

**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEL INDES**

**Relaciones  
Interorganizacionales y el  
programa de las comunidades  
especiales de Puerto Rico:  
una experiencia de  
“gobierno conjunto”**

**José M. Sulbrandt**



**Departamento de Integración y Programas Regionales  
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
Septiembre 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-66

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Sulbrandt, José.

Relaciones interorganizacionales y el programa de las comunidades especiales de Puerto Rico : una experiencia de “gobierno conjunto” / José M. Sulbrandt.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-66)  
Includes bibliographical references.

1. Community development, Urban—Puerto Rico. 2. Interagency coordination—Puerto Rico. I. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

307.14 S85--dc22  
HN240.Z9 S85 2006

©2006

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tanto sobre los principales aspectos económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, como en relación a metodologías de enseñanzas sobre tales temáticas. La serie de Documentos de Trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el INDES y promover el intercambio plural de ideas y opiniones sobre temas relacionados con la gerencia social y los procesos de capacitación ligados a la misma.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Stop B200  
Correo Electrónico: [indes@iadb.org](mailto:indes@iadb.org)  
Fax: 202-623-2008  
Web Site: [www.indes.org](http://www.indes.org)

**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEL INDES**

**Relaciones Interorganizacionales y el  
programa de las comunidades  
especiales de Puerto Rico:  
una experiencia de  
“gobierno conjunto”**

**José M. Sulbrandt<sup>1</sup>**

**Serie de Documentos de Trabajo I-66  
Washington D.C.  
2006**

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Master of Arts y Ph.D en Sociología de UCLA. Su cargo actual es profesor en la Escuela de Salud Pública, División de Política y Gestión de la Salud, Facultad de Medicina, Universidad de Chile. Es profesor en la Carrera de Administración Pública de la Universidad de Chile, en el Magíster en Política y Gobierno de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Santiago). Consultor de Organismos Internacionales (PNUD, UNESCO, OEA, OPS, BID). Fue experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el Proyecto Regional para la Reforma del Estado de apoyo al CLAD y docente en INDES-BID. Ha publicado extensamente sobre Redes Inter-organizacionales, Gobernabilidad Democrática, Gerencia del Sector Público, Modernización del Estado y el Empleo Público en América Latina entre otros.



## **CONTENIDO**

|                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Resumen Ejecutivo</b>                                                         | <b>iii</b> |
| <b>Introducción</b>                                                              | <b>1</b>   |
| <b>El programa de las comunidades especiales</b>                                 | <b>2</b>   |
| <b>El contexto del programa</b>                                                  | <b>3</b>   |
| <b>Desarrollo del programa</b>                                                   | <b>4</b>   |
| <b>Bases institucionales y organizacionales del programa y su funcionamiento</b> | <b>5</b>   |
| <b>Implementación del programa</b>                                               | <b>7</b>   |
| <b>Las relaciones inter-agenciales</b>                                           | <b>11</b>  |
| <b>Factores que intervinieron en el programa de Puerto Rico</b>                  | <b>12</b>  |
| <b>Las relaciones inter-agenciales y la arquitectura organizacional</b>          | <b>18</b>  |
| <b>Conclusiones</b>                                                              | <b>20</b>  |
| <b>Bibliografía</b>                                                              | <b>22</b>  |



## **Resumen Ejecutivo**

Este trabajo presenta un análisis de la exitosa experiencia del Programa de Comunidades Especiales de Puerto Rico de lucha contra la pobreza (2000-2004). El programa utilizó una estrategia de “gobierno conjunto” en que la coordinación inter-agencial y el trabajo inter-organizacional jugaron un papel estratégico.

Se describe la estructura y la forma de operar del programa y se presenta una reflexión fundada sobre esta experiencia con base en información documental amplia y elementos de observación participante.

Frente a los esfuerzos de explicación tradicionales en los cuales se identificaban factores que favorecían o perjudicaban las relaciones inter-agenciales y los procesos de coordinación, en este caso se analiza desde una perspectiva sistemática el funcionamiento del programa.



## **Introducción**

Este es un estudio exploratorio de las relaciones inter-organizacionales que se establecen en los programas sociales y el efecto que tienen sobre la colaboración y coordinación de las agencias involucradas.

El estudio de las relaciones inter-agenciales y de cooperación entre organizaciones públicas y entre estas y organizaciones de la sociedad civil concita el interés de un amplio número de investigadores en el campo de la gestión pública. Su estudio ha estado orientado a identificar los problemas o las barreras impuestas a la colaboración y a la coordinación (Bardach, 1996; Weiss, 1987). Estudios posteriores siguieron esa línea con limitado tratamiento teórico (Foster-Fishman y otros, 2001; Thomson y otros 2002). En estos trabajos, el esfuerzo tendiente a identificar los factores centrales que influyeron en la coordinación y cooperación y las características claves de los procesos que funcionaron adecuadamente ha tenido un enfoque muy pragmático.

A fin de explorar este tema, el presente estudio utiliza el caso del programa Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. El interés no es estudiar el programa como un caso especial, sino usar esta notable experiencia para explorar la función de las relaciones inter-organizacionales empleadas en su implementación y reflexionar interpretativamente sobre las razones que explican la contribución de ese tipo de relaciones al éxito del programa.

En primer término, este caso trata de identificar las estructuras y los mecanismos de coordinación establecidos en un programa innovador de lucha contra la pobreza, y en segundo lugar, examinar las formas, las entidades y los mecanismos que fueron utilizados en el logro de las metas del programa.

En tanto estudio exploratorio e interpretativo, busca hacer una lectura teórica y una reflexión sobre los factores de éxito de las relaciones inter-agenciales, entre los cuales se encuentran elementos estructurales del sistema dinámico socio-organizacional en que se presentan. El trabajo se basa en una amplia información documental y de registros, y también en datos primarios limitados obtenidos mediante observación participante y entrevistas semi-estructuradas.

El estudio presentará: (a) una descripción del programa de las Comunidades Especiales, sus objetivos, principios, bases organizacionales y estrategia y la forma en que operó durante los primeros tres años de existencia; (b) una descripción de las relaciones inter-agenciales y un análisis basado en factores de incentivos o barreras impuestos a la cooperación y coordinación de los organismos públicos en el sector social; y (c) una lectura distinta de esos factores basada en elementos estructurales del sistema dinámico en que operan.

## **El Programa de las comunidades especiales**

La decisión de utilizar el Programa de Comunidades Especiales para este trabajo se basó en varias consideraciones: a) se trata de una política social altamente innovadora de lucha contra la pobreza; b) utilizó un enfoque de “gobierno conjunto”, lo cual colocó a las relaciones inter-agenciales en el centro de atención, y c) en el periodo bajo estudio, fue una política notablemente exitosa.

