes:

Al hablar de redes de políticas y redes sociales de participación ciudadana, no sólo estamos hablando de la integración de dependencias y agencias en torno a un proyecto<sup>6</sup> y de la acción articulada de actores sociales en el devenir de las políticas, sino también de un modelo de gestión pública y de generación de políticas promovido durante la época contemporánea luego del giro del modelo de Estado benefactor al modelo neoliberal.

---

<sup>6</sup> Conforman una organización en red un conjunto de organizaciones diferentes que contribuyen de manera sistemática a la producción de bienes determinados. El mecanismo de articulación no es jerárquico sino contractual (se expresa en términos de acuerdos y contratos), dando cuenta de productos que no se existirían sin ello. Se trata de aprovechar al máximo los recursos y ganar velocidad de respuesta con una división del trabajo especializada. Hintze, Jorge. 2009. La evolución de las organizaciones. Biblioteca Virtual. [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar). Tecnología para la Organización Pública-TOP. Buenos Aires, Argentina.



Desde finales de los años setenta la descentralización y la participación ciudadana surgen como pieza de la respuesta dada -en ciertos países- a la crisis (déficit fiscal, deterioro de economías nacionales, crecimiento de la deuda pública, etc.) del Estado de Bienestar, a partir de la cual se promulga la mercantilización de los servicios del Estado de la mano de la ampliación de la participación de la sociedad civil en los asuntos de la administración pública. En términos globales la participación ciudadana responde a la pregunta de cómo desconcentrar las decisiones gubernamentales, dando cabida a sectores con intereses económicos particulares que 'sacaran de la crisis' a los Estados. Paralelo a este discurso sobresale el acento dado al Estado Social de Derecho, caracterizado por la distribución focalizada de los servicios sociales, la descentralización de las funciones estatales y la promulgación de la democratización como respuesta a la crisis. En este contexto se cree que la falta de herramientas democráticas llevó a la ausencia del ciudadano en las decisiones gubernamentales y -con ello- al problema de operatividad del Estado Benefactor. A la vez se difunden grupos y organizaciones vinculados a la defensa de intereses no económicos (igualdad de género y de los grupos étnicos, medioambiente, derechos y libertades civiles, etc.).

Siendo en este marco en el que las ideas de Estado Social de Derecho, de descentralización y de participación ciudadana han sido utilizadas en diferentes gobiernos latinoamericanos (independientemente de la afinidad política de éstos). Así bien, de acuerdo con Guerrero, la reforma del Estado en América Latina no se sustentó en investigaciones científicas, elaboraciones metodológicas apegadas a la realidad o en un balance de desempeño. "Sobre bases tan endeble, sin embargo, se construyeron paradigmas acerca de la decadencia del Estado de bienestar (...)”<sup>7</sup> y “una considerable porción de literatura se dedicó a detectar toda suerte de incongruencias entre las necesidades y valores de las sociedades "subdesarrolladas", los atributos de sus aparatos estatales y las características del "tipo ideal" weberiano (...). Esto es lo que ocurre frecuentemente cuando el tipo ideal se "idealiza", es decir, se constituye en

<sup>7</sup> Guerrero, Omar. 1994. Los usos del análisis de implementación de políticas". En: Gestión y Política Pública. Vol. III N° 1 CIDE. Ciudad de México, México.





modelo de organización formal, importando entonces más descubrir desviaciones "patológicas" en el examen de casos empíricos que profundizar en el análisis de los factores determinantes del fenómeno examinado".<sup>8</sup> Sin embargo, la participación ciudadana e interorganizacional también se convierte en un mecanismo para la promulgación del derecho de la sociedad civil en general, y no sólo de grupos poderosos de interés, a la intervención en la priorización, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

De esta manera, los aspectos que han cobrado protagonismo en la discusión acerca de cómo optimizar el funcionamiento de la administración pública y que mejor evidencian la necesidad de una superior comunicación y coordinación, han sido la descentralización y la orientación a la comunidad. En la actualidad, entonces, uno de los problemas de la implementación de programas y proyectos de una política por parte de las organizaciones públicas nace en que hay un conjunto complejo e interrelacionado de organizaciones y actores. Apareciendo la pregunta de cómo puede articularse esta profusión de actores en un objetivo común, si se tiene en cuenta que entre más elevado es el número de actores e instancias de participación, más difícil es controlar el proceso de implantación.