El planteamiento central de las autoridades de Puerto Rico fue establecer un programa “integral” contra la pobreza, lo cual implicaba que varias organizaciones públicas trabajaran juntas para llevarlo a cabo. Por consiguiente, debió basarse en la coordinación y colaboración de múltiples agencias gubernamentales. En esto seguimos la definición de colaboración inter-agencial de Bardach (2001): “son actividades que pretenden incrementar el valor público haciendo que las agencias trabajen en conjunto más que separadamente”.

La necesidad de un “gobierno integrado” para mejorar la manera en que se proveen servicios, y en particular para enfrentar problemas complejos, difíciles de controlar, concuerda con una estrategia planteada inicialmente por el gobierno de Tony Blair en el Reino Unido. Esta estrategia surge de la constatación repetida de que, en términos organizacionales, las administraciones públicas se estructuraron para desempeñar funciones y prestar servicios y no para resolver problemas. En este tipo de configuración ocurre que mientras los lazos verticales existentes entre los departamentos, divisiones y secciones de cualquier área del aparato público son muy fuertes, los vínculos horizontales con otras organizaciones, fuera o aún dentro del área funcional, son prácticamente inexistentes.

Por otra parte, los graves problemas sociales que enfrentan los países, tales como desempleo, falta de vivienda, pobreza, crimen, abandono de ancianos, discapacitados o enfermos, violencia juvenil, abuso de drogas y descuido del medio ambiente, son profundamente complejos. No son fáciles de enfrentar y, por supuesto, no es posible hacerlo con intervenciones simples. Uno de los factores que contribuye a su complejidad es que sus causas y sus consecuencias tienden a diseminarse en un amplio rango del tejido social (problemas perversos) y cada uno de ellos tiene que ver con organismos del gobierno muy diferentes. Por consiguiente, ningún organismo público puede tener por sí sólo la responsabilidad de enfrentarlos.

Ante esta situación, las autoridades han comenzado a entender que para enfrentar esos problemas se necesita un gobierno cuyas organizaciones actúen en forma más colaboradora y coordinada. A esta estrategia se le ha dado el nombre de “gobierno conjunto”. Como lo ha expresado Pollit (2003), se trata de “la aspiración a un pensamiento y a una acción coordinada vertical y horizontalmente”. El mismo autor afirma que este enfoque busca eliminar contradicciones entre políticas y programas, eliminar duplicación de recursos financieros, mejorar el flujo de ideas y la cooperación entre involucrados, produciendo una sinergia en el trabajo, y finalmente, un conjunto de

servicios más integrados desde la perspectiva de los ciudadanos. Estas mismas ideas han surgido en Canadá, Estados Unidos, Australia y algunos países Europeos.

En Puerto Rico, cuando las autoridades definieron la nueva política como un ataque “integral” a la pobreza y la exclusión, hicieron que la colaboración entre agencias fuese indispensable, lo cual convirtió a este esfuerzo en un ejemplo temprano del tipo de estrategia recién mencionada.

El componente inter-agencial ha sido el pilar fundamental para canalizar los esfuerzos concertados del aparato público central y local hacia la solución de los problemas de las Comunidades Especiales.

Una forma de analizar el tema de relaciones inter-organizacionales es utilizando las teorías de la decisión racional. De acuerdo con ellas, los factores que conducen a la cooperación y a la coordinación se deben examinar desde la perspectiva de los actores individuales:

- 1.- Los intereses de los diferentes actores
- 2.- Los costos y los beneficios económicos y sociales de la colaboración
- 3.- La aplicación de modelos de elección pública o teoría de los juegos para predecir conductas, y
- 4.- Los mecanismos de control administrativo adecuados.

En este caso se ha seguido un enfoque distinto, adoptando una perspectiva socio-organizacional donde los puntos centrales a estudiar se focalizan en:

- 1.- La estructura organizacional que soporta el programa y la resolución de problemas
- 2.- Los sistemas de gobierno de la coordinación
- 3 - Los recursos y la responsabilidad
- 4.- Los canales y pautas de comunicación entre los distintos actores del programa
- 5.- La integración de las culturas organizacionales.

### **El contexto del programa**

Para entender este programa es necesario ubicarlo en el contexto socio-político en que apareció.

Marcia Rivera (texto sin fecha) efectuó una caracterización concisa y adecuada de la situación político-social de Puerto Rico al finalizar la década de los noventa, señalando los siguientes aspectos distintivos:

a) Deterioro social. Durante esa década, Puerto Rico experimentó un retroceso en el ámbito social. La desigualdad entre sectores sociales creció, la generación de empleos fue insuficiente, la pobreza se mantuvo en niveles altos, la desintegración familiar creció, el

narcotráfico y otros negocios ilícitos aumentaron desmesuradamente y la inseguridad colectiva y personal se hizo aún más grave.

b) Pérdida de credibilidad de la institucionalidad pública y del sistema político. En una situación como la recién descrita, la credibilidad de las instituciones y de los líderes políticos fue puesta en entredicho y los partidos políticos terminaron siendo seriamente cuestionados por la ciudadanía.

c) Indiferencia a la pobreza. En una sociedad que había estado experimentando un proceso de modernización aunque con signos claros de un desarrollo económico **no** equilibrado, fue difícil para los sectores acomodados percibir los problemas de la pobreza. Datos de encuestas de los últimos años muestran que los grupos medios y dirigentes tenían la percepción de que en Puerto Rico no había pobreza, o por lo menos, que ésta no era significativa. Más bien se tendía a pensar que si había pobreza, era culpa de los mismos pobres. Por su parte, los medios de comunicación no parecían interesarse en estos temas y no los cubrían adecuadamente.

d) Políticas sociales mal dirigidas. Con sus programas tradicionales y fragmentados, los gobiernos y la burocracia pública no lograron llegar a los grupos excluidos. En el mejor de los casos, las políticas sociales mantenían su antigua orientación paternalista, asistencial, y por sobre todo, clientelista.

En las últimas décadas los indicadores económicos de Puerto Rico crecieron de manera consistente, pero los sociales y de desarrollo humano no aumentaron de la misma manera. Al respecto, Colón Reyes (2003) ha afirmado que allí ha existido una situación de pobreza que se ha mantenido, no por falta de desarrollo, sino a pesar del mismo.

De acuerdo con el censo de Estados Unidos del año 2000, el número de personas que se encuentra bajo el umbral de pobreza en Puerto Rico constituye alrededor del 48% de la población. Cerca de un 35% vive en condiciones de pobreza extrema, sin empleo, sin educación básica, en viviendas deterioradas en barrios inseguros y en condiciones de salud física y emocional muy precarias.

En estas circunstancias, la lucha contra la pobreza y la exclusión se convirtió en un reto de enormes proporciones. Aquí el gobierno enfrentaba claramente lo que se ha llamado un “problema perverso” y para resolverlo necesitó un esfuerzo concertado de buena parte del sector público central y local y de alianzas con organizaciones de la sociedad civil.

### **Desarrollo del programa**

Elegida a fines del año 2000, la nueva gobernadora inició un cambio sustantivo y radical en las políticas sociales, tanto en la manera de implementarlas como también en los principios orientadores de la acción, eliminando el paternalismo y el asistencialismo. A partir de la participación de las poblaciones-objetivo y con acciones basadas en la autogestión y el empoderamiento, se buscó apoyar a los residentes de comunidades

particularmente marginadas o excluidas para que iniciaran su propio proceso de desarrollo. A efectos del programa, se denominó “Comunidades Especiales” a sectores delimitados geográficamente en los que la mayoría de sus habitantes son familias de escasos recursos y con acceso desigual a los beneficios del desarrollo económico y social. Para identificar estas comunidades se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores: a) alta tasa de deserción escolar en la población de 6 a 18 años; b) alta tasa de analfabetismo; c) alta proporción de personas viviendo bajo el nivel de pobreza establecido por el gobierno federal; d) alta tasa de desempleo; e) largo historial de problemas ambientales; f) ausencia o deficiencia en provisión de servicios públicos básicos; g) pocas destrezas laborales de los residentes; h) ausencia total o parcial de infraestructura y servicios básicos (energía eléctrica, alcantarillado, agua potable, calles y aceras pavimentadas); i) alta proporción de viviendas en condiciones inadecuadas y propiedad precaria; y j) alta concentración de problemas psico-sociales. Se identificaron 686 comunidades con los peores valores en los indicadores señalados.

Los principios de esta política se expresaron en la Ley N. 1 de 2001 llamada “Ley para el desarrollo integral de las comunidades especiales de Puerto Rico”. En esta normativa se establece que el gobierno debe velar para que los residentes de esas comunidades adquieran por sí mismos destrezas, actitudes, niveles de organización y condiciones de vida que les permitan convertirse en autores de su propio proceso de desarrollo y social. En este enfoque, el papel del gobierno es principalmente el de capacitador y facilitador.

De acuerdo con esta Ley, la política persigue:

- 1.- Aplicar un modelo de acción integral que incorpore la capacidad y la voluntad de trabajo de los miembros de las propias comunidades en la solución de sus problemas.
- 2.- Promover la creación de condiciones que permitan resolver el problema de la marginalidad de sus integrantes, estimulando su participación activa en el mejoramiento de su calidad de vida.
- 3.- Fomentar principios de autogestión y empoderamiento comunitario, así como la formación de alianzas entre diversos actores públicos, privados y de grupos de la sociedad civil, para llevar adelante procesos de desarrollo social.

### **Bases institucionales y organizacionales del programa y su funcionamiento.**

A fin de poner en marcha esta política, se establecieron las bases institucionales necesarias. Primero se creó la Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico (OCEPR), dependiente de la Gobernación.

En términos organizacionales, la OCEPR es dirigida por un coordinador designado por la Gobernación con aprobación del Senado. El organismo cuenta con un Consejo Asesor de 23 miembros encabezados por la Gobernadora e incluye a la Coordinadora General, miembros de las comunidades especiales, representantes de los partidos políticos y representantes de las agencias gubernamentales. Para ejecutar el trabajo asignado, se establecieron tres unidades operativas: la División de Organización Comunitaria y

Autogestión, la División de Desarrollo Económico Comunitario y la División de Coordinación Inter-agencial

La OCEPR, en consulta con la Gobernación y las agencias gubernamentales, estableció tempranamente las metas estratégicas de su trabajo, entre las cuales figuran:

- 1.- Desarrollar un sistema de identificación de las comunidades a ser incorporadas al programa.
- 2.- Implantar un modelo de acción comunitaria que fortalezca la capacidad organizativa y el desarrollo de las comunidades designadas como Especiales.
- 3.- Promover la participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de alianzas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas comunidades.
- 4.- Coordinar los esfuerzos gubernamentales relacionados con el desarrollo social y económico de las Comunidades.

De acuerdo con su orientación básica, se buscó que los habitantes de las comunidades asumiesen la dirección de su propio desarrollo y para esos efectos todo el trabajo con ellos se ha basado en dos principios de acción: la autogestión y el empoderamiento.

a) La **autogestión** se entiende como un enfoque integral de vida en sociedad y se refiere a organizar democráticamente todas las dimensiones de la vida económica y social en comunidad. Este enfoque implicó trabajar los siguientes elementos:

- 1.- La acción participativa de los ciudadanos en las esferas personales, familiares y comunitarias para la toma de decisiones.
- 2.- El esfuerzo comunitario para responder y buscar soluciones a las necesidades e intereses de sus miembros.
- 3.- La auto-responsabilidad, colaboración y trabajo voluntario en la búsqueda de soluciones.
- 4.- La acción tendiente disminuir la dependencia de las ayudas gubernamentales para sobrevivir.
- 5.- La participación en estructuras de poder.

b) El **empoderamiento** se entiende como un proceso integral por el cual las personas y las comunidades pueden ejercer el dominio y control de sus vidas partiendo de su propio esfuerzo y poder. El trabajo de organización de la comunidad, la participación de los residentes en las asambleas y juntas, la formación de líderes, así como su participación en redes sociales, han sido parte de un proceso de empoderamiento y de formación de capital social. Bajo este concepto se intentó producir un cambio en la imagen que los miembros de estas comunidades tenían de sí mismos, incrementando sus sentimientos de auto-eficacia y de auto-confianza y desarrollando su capacidad de involucrarse con la comunidad.

En este nuevo enfoque, la comunidad aparece como eje de un proceso de desarrollo humano sostenible en el que se estimula la autogestión y la acción participativa de los

ciudadanos en la toma de decisiones de nivel organizacional y colectivo y se busca disminuir la dependencia de los residentes de las ayudas gubernamentales para sobrevivir.

Un segundo paso en la construcción institucional generó el Fideicomiso perpetuo para las comunidades especiales, creado mediante una ley emitida a fines del año 2002. Su propósito principal era lograr financiar programas que promueven la igualdad de oportunidades para quienes residían en las comunidades. Para su operación, el fideicomiso estableció una junta de directores que debía aprobar los proyectos financiados con el fideicomiso. Para facilitar la operación, se creó una secretaría ejecutiva.