La organización, como sistema en interacción con el entorno, se compone de diferentes elementos que mantienen entre sí algún grado de cooperación para alcanzar objetivos comunes y objetivos propios de cada elemento. Como la interdependencia busca la unidad de la organización, cualquier modificación en un elemento implica la modificación de otros y del conjunto, con lo que una dependencia puede formar parte de muchos entornos interorganizacionales en los que los requisitos de acción son complejos de abordar de manera organizada, debido a una deficiente comunicación y coordinación. Además puede pasar que la cooperación entre las agencias responsables exista para seguir los lineamientos impartidos por 'los de arriba', sin haber una

---

<sup>8</sup> Oszlak, Oscar. 1977. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CEDES/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO Vol. 8. Buenos Aires, Argentina. Pág. 6.

retroalimentación y/o participación en la elaboración del programa por parte de todas las agencias, creándose un ambiente en donde éstas no se sienten parte del proceso y los gestores de los programas siguen ‘órdenes’ de ejecución.

Las falencias de estas redes de políticas, caracterizadas por interacciones entre actores públicos y privados con intereses distintos pero interdependientes, para optimizar la gestión pública son: la dificultad para garantizar la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, por el hecho de estar formadas por numerosos participantes que usualmente no continúan los procesos; la negociación puede ser demasiado lenta y crear dificultades para enfrentar cuestiones que requieren una acción inmediata; las metas compartidas no garantizan la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ya que las responsabilidades son muy diluidas; la dinámica flexible puede terminar alejando a los participantes de los objetivos iniciales o comprometer la acción de la red por la deserción de algunos actores en momentos decisivos; las dificultades de control, coordinación y comunicación tienden a crear problemas de gestión; la mayoría de las veces no se hace participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; entre otros.

Dificultades acompañadas de las debilidades que presentan los procesos de participación ciudadana, como lo son el que sólo se tenga en cuenta el corto plazo y el que los ciudadanos -cuando participan- lo hagan de forma inconstante, que los dispuestos a participar sean siempre los mismos, que sólo quieran participar cuando no están de acuerdo y que los que se movilizan muchas veces sólo se representen a ellos mismos y a sus intereses. Otro problema central de las redes de participación reside en la poca capacidad de diferenciar el hecho de *vender* soluciones del de *compartir* definiciones de problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleve a una situación considerada por todos como mejor que la anterior. La gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión, lo cual implica constancia en su reconocimiento y discusión de parte de todos los actores

involucrados, es decir, una comunicación efectiva y una coordinación en la acción. El momento en el que todo el mundo habla y nadie canaliza la discusión para obtener un resultado concreto se ha cumplido, trayendo la urgencia de entender el diálogo y llevarlo a la práctica, diálogo que implica una conversación estructurada a partir de actores coordinados, informados e interesados.

Burocracia y Nueva Gestión Pública-NGP:

Aparte de la promoción del modelo de gestión pública en redes, existen el modelo burocrático y el de la NGP. Partiendo de que en la actualidad se da en muchos gobiernos y en la discusión teórica una reunión de dichos modelos, a continuación se mencionarán los elementos de éstos que se alejan de la importancia de una eficiente comunicación y coordinación entre organizaciones y con la sociedad civil.

Para Arellano y Cabrero la tesis de la NGP crea un gobierno individualizado, frágil para defender a los grupos más débiles de la sociedad o para evitar que un grupo poderoso imponga su visión de la 'buena vida'. De acuerdo a ésta las burocracias están integradas por individuos y grupos interesados que necesitan incentivos para perseguir el bien común. No existe el *ethos* público, por lo que el diseño organizacional debe ser claro en términos de incentivos, no en términos de juicios morales acerca de la equidad; es decir, el sistema le garantiza al individuo que le conviene cooperar en las organizaciones. La justicia es la manera de esconder el 'verdadero' valor público: la búsqueda de intereses. La discusión política es un obstáculo para las maneras técnicas de organización, con lo que parece decir que la participación plural es un obstáculo. Dando cabida a una comunicación y coordinación de las políticas sectorizadas y tecnificadas, distantes de la realidad social.

En la NGP –al entender de estos autores- los gerentes públicos diseñan un programa mediante una medida de resultados y luego los ciudadanos, vistos como clientes, pueden puntualizar lo que más les conviene y participar en su evolución. El



‘empoderamiento’ de los ciudadanos depende de las reglas de mercado. “Las organizaciones, con o sin justicia, son un asunto de cálculo utilitario, no de debate y discusión. Las burocracias no deben preocuparse por la justicia, porque ésta está garantizada una vez que el sistema técnico crea un conjunto de incentivos para la cooperación racional. Por consiguiente, la pluralidad es un obstáculo de la eficiencia. (...) Lo que importa es garantizar que existan incentivos para la acción individual en las organizaciones, a fin de aumentar la probabilidad de que los individuos persigan sus propios objetivos y luego sea racional que ellos persigan logros colectivos”.<sup>9</sup>

Por su parte, la burocracia estatal se concibe –entre algunos- como la estructura que haría posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo orgánico dentro de una sociedad organizada de acuerdo a principios racionales. Pero al mismo tiempo, como promotora del interés por su propia reproducción y como garante de la reproducción de la sociedad capitalista, la burocracia desarrolla actividades reguladoras que contradicen la función social que legitima su existencia. “Los comportamientos adaptativos son -a nuestro juicio- condición necesaria de la existencia y reproducción de un aparato (...) que no es mero ejecutor de los intereses materiales de los sectores económicamente dominantes, pero tampoco es sólo expresión de interés general de la sociedad; y que en su pretensión de conciliar estos intereses antagónicos extiende el ámbito de su propio interés particular (...). Es en este sentido que, como actor social agregado y complejo expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotados de recursos, grados de autonomía y capacidad de articulación hacia las "profundidades" de la sociedad civil y las "alturas" del Estado, la burocracia constituye a la vez un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma”.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Arellano, David y Cabrero, Enrique. 2005. La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. En: Gestión y Política Pública. Vol. XIV N°3 Centro de Investigación y Docencia Económica-CIDE. Ciudad de México, México. Pág. 609-610.

<sup>10</sup> Oszlak, Oscar. 1977. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CEDES/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO Vol. 8. Buenos Aires, Argentina. Pág. 18.



En este marco, la conducta de los funcionarios se halla influida por sus atributos personales, sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales a su disposición, por el carácter de las normas y el tipo de demandas externas a que deben responder, por las posibilidades de interacción y la naturaleza de la relación que establecen con sus pares, superiores y subordinados, por los procedimientos de evaluación y control, entre otros. Por lo tanto, la eficiencia y efectividad de la gestión dependerán de la conducta de los funcionarios, pero ésta sólo estará exteriorizando el complejo de variables normativas y estructurales que generan actitudes y determinan orientaciones.

Consciente de que existen otros aspectos igualmente importantes, resalto los anteriores, ya que forman parte del engranaje que hace de la comunicación y la coordinación herramientas sobresalientes para un notable mejoramiento de la gestión pública. Más si se cree con Arellano y Cabrero que “(e)l sentido del deber, el *ethos* y la ética de las organizaciones públicas, el esfuerzo por convencer en una manera liberal (es decir, cuando todo actor acepta que su punto de vista es uno entre otros puntos de vista posibles y legítimos, y que, en principio, nadie tiene la verdad definitiva) son temas importantes al organizar y construir organizaciones y acciones públicas en una sociedad plural. Si la única razón por la cual alguien ha decidido participar en una organización pública es perseguir sus propios intereses, entonces la cooperación, misión, visión personal o de grupo no son importantes. (...) ¿Debemos construir organizaciones gubernamentales basadas estrictamente en la competencia, el mérito, la innovación y la eficiencia? ¿O debemos también construir organizaciones gubernamentales conscientes de la pluralidad, la equidad, la justicia, incluso cuando tomarlas en consideración implica que la eficiencia limpia no debe ser el valor más importante de las organizaciones públicas?”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Arellano, David y Cabrero, Enrique. 2005. La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. En: Gestión y Política Pública. Vol. XIV N°3 Centro de Investigación y Docencia Económica-CIDE. Ciudad de México, México. Pág. 609-610.