Estos fondos estaban destinados formalmente a:

- Transformar el entorno físico y social de las Comunidades
- Mejorar el ambiente urbano
- Redesarrollar vecindarios funcionales e institucionales
- Construir o rehabilitar las viviendas
- Mejorar calles y conectar agua potable
- Construir y ampliar alcantarillados
- Aumentar y mejorar los servicios eléctricos y telefónicos
- Proveer áreas de recreación y esparcimiento
- Reforestar los vecindarios con parques y áreas verdes.

A estos efectos se aprobó la inversión de mil millones de dólares en rehabilitación y construcción de viviendas y ayudas de índole socioeconómica. Se dedicaron más de 680 millones de dólares a la construcción o rehabilitación de viviendas, a dar energía eléctrica a casi siete mil familias y a suministrar el servicio de agua potable a 220 comunidades. Otros 310 millones fueron asignados a obras públicas y de infraestructura para 464 comunidades.

## **Implementación del programa**

En el año 2001, la OCEPR inició su labor diagnosticando la situación de las comunidades con mayores carencias en el Estado. Seiscientas ochenta y seis comunidades mostraron los mayores niveles de carencias y desventajas y se les denominó comunidades especiales. Se procedió a contactar a sus líderes y se realizó un estudio que determinó el perfil socioeconómico de la población residente en ellas.

El programa fue implementado por la OCEPR a través de sus tres divisiones operacionales: División de Organización Comunitaria, División de Coordinación Inter-agencial y División de Desarrollo Socio-Económico.

***i) División de Organización Comunitaria.*** Como eje central para el fortalecimiento del tejido social comunitario y del empoderamiento, esta división inició los trabajos de campo, promoviendo el establecimiento de asambleas y juntas (las cuales constituyen las

bases organizacionales de esas comunidades) y apoyando la formación de un liderazgo a través de la educación y el apoyo. El trabajo directo con las comunidades lo llevó adelante el promotor comunitario, quien planificaba, coordinaba y estimulaba la participación de los residentes en las labores de organización. Este esfuerzo fue orientado por un modelo de autogestión y empoderamiento desarrollado en la OCEPR.

Parte importante del trabajo inicial fue la constitución de las asambleas, las cuales eligieron democráticamente a sus juntas directivas. Además, una tarea central fue la identificación de líderes, a la cual siguieron actividades para capacitar a estos actores claves. A partir de estas acciones, se estableció una estrecha vinculación entre los promotores de la OCEPR y el liderazgo de las comunidades, la cual se mantuvo durante todo el período bajo estudio.

Por otra parte, los funcionarios de la División se encargaron de que los residentes identificaran y priorizaran sus problemas y necesidades sociales y de infraestructura, los cuales fueron planteados como demandas de la comunidad y se convirtieron en la materia prima con la cual operaría todo el sistema de relaciones inter-agenciales a partir de un acuerdo formal entre OCEPR y la comunidad.

En la OCEPR, las tareas realizadas por cada promotor fueron seguidas y monitoreadas por los supervisores regionales, quienes constituyeron el segundo nivel operativo de la División. Están encargados de hacer el seguimiento y verificación del grado de adelanto en las tareas y controlan que hayan sido debidamente realizadas. En el nivel superior se encontraba el asistente de coordinación, que es el profesional encargado de planificar, coordinar y evaluar los trabajos de los promotores y supervisores regionales para el fomento de la autogestión.

Esta División realizó uno de los trabajos más efectivos del programa. A fines de 2004 se habían constituido asambleas comunitarias en más de 620 comunidades especiales. Al mismo tiempo, en alrededor de 520 comunidades se habían identificado las necesidades sociales y establecido su orden de prioridad a través de sus asambleas. También se ayudó a numerosas comunidades a preparar sus estatutos legales para ser reconocidas jurídicamente como asociaciones, con lo que se completaba el proceso de institucionalización de la organización comunitaria. Para el final del período bajo estudio, más de doscientas comunidades tenían sus estatutos aprobados. Para la misma fecha, en 554 comunidades las juntas o comités de residentes operaban con regularidad, es decir, tenían reuniones y tomaban decisiones.

Una de las tareas importantes llevadas a cabo por la División fue la formación de líderes. A fines del año 2004 se habían identificado y formado más de dos mil quinientos líderes comunitarios. En el mismo período se establecieron y funcionaron redes sociales de facilitadores que trabajaban con jóvenes en las comunidades, redes de líderes comunitarios, y de particular significación, redes de Comunidades Especiales. Estos datos muestran un alto grado de efectividad en el trabajo realizado.

**ii) División de Desarrollo Económico.** Su función ha sido crear alternativas de desarrollo económico comunitario, ampliando sus limitadas bases productivas a través del apoyo a la creación de cooperativas de producción, microempresas y prestación de servicios, con la finalidad de generar empleo local.

En el período bajo estudio se apoyó el establecimiento de cooperativas pesqueras, industriales, de costuras, microempresas de ecoturismo, artesanías, computación, etc. En los primeros años se logró establecer 25 cooperativas. A nivel grupal se establecieron huertos hidropónicos familiares y viveros comunitarios.

Para ello se trabajó en promover el adiestramiento y desarrollar las habilidades y destrezas de los miembros de las comunidades a través de cursos de formación y de talleres sobre construcción, computación, ecoturismo, etc.

Además, se buscó en empresas financieras privadas y de otros tipos los recursos y apoyos necesarios para la capacitación de los residentes de las comunidades y que esas mismas empresas permitieran el acceso al crédito para sus empresas.

**iii) División de Enlace Inter-agencial.** Las acciones de la División de Enlace Inter-agencial son particularmente importantes para este estudio, pues traducen la política pública en programas y proyectos específicos de acción, coordinando el trabajo de las diversas agencias del gobierno para la implementación de actividades e inversiones en las comunidades. Parte importante de su tarea fue desarrollar planes de trabajo conjunto con otras agencias gubernamentales y lograr acuerdos entre ellas con respecto a su ejecución, lo cual debía hacer a partir de las demandas priorizadas por la comunidad. Una vez aprobados estos programas conjuntos tanto por las agencias como por las asambleas, se ponían en marcha y se les hacía un seguimiento que permitía viabilizar soluciones a eventuales problemas. Su trabajo central fue estimular la colaboración y generar alianzas para la implementación de la política

Una vez terminado el proceso de organización de las comunidades, se trabajó con ellas para identificar sus problemas y necesidades. A partir de las necesidades identificadas y las prioridades acordadas por las asambleas, el coordinador procedía a evaluar las necesidades, y de conformidad con el perfil de cada comunidad, generaba las líneas de trabajo, sus objetivos y prioridades, elaborando un informe. A partir de ese informe se establecían contactos con las agencias gubernamentales del sector social o de infraestructura que tuviesen que intervenir de acuerdo con sus competencias. Así se daba inicio a un proceso de coordinación inter-agencial, elaborando un programa de intervención. Si el problema sobrepasaba las capacidades de una sola agencia y de la comunidad, se creaba un comité inter-agencial con representantes de todas las agencias involucradas. En ese caso, el coordinador de la OCEPR convocaba a las agencias a discutir el problema y desempeñaba el papel de mediador, propiciando acuerdos de colaboración entre los actores organizacionales.