## Alternativa

*" (...) En vez de estar encuadrados en un orden jerárquico dominante y extendido, (...), todos los participantes se controlan unos a otros usando las jerarquías de arriba a abajo, de abajo a arriba y a través de todos los niveles, con control recíproco entre unos y otros, y con el consecuente acomodamiento, ajuste recíproco de unos a otros".*

Charles Lindblom.

La comunicación y la coordinación al interior de cada organización, entre organizaciones y con la sociedad civil hacen parte del engranaje contemporáneo a la hora de manejar una política pública no sólo por el crecimiento de la población y –por ende- de los programas y proyectos para enfrentar sus requerimientos o por el acento puesto a la descentralización en nuestros gobiernos, sino por la importancia de la conformación de redes de política y sociales para el mejoramiento de los resultados de las políticas y para el fortalecimiento de los requerimientos de los grupos de interés más débiles.

Redes sociales de participación ciudadana e interorganizacional:

El mantenimiento de redes sociales impone desafíos administrativos vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, construcción de procesos colectivos de decisión y definición de prioridades, entre otros. Las redes organizadas proveen un mecanismo para explorar las interconexiones entre los problemas tal como son percibidos por los diversos interesados y un contexto para pensar las vías de arriba a soluciones recíprocamente aceptables. Siendo un buen principio para las negociaciones y el compromiso que están en la base del proceso de interacción que: ningún miembro es tan intransigente como para rechazar hacer una concesión o comprometer algo para salvar la paz del orden elemental; los programas son soluciones, las soluciones son compromisos y los compromisos son tolerables en lugar de deseables.

Aunque no cambien los grupos de interés que utilizan un proyecto como bandera de participación ciudadana e interorganizacional de acuerdo a los frutos que dé, dejando el trabajo técnico y de campo a los funcionarios y gestores. Un cambio significativo puede darse desde éstos, los técnicos e implementadores de los proyectos, mejorando la comunicación y coordinación y promoviendo como fin común el cumplimiento de los objetivos sin los vicios de las prácticas clientelares de ‘los de arriba’. En este orden de ideas se propone la implantación desde abajo: “lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implantación debe combinar, razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. No importa tanto la *conformance* –aquiescencia con la decisión– como la *performance* –logro de los objetivos”.<sup>12</sup> Unido a esta idea Cabrero reivindica el enfoque incrementalista de las políticas como sistema abierto de toma de decisiones de las organizaciones públicas en el que la posibilidad de imponer verticalmente y sin negociar la lógica de uno de los participantes es mínima y en el que la hechura de las políticas se realiza incrementalmente, de acuerdo a restricciones de una arena regulada de forma horizontal.

Del mismo modo, no se ha valorado suficiente el hecho de que la posibilidad de establecimiento de redes de gestión está condicionada por el desarrollo tecnológico de las comunicaciones y su efectiva utilización. La ampliación de canales de comunicación entre los miembros de la red parece crucial para el desarrollo de objetivos colectivos y permite el surgimiento de un tejido de situaciones de interdependencia y el crecimiento de la coordinación interorganizacional y con la ciudadanía. Los canales informales basados en relaciones personales entre pares también suelen ser de gran utilidad en el desarrollo de la comunicación y la coordinación.

Se mencionan tres factores que deben hacer parte de dicho proceso:

---

<sup>12</sup> Tamayo Sáez, Manuel. 1997. El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). La nueva administración pública. Alianza Universidad. Madrid, España. Pág. 17.

- El fortalecimiento pedagógico coadyuva a una participación ciudadana e interorganizacional que cuestione e intervenga de modo profundo la coyuntura de intereses sociales y políticos, en pro de un proyecto de largo alcance.
- Tan importante como participar es la necesidad de especificar, en el análisis y en la acción, para qué se participa y por qué la participación puntual permitirá alcanzar los objetivos.
- La participación no puede ser despolitizada, restringida a cuestiones de implementación y alejada de la formación de agenda y toma de decisiones de política, por lo que termine ajustándose a la distribución existente de poder y sin mostrar un impacto relevante sobre las estructuras de exclusión.

Cultura organizacional<sup>13</sup>:

Por otra parte, cualquier intento de transformación de la dinámica organizacional en sus mecanismos de comunicación y coordinación que no contemple la dimensión cultural estará probablemente condenado al fracaso. Cada componente de una organización configura su propia cultura de acuerdo con la función que desarrolla y el ambiente que debe afrontar. La participación en la red cultural es la vía para comprender qué es lo que está pasando en las organizaciones y lograr que se hagan las cosas; la red cultural no sólo transmite información sino también interpretaciones sobre la información.

El funcionamiento de las organizaciones públicas se sustenta en la interacción de sus elementos para la consecución de objetivos comunes, a través de un juego de atracciones que contrabalancea la exclusión o la disociación. Entre los medios con que cuenta la organización para potenciar la integración están: asimilar los antagonismos de

---

<sup>13</sup> Perspectiva que asume una organización con relación a su medio, los valores que sustenta y el conjunto de pautas, lemas, mitos, tradiciones, etc. que se estructuran en función de esa perspectiva y que determinan formas de conducta de sus miembros. Instituto Nacional de Administración Pública-INAP. 1997. Organizaciones públicas. Tomo 1 Guía temática básica. Serie Documentos de apoyo a la capacitación. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Buenos Aires, Argentina.



manera funcional para la organización, multiplicar los factores de cohesión, autoreorganizarse, etc. Otros mecanismos útiles son la organización de reuniones sistemáticas para discutir la información colectivamente, la articulación del sistema técnico a una visión que inspire pasión y movilice a la acción concertada, la participación de los propios funcionarios en la definición o redefinición del marco normativo de su unidad burocrática y transformaciones -de acuerdo a cada caso- de los soportes de la comunicación (teléfono, fax, correo, etc.), en las potencialidades cognitivas y operativas de los individuos y en el imperativo de que ciertas informaciones tienen que pasar sólo por determinados canales.

Asimismo, se anota como parte de la optimización de la coordinación y la comunicación en una organización su inclusión en la evaluación de ejecución de un programa, entre otros, de acuerdo a:

- La evaluación de contexto, es decir, asegurar una conexión coordinada entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención, teniendo por objetivo producir información para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades presentes en el entorno.
- El estudio de seguimiento de programas, llevado a cabo de forma continua mientras ocurre la política, para producir información en tiempo real suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan las correcciones oportunas; su objetivo es detectar eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación e implica la construcción de indicadores que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención y una comunicación y coordinación eficiente y constante.

Finalmente se resalta que la viabilidad de toda organización pública está supeditada a la calidad de las relaciones que establezca con organizaciones financiadoras, proveedoras, consultoras, competidoras, ciudadanos, etc. En la relación con cada organización con la que debe o desea vincularse, la organización focal debería identificar el estado de la relación y los motivos de tal estado, definir qué tipo de relación desea tener, desarrollar

un plan de acción para cerrar la brecha entre la relación existente y la relación deseada, desarrollar negociaciones, ejecutar las acciones concertadas, controlar y evaluar los resultados, reiniciar el ciclo.<sup>14</sup>

## Epílogo

*“Una voluntad común genuina sólo se forma como resultado de comunidad de pensamiento y de sentimiento”.*