En esta etapa se trabajó de manera concertada con otras organizaciones públicas, facilitando la conversión de ideas en proyectos, identificando y solicitando recursos

físicos, humanos y financieros a las agencias que correspondiera. La aplicación de una estrategia de planificación participativa permitió lograr acuerdos de cooperación con esas organizaciones mediante procesos de concertación y negociación.

Una vez que la Oficina y las agencias acordaban un programa de intervención conjunta, los representantes de estas organizaciones comparecían ante la asamblea respectiva con una propuesta de programa. La asamblea podía aprobar o pedir modificaciones al proyecto y normalmente se iniciaba un proceso de negociación. Según su desarrollo, se introducían adaptaciones y mejoras a los proyectos hasta que surgía un acuerdo entre todas las partes. Sólo en ese momento se daba inicio al programa de intervención.

Los funcionarios de esta División fueron los encargados de coordinar las diferentes agencias de gobierno para la prestación de servicios a las comunidades. Los asistentes de coordinación fueron los funcionarios que tuvieron la responsabilidad de trabajar con las agencias para articularlas en su trabajo de prestación de servicios. Las reuniones del comité inter-agencial sirvieron para hacer el seguimiento a esos trabajos y a las inversiones de las agencias en el terreno.

Un indicador de la magnitud de la tarea de gestionar el trabajo inter-agencial es el número de agencias involucradas. Algunas de las participantes figuraban entre las de mayor tamaño en el gobierno de Puerto Rico. Algunas de las principales son las siguientes:

- 1.- La Autoridad de Acueductos y Alcantarillado
- 2.- El Departamento de la Vivienda
- 3.- La Autoridad de Energía Eléctrica
- 4.- El Departamento de Transportación y Obras Públicas
- 5.- La Autoridad de Desperdicios Sólidos
- 6.- El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales
- 7.- La Corporación de Desarrollo Rural
- 8.- La Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública
- 9- El Departamento de Salud
- 10.- El Departamento de Educación
- 11.- El Departamento de la Familia
- 12.- El Departamento de Recreación y Deportes
- 13.- El Instituto de Cultura Portorriqueña,
- 10.- La Autoridad de Reglamentos y Permisos
- 12.- El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

En los programas y proyectos aparecen con frecuencia otras agencias, tales como municipios, organizaciones privadas y agencias de la sociedad civil.

Durante los tres primeros años del programa, las agencias de desarrollo social ejecutaron numerosos e importantes programas de intervención. Entre los más importantes se encuentran los de educación y salud llevados a cabo por las respectivas secretarías junto con otras agencias oficiales tales como Familia, Seguridad Vecinal, entidades sociales

educacionales, etc. Los proyectos en los que el elemento inter-agencial probablemente adquirió un carácter más amplio y complejo fueron, en primer término, los de medio ambiente, en los cuales actuaron coordinadamente cuatro o cinco grandes organizaciones gubernamentales y numerosos municipios. Otra área compleja en términos inter-agenciales fue la Cultura. En ella participaron coordinadamente el Instituto de la Cultura Puertorriqueña, la Corporación de Artes Musicales, el Centro de Bellas Artes y la Escuela de Artes Plásticas, entre otras entidades similares.

Tratando de ir más allá de los programas conjuntos hacia programas fuertemente articulados, se desarrolló en el año 2003 un Programa piloto inter-agencial de desarrollo social en un conjunto de 13 comunidades. Se utilizó una metodología de intervención especial que combinó la participación de la comunidad con una alta coordinación y coherencia programática en la acción de las respectivas agencias.

Los trabajos del Programa se iniciaron a comienzos del año 2001, a un ritmo muy acelerado y, para efectos de este estudio, se terminaron al tiempo en que finalizó el período de gobierno, a fines de 2004. Durante ese tiempo, se realizó un conjunto de proyectos amplios y complejos siguiendo las líneas estratégicas fijadas en la OCEPR y al final se había cumplido una parte importante de sus metas y objetivos. En efecto:

- a) Se cumplió buena parte de lo programado en trabajo de infraestructura, quedando pendientes algunas obras que estaban en los proyectos aprobados y que tenían asignaciones comprometidas para su realización.
- b) Hubo un grado muy alto de cumplimiento en las tareas de organización de la comunidad y de formación de líderes.
- c) Hubo un avance claro e importante de empoderamiento, el cual se expresa en la eficacia de las acciones de las asambleas y juntas de las comunidades y en las acciones de sus respectivos líderes.
- d) Se iniciaron numerosos proyectos económicos basados en microempresas, cooperativas, ecoturismo, artesanías, etc.

Toda la información disponible apunta a que, a pesar del corto tiempo transcurrido desde el inicio, el cumplimiento de los objetivos del Programa y los logros del mismo han sido muy altos. Como lo reveló la evaluación realizada por un grupo de UNESCO (2005), los logros reflejan un gran éxito, aunque por supuesto se trata de un esfuerzo de sólo de tres años.

### **Las relaciones inter-agenciales**

La pregunta obvia es ¿cómo pudo este programa lograr buena parte de sus objetivos en medio de tanta complejidad y en tan corto tiempo?

Quienes han trabajado en esta temática se han encargado de señalar una serie de factores que afectan positiva o negativamente la implementación de programas inter-agenciales. Siguiendo esa tradición de estudios, se tratará de identificar para este caso aquellos

factores destacados como dificultades y barreras y se examinará cómo fueron enfrentados, a fin de entender cómo es que se logró tener éxito. Además, se examinarán otros factores que aparecen como apoyos o soportes en este esfuerzo.

Sin embargo, no se intentará dar una respuesta analizando factores relativamente independientes, lo cual en el mejor de los casos produce una especie de “casuística gerencial”. Más adelante se enfocará la atención en una serie de elementos que son externos a las relaciones, pero que forman parte del entorno en que funcionan y ejercen influencia en los procesos de colaboración y trabajo conjunto. En este sentido, se tratará de examinar de qué manera la configuración organizacional en la que fue implantado el conjunto de relaciones ha podido afectar de manera positiva su desarrollo.

### **Factores que intervinieron en el programa de Puerto Rico**

En un primer paso, se analizarán algunas barreras que han aparecido con frecuencia en la literatura técnica y se examinará de qué manera las enfrentó el programa de Puerto Rico cuando eran negativas y cómo se apoyó en ellas cuando eran positivas.

#### ***Barreras***

De acuerdo a la forma tradicional en que han operado las administraciones públicas, sus agencias han identificado y destacado una serie de dificultades a la cooperación y al trabajo conjunto. En sus primeros trabajos sobre el tema, Bardach (1998) identificó y analizó una serie de importantes barreras que surgen en un esfuerzo de este tipo. Más adelante focalizó sus esfuerzos en elementos que contribuyen a un desarrollo exitoso de coordinación (Bardach, 2001; Thompson, 2002). En esta parte seguiremos de cerca sus planteamientos.

#### ***Fragmentación del aparato público***

La arquitectura de la administración pública, tanto a nivel nacional como estatal, ha sido siempre la de un sistema altamente fragmentado, con pocos mecanismos de articulación, lo cual es particularmente notorio al interior de los departamentos o ministerios. Esto ha hecho surgir barreras y murallas a la colaboración y al trabajo coordinado entre las agencias.

Siempre que se trata de implementar un programa amplio, cada agencia gubernamental, haciendo gala de un claro sentido de identidad, se considera independiente y separada de cualquier otra del aparato público. Las expresiones “murallas”, “barreras” y “feudos” indican el grado de separación que existe entre esas organizaciones y el rechazo de cada una de ellas hacia la colaboración. No ha existido una tradición de trabajo conjunto en el sector público; peor aún, ni siquiera existen ejemplos aislados importantes. Aplicado al caso que nos ocupa, cuando el promotor de la OCEPR diseña un primer plan y luego contacta al Departamento de Obras Públicas, el ingeniero o el técnico de esta organización tiende a sentir que el promotor pretende asignarle roles y percibe esa conducta como una ofensa o por lo menos como un error. Por consiguiente, al iniciar un

esfuerzo de esta naturaleza, el trabajo gerencial tiene la tarea enorme de superar las diferencias intergubernamentales.

Es probable que la gran dificultad de este desafío radique en que se ha considerado que su superación tiene que ver exclusivamente con la actividad gerencial. Esta forma de ver el problema, sin dirigir la atención a las bases institucionales en que opera, es una perspectiva equivocada.

En el caso de Puerto Rico, la fragmentación y separación estuvo y sigue presente, pero justamente una de las particularidades del programa de “gobierno conjunto” es que no se apoyó sólo en los esfuerzos gerenciales.

### *Gerencia de metas*

Una de las dificultades que ha sido destacada en la coordinación inter-organizacional ha sido la inexistencia de metas específicas y claras al inicio de los programas. Es casi de sentido común afirmar que sólo cuando se establecen metas claras es posible determinar cuál es el nivel de relaciones inter-agenciales necesario para llevar los programas a cabo.

Esta situación nunca fue un problema para el programa de Puerto Rico. Las metas generales se establecieron desde el comienzo para todo el programa y las metas específicas de los proyectos inter-agenciales fueron establecidas al aprobarse cada una de esas intervenciones. Sin duda, las metas establecidas con mayor precisión fueron las de las intervenciones en infraestructura. Por su parte, las metas correspondientes a los proyectos sociales han variado en su grado de precisión, de acuerdo con la naturaleza de las intervenciones y las tecnologías que utilizan. De todas maneras, fue posible, gracias a los acuerdos, establecer en cada caso los objetivos y metas perseguidos y determinar el tipo e intensidad de las relaciones inter-organizacionales requeridas.

### *Política incremental*

Como se había expresado con anterioridad, la formulación de la política para las comunidades especiales fue de tipo incremental, con grados de expansión considerables. Así, cuando se aprobó el fideicomiso y se estableció que su junta directiva debía aprobar las inversiones en infraestructura, surgió la necesidad de iniciar procesos de negociación para hacer efectiva la coordinación de la OCEPR. En efecto, las solicitudes iniciales de intervención presentadas por las comunidades tuvieron que ser procesadas por la OCEPR y los dos departamentos de infraestructura, pero a esto se agregó el requisito de la aprobación de la junta del fideicomiso, lo que implicó dificultades adicionales y aumentó el tiempo necesario para aprobar los proyectos. Sin embargo, siempre fue posible lograr acuerdos y salvar inconvenientes. En principio, es cierto que los procesos de decisiones incrementales en una política tienden a producir inconvenientes y a generar problemas al trabajo inter-organizacional, pero esta no es una consecuencia obligada.

## *Cultura*

Un elemento crítico en todos los estudios de relaciones inter-agenciales ha sido la presencia de una cultura organizacional diferente en cada institución pública participante. Los valores, normas y creencias fuertemente enraizados en cada agencia pueden generar problemas permanentes a la implementación conjunta, en especial si son incompatibles.

En el programa en referencia aparecen dos tipos de organizaciones con culturas muy diversas. Por una parte, está la cultura de las organizaciones donde prevalecen los profesionales técnicos, como el caso de los ingenieros, constructores o arquitectos, quienes están acostumbrados a trabajar con tecnologías duras, con datos cuantitativos, con metas muy claras, con procesos en los que es posible identificar la secuencia apropiada y separar analíticamente cada una de sus fases, por lo que casi siempre es posible optimizar los procesos de producción.

Por otra parte están las culturas organizacionales donde prevalecen las profesiones de carácter más humanista, como son las del campo social, donde psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, comunicadores, etc. utilizan principalmente datos cualitativos y tecnologías blandas que presentan dificultades específicas para la gestión, pues los resultados nunca están garantizados y en muchos casos tardan largo tiempo en manifestarse. Esto implica que sus culturas organizacionales son muy diferentes.

Así, en las organizaciones de la política bajo estudio se podía percibir con fuerza que los profesionales de tecnologías duras tendían a ver las metodologías de desarrollo social como “ideológicas” y las de ellos como “científicas”, lo cual implicó una descalificación explícita al segundo grupo.

Sin duda estos elementos introdujeron distorsiones y dificultades en el trabajo conjunto, pero a pesar de ello siempre se estuvo muy cerca a la realización de un trabajo coordinado gracias al compromiso, y más importante aún, a un proceso de aprendizaje de la cultura del otro. Dadas las diferencias de estas culturas, es posible que se requiera un esfuerzo más prolongado en el tiempo para avanzar hacia un trabajo coordinado.

Un segundo problema que tiene que ver con elementos culturales se refiere a la forma en que los profesionales se relacionan con los ciudadanos. Para los profesionales de las agencias sociales, la participación de los miembros de las comunidades en los asuntos del programa es parte de su entorno normal y, en general, tienden a manejar estas situaciones de manera adecuada. Pero en las organizaciones donde prevalecen los aspectos técnicos, como Vivienda u otras similares, el arquitecto y el ingeniero tienden a ver la participación de la comunidad y de sus residentes en el programa como una intromisión indebida. Es posible que en su práctica privada estos profesionales puedan responder a las demandas de sus clientes, pero si la demanda viene de un miembro de las comunidades, la perciben de manera negativa.