Diego Mendoza Pérez

De fondo se trata de hasta qué punto es relevante la discusión de la optimización de la comunicación y la coordinación en las organizaciones públicas, dadas una participación ciudadana e inteorganizacional, si en últimas el aparato y cómo funciona sigue siendo el mismo, por lo que la elaboración de una estructura mixta que contenga en conjunto a la sociedad civil y una cultura de funcionamiento interorganizacional tiene aún un largo camino por recorrer. Más si es una característica de los países latinoamericanos la débil tradición participativa, con centralismo y clientelismo como concepción de la acción colectiva. Según Cabrero, tenemos un régimen en el que el aparato gubernamental ejerce la regulación y el “ajuste” de intereses en una fragmentación que le da a éste la capacidad de imponer los propios. La rendición es una práctica poco común, la transparencia es simulada (las agencias no tienen información, capacidad técnica o incentivos), los compromisos institucionales están muy por debajo de los compromisos entre camarillas, las agencias tienen objetivos movibles y el marco legal es negociable, habiendo una dinámica organizacional proclive a percibir la acción colectiva como un problema de dominación y la cooperación interorganizacional como un medio para estos fines.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Hintze, Jorge. 2009. La evolución de las organizaciones. Biblioteca Virtual de Tecnología para la Organización Pública-TOP. Buenos Aires, Argentina. [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).

<sup>15</sup> En contraste a este panorama el autor describe una visión ideal de la perspectiva pluralista, en la que existe una alta permeabilidad de la estructura gubernamental frente a la voluntad ciudadana que establece relaciones



En este marco algunos autores argumentan que para el análisis no se ha tenido suficientemente en cuenta la idea de políticas redistributivas, la cual postula que en las decisiones públicas existe una relación entre el estatus socioeconómico y el poder, que explica ciertos resultados más satisfactoriamente que postulados como el pluralista. "El mapa de la elaboración de políticas públicas es en realidad una serie de compartimentos verticales o segmentos, cada uno habitado por un conjunto diferente de grupos organizados y generalmente impenetrable para los 'grupos no reconocidos'".<sup>16</sup> Las políticas redistributivas proveerían beneficios a amplias franjas sociales, modificando las asignaciones y los equilibrios distributivos entre los grandes grupos que constituyen la sociedad, y haciendo acentuadamente relevante la discusión sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y comunicación ciudadana e interorganizacional.

En un reconocimiento de que las reformas institucionales que mejoren sustantivamente las capacidades de gobierno son procesos conflictivos dado que no implican puntos de llegada en los que algunos ganan y nadie pierde, la democratización implica redistribución de recursos y en definitiva de poder socio-político, lo que afecta a intereses de actores dominantes. El punto de discusión es –pues- cómo acotar esta brecha, ya que eliminarla es aún una utopía. Así, surge como clave reconocer que los grupos sociales más débiles no logran ni alcanzar la condición de actor, por lo que tan relevante como interrogar la lógica de acción colectiva de todos los actores de la

---

intergubernamentales e intragubernamentales horizontales. La formación de la agenda da lugar a un intenso juego de agentes con un grado de autonomía relativa para construir acuerdos. Existe una obligación de rendir cuentas, transparencia en la información y en el manejo de los fondos y aceptación de normas como marco inamovible; más que el sistema de control funciona el autocontrol. Cabrero Mendoza, Enrique. 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. En: Gestión y Política Pública, Vol. IX N° 2. Centro de Investigación y Docencia Económica-CIDE. Ciudad de México, México.

<sup>16</sup> Real Dato, José. 2002. Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Universidad de Granada. Lisboa, Portugal. Pág. 8.



sociedad civil es indagar, comprender y actuar a partir de la lógica de la ausencia de acción colectiva de grupos de la sociedad civil que sufren mayor exclusión. Más si la sociedad civil en ciertas circunstancias puede reproducir la exclusión política, ya sea porque es débil ya sea porque es apática, y hasta delegar conscientemente el poder de gobierno a poderes absolutos.<sup>17</sup>

A lo anterior se suma el hecho de que la política social viene funcionando sin autonomía ni participación en las decisiones que la afectan, estando subordinada a las políticas económicas, de modo que la agenda de políticas sociales tiende a excluir los temas conflictivos y a concentrarse en cuestiones administrativas de menor importancia, haciéndose indispensable la postura de no separar la formulación y la implementación de las políticas.