En el caso de Viviendas, el arquitecto iba a la comunidad para emitir un diagnóstico técnico y decidir lo que se debía hacer. Luego preparaba su proyecto y volvía con él a la

comunidad. Su propuesta podía ser aprobada o rechazada. Esto obligaba a los profesionales a negociar con los miembros de las comunidades, lo que era visto con profundo disgusto por esos funcionarios. Sin embargo, de acuerdo con el testimonio de altos directivos de esas organizaciones, la necesidad de cumplir con los compromisos forzó un proceso de aprendizaje por ambas partes y los resultados finales de los proyectos sólo se vieron afectados tangencialmente por estas perspectivas diferentes.

Frente al problema que plantean las diferencias de cultura organizacional y las recomendaciones acerca de las formas de “manejar” la situación, es necesario cuidarse de tratar a la cultura como a una variable que se puede controlar. Es preciso recordar que la cultura es un conjunto de valores, rituales y creencias que se refleja en las pautas de comunicación y en los comportamientos de un grupo, por lo cual tiene una gran importancia simbólica tanto para la organización como para sus integrantes y para los ciudadanos. Tratarla como una simple variable a controlar puede producir problemas mayores que los que se tratan de resolver. Al respecto, los trabajos de Senge (1995) sobre cambio cultural y eficiencia organizacional ofrecen un camino mucho mejor para enfrentar este problema.

### *Presupuesto*

El presupuesto necesario para operaciones conjuntas siempre ha sido considerado por todos los investigadores del tema como un motivo de conflicto y una barrera o limitante a la cooperación inter-agencial. Sin embargo, gracias al fideicomiso y otros fondos obtenidos por el gobierno, el presupuesto no constituyó en este caso una barrera para el esfuerzo conjunto, sino una oportunidad y, eventualmente, un incentivo para realizar el trabajo con altos niveles de cooperación.

### *Apoyos o soportes*

#### *Conducción cooperativa*

Varios autores han señalado a la conducción como una amenaza potencial a las relaciones inter-organizacionales, excepto cuando es de tipo cooperativa.. En el caso de la OCEPR, su conducción apareció desde el inicio proponiendo formas de colaboración entre agencias y con los representantes de los beneficiarios. En efecto, utilizó un enfoque incremental-participativo que supone una conversación con los involucrados en los distintos niveles de operación y acuerdos entre las partes en cada uno de estos niveles sobre el trabajo a realizar. Este proceso de participación proporciona a los actores un sentido de propiedad y de compromiso con el proyecto y permite manejar los niveles de ansiedad de los miembros de la organización y generar un apoyo consensuado al programa de parte de todos los participantes.

Ciertamente este enfoque que privilegia la participación no permite tomar decisiones de manera rápida. En el caso bajo análisis es sorprendente que no se haya utilizado un enfoque centralizado y cerrado (en el que los directivos superiores se reúnen y toman las

decisiones), pues en él los diseños de los proyectos descansan sólo en el trabajo realizado por la burocracia y, de esa manera, responden a los intereses de los funcionarios, asegurando un procedimiento muy rápido y expedito. Fue una decisión crucial de la conducción del programa de Puerto Rico utilizar un enfoque de colaboración y de generación de acuerdos entre todas las partes involucradas. Los resultados de la búsqueda de grados de consenso entre la OCEPR, las agencias y las comunidades fueron claves para el éxito del proyecto, pues si bien las decisiones fueron demoradas, la implementación de las mismas fue rápida y eficiente porque se contaba con altos grados de apoyo entre todos los participantes.

### *Liderazgo*

Tanto la presencia o ausencia de liderazgo como la calidad del mismo son elementos calificados prácticamente por todos los que trabajan en el área como de suma importancia. La afirmación general es que siempre que está ausente, los programas fracasan, pero cuando está presente, la gran mayoría de ellos tiene éxito.

En el complejo programa bajo estudio se presentaron dos liderazgos complementarios. En las comunidades, los representantes de los residentes desarrollaron un fuerte liderazgo que les permitió hacer sentir sus demandas y exigir el cumplimiento de los acuerdos en todo el aparato oficial comprometido en esta empresa.

Por otra parte, el liderazgo de la Gobernadora fue un elemento clave en la operación del programa, dado el papel principal que ella le asignó en su gobierno. La legitimidad y la fortaleza de su liderazgo fueron determinantes en el entramado inter-organizacional, ya que se expresaron no sólo en su relación con los más altos dirigentes de las organizaciones públicas, sino también en su relación con los residentes y los líderes de las comunidades, impulsándolos a todos a hacer un trabajo que permitiera lograr las metas del programa. Su liderazgo fue de tipo tutelar, pero nunca de intromisión directa e inmediata en la ejecución de los proyectos

Este liderazgo se hizo sentir también entre los funcionarios de la OCEPR, quienes sabían que contaban con el respaldo de la Gobernadora para sus tareas. Sin este apoyo, la posición de la OCEPR como oficina coordinadora habría sido relativamente débil.

La existencia de un doble liderazgo coincidente en sus metas presionó notablemente al aparato público involucrado en el programa, impulsándolo a realizar una acción efectiva y concertada.

### *Flexibilidad y capacidad de colaboración*

Toda agencia del sector público debe tener una cierta capacidad organizacional de colaboración para poder involucrarse en programas integrados. Este requisito a menudo se entiende como un impedimento, pues la rigidez de los procedimientos internos de cada agencia constituye un serio limitante para el trabajo conjunto.

Al inicio de todo programa inter-agencial es frecuente que se presenten serios problemas de ajuste de estructuras y procedimientos. El intento de coordinar genera dificultades al interior de las organizaciones, las cuales son más agudas mientras más rígidos sean sus procedimientos.