“Como quedó indicado, para consolidar altos grados de capacidad estatal que respondan a los *para qué* de la legitimidad y la equidad pertinente (...) se requiere (...) un denso entramado institucional que mejore a lo largo del tiempo la organización y representación de todos los grupos sociales interesados en cierta problemática pública (y no solamente de los previamente poderosos), a la vez que sirva para fomentar la coordinación y/o cooperación entre los colectivos que operan dentro del Estado y del régimen político (en particular, políticos y administrativos de carrera) y los distintos sectores que componen la esfera socioeconómica, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades”.<sup>18</sup>

Se requiere ampliar la capacidad de las organizaciones públicas para construir el consenso coincidente en la sociedad, respetando la libertad de pensamiento, y un

---

<sup>17</sup> Acuña, Carlos Hugo. 2008. Informe de Conclusiones Área Temática: Estrategias y reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

<sup>18</sup> Repetto, Fabian. 2003. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

gobierno que esté consciente del principio de diferencia (a un actor se le permite gozar de sus ventajas biológicas o sociales sólo si esto genera mejores condiciones para los menos privilegiados). “(P)ara enfrentar con éxito las restricciones contextuales se requieren adaptaciones intraburocráticas que, al expandir la capacidad operativa del aparato estatal, restituyan legitimidad a su supervivencia institucional”.<sup>19</sup>

Sin embargo, ¿cuán difícil es que cualquiera logre convencer a otro sobre una nueva cuestión ante una situación que contiene muchos actores, con muchos intereses, en contextos regulados por muchas normas, que delimitan muchas arenas?!...

## Bibliografía

- Acuña, Carlos Hugo. 2008. Informe de Conclusiones Área Temática: Estrategias y reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique. 2005. La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. En: Gestión y Política Pública. Vol. XIV N° 3 Centro de Investigación y Docencia Económica-CIDE. Ciudad de México, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. En: Gestión y Política Pública, Vol. IX N° 2. Centro de Investigación y Docencia Económica-CIDE. Ciudad de México, México.
- Fleury, Sonia. 2002. El desafío de la gestión de las redes de políticas. En: Revista Instituciones y Desarrollo. N° 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España.

---

<sup>19</sup> Oszlak, Oscar. 1977. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CEDES/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO Vol. 8. Buenos Aires, Argentina. Pág. 16.



- Guerrero, Omar. 1994. Los usos del análisis de implementación de políticas”. En: Gestión y Política Pública. Vol. III N° 1 CIDE. Ciudad de México, México.
- Hintze, Jorge. 2009. La evolución de las organizaciones. Biblioteca Virtual de Tecnología para la Organización Pública-TOP. Buenos Aires, Argentina. [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).
- Instituto Nacional de Administración Pública-INAP. 1997. Organizaciones públicas. Tomo 1 Guía temática básica. Serie Documentos de apoyo a la capacitación. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Buenos Aires, Argentina.
- O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar. 1976. Estado y políticas estatales en América Latina. Centro de Estrudios de Estado y Sociedad-CEDES. Buenos Aires, Argentina.
- Ospina Bozzi, Sonia. 2001. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. En: Revista Reforma y Democracia N° 19. CLAD. Caracas, Venezuela.
- Oszlak, Oscar. 1977. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CEDES/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO Vol. 8. Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, Fabian. 2003. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Real Dato, José. 2002. Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Universidad de Granada. Lisboa, Portugal.
- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). La nueva administración pública. Alianza Universidad. Madrid, España.
- Texto de Gustavo Badía sobre trabajos de Oscar Oszlak. Documento para el curso Análisis de las organizaciones de la Maestría en gestión pública y la Especialización en gestión estratégica de organizaciones públicas. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.



**difusiones**

REVISTA UCSE -DASS

- Thoenig Jean-Claude. 2006. El rescate de las publicness en los estudios de la organización. En: Gestión y Política Pública. Vol. XV N° 2 CIDE. Ciudad de México, México.