Sin embargo, en el caso de Puerto Rico las agencias comprometidas con el programa hicieron un serio esfuerzo por flexibilizar sus formas de trabajo, y aunque no sin dificultades, lograron ajustes que les permitieron avanzar en la ejecución de los proyectos. En este esfuerzo se desarrollaron dos formas de enfrentar los ajustes de procedimiento: a) algunas agencias, especialmente las que trabajaban en asuntos sociales, pudieron hacer esos cambios hacia adentro de la organización -como meras adaptaciones- sin tener que efectuar cambios mayores en su funcionamiento normal. De hecho, el ajuste consistió en una reorientación de sus acciones y de su aplicación en localidades específicas; y b) las agencias que operaban con procedimientos muy estrictos y rutinas consolidadas tuvieron que realizar adaptaciones mayores; este fue el caso de los departamentos de Transportación y Obras Públicas y de Vivienda, quienes tuvieron que dedicar parte importante de su tarea “normal” al programa. Estas agencias revisaron sus procedimientos para adaptarlos a los requerimientos del programa. El Departamento de Transportación y Obras Públicas creó un grupo de trabajo dedicado exclusivamente al programa y designó a algunos funcionarios para que se dedicaran tiempo completo a la tarea de facilitar el desempeño del grupo, ayudando a los profesionales a efectuar sus trabajos en condiciones distintas a las de los programas normales (plazos mucho más cortos, por ejemplo) y a subsanar los problemas que surgieran de la aplicación de los nuevos procedimientos. Todas estas acciones fueron percibidas por el personal como un trabajo “extra” que quebró la operación normal. A fin de superar todas las dificultades que surgieron, se tuvo que contratar personal especial de apoyo para las tareas de administración. El Departamento de Vivienda, por su parte, dedicó buena parte de su planta de arquitectos a este esfuerzo y recurrió a servicios de terceros para complementarlo, lo cual generó problemas con los residentes de las comunidades, dado que estos nuevos trabajadores no eran parte de la Administración Pública. Sin embargo, esta estrategia le permitió cumplir con las metas que tenía asignadas.

Otra faceta de la flexibilidad de las relaciones inter-organizacionales es la que deben exhibir los actores en términos de capacidad para colaborar en la solución de los problemas que surgen en cada situación. En el trabajo conjunto se han dado procesos de ensayo y error, lo cual revela que los funcionarios tienen altos grados de flexibilidad que facilitan la ejecución de los programas. Pero cuando carecen de esta flexibilidad, los funcionarios encargados de los proyectos pueden enfrentar problemas con los organismos de control administrativo, lo cual opera en sentido opuesto a lo que se ha buscado con el “empoderamiento” para establecer alianzas e implementar el proyecto con efectividad.

Al examinar esta larga lista de barreras y apoyos, se hace patente que **esta tradición de estudiar las relaciones interorganizacionales** no produce resultados aceptables, pues los efectos de cada uno de **esos factores** aparecen y desaparecen según una gran cantidad de contingencias y elementos situacionales. En estas circunstancias, la consecuencia práctica inmediata es dejar en hombros de los gerentes la responsabilidad del manejo de

los factores, en la situación en que se presentan, haciendo énfasis en **sus estrategias gerenciales**.. Como paso inicial para entender las relaciones inter-organizacionales, la tradición mencionada es correcta, pero a menos que se pueda avanzar hacia un planteamiento que tenga una base teórica, por limitada que sea, no se logrará un avance real.

Una forma distinta de avanzar en la comprensión de los fenómenos de coordinación y cooperación entre agencias del sector público es examinar la configuración general que adopta este sistema de relaciones interagenciales, los mecanismos que utiliza de forma que puedan ser entendidos como partes no pasajeras de sistemas socio-organizacionales dinámicos que imponen ciertas reglas de juego y entregan a los actores un marc 17 posibilidades. El caso de Puerto Rico abre una puerta en esa dirección.

### **Las relaciones inter-agenciales y la arquitectura organizacional**

El cuadro organizacional que se ha descrito hasta aquí junto con sus funciones correspondientes, puede ser entendido como una configuración que permite examinar desde una perspectiva sistémica las relaciones que se producen en su interior.

Si se examina con cuidado el diseño de este sistema estructurado- configuración de las relaciones y mecanismos que operan en él - aparece toda una constelación de flujos de trabajo, de información, de tecnología, de recursos financieros, de servicios, etc. Lo notable del caso bajo análisis es que, en términos de los propósitos del sistema, prácticamente todos ellos han operado con eficacia a pesar de lo complejo que ha sido el funcionamiento.

Una de las características más notables de esta configuración es su arquitectura organizacional, la cual ha permitido trabajar sistemáticamente con coordinaciones en varios niveles.

Un primer nivel de coordinación ha operado en la relación surgida entre las asambleas de residentes y sus líderes con los funcionarios de OCEPR; los programas de acción fueron acordados entre todos ellos. Estos acuerdos permitían a los representantes de las organizaciones comunitarias hacer un seguimiento del programa y presionar a la organización coordinadora y a las demás agencias del programa para que respondiesen por las acciones concertadas. Las relaciones de los líderes de las comunidades con los operadores de OCEPR permitieron una comunicación fluida y un grado de apoyo de los operadores ante otras agencias participantes en el programa.

Un segundo nivel de coordinación se concentró en la División de Coordinación Inter-agencial de la OCEPR, la cual preparó los programas de acción y llegó a un acuerdo con otras agencias del Gobierno para llevar a cabo los proyectos y acciones de intervención en las comunidades. Para preparar esos proyectos, la División trabajó mediante planificación participativa con el resto de las organizaciones, o bien, siguió procesos de negociación y concertación con ellas.

Un tercer nivel de coordinación operó entre las comunidades y el conjunto de agencias participantes para aprobar los proyectos que se ejecutarían, pues su implementación sólo era posible después de su aprobación por todas las partes. En este nivel, la función de seguimiento y control ejercida por la OCEPR fue central, pues manejó toda la información oficial del avance del programa, tanto la que procesaba la Oficina como la de las agencias participantes. Además, contó con información extraoficial proporcionada por los líderes de las comunidades, lo que ayudó a la Oficina en su función de seguimiento y coordinación. Con esta información, la coordinación central pudo comunicarse con todas las agencias asociadas para resolver los problemas de coordinación, asegurar la colaboración de todas las partes y exigir que las acciones se realizaran según lo programado.

El cuarto nivel lo constituyó la Gobernación. Allí se estableció una oficina de apoyo a la Gobernadora, cuyo personal, muy capacitado, quedó encargado de hacer un seguimiento al programa pero, en particular, a las inversiones en infraestructura. Estos asistentes de la Gobernadora siguieron muy de cerca el trabajo de los Departamentos de Obras Públicas y Vivienda, controlando la planificación de corto plazo y efectuando reuniones relativamente frecuentes con los secretarios de los departamentos o sus representantes para coordinar las acciones y asegurar que el flujo de trabajo no se interrumpiese. Además, la Gobernación realizó acciones de facilitación para todos los proyectos del programa, tanto en la parte física como social. Este último nivel, a partir de la posición de liderazgo de la Gobernación, pudo encargarse de asegurar, en última instancia, la coordinación horizontal y vertical del programa.

Por otra parte, en términos de coordinación, los problemas que se iban presentando en cualquiera de los niveles podían ser elevados al siguiente, pues los canales de comunicación entre ellos permanecieron siempre abiertos. De esta forma, las agencias participantes sintieron durante todo el proceso de implementación la presión permanente que se iniciaba en la base misma, es decir, en las comunidades, y que obligó al aparato público a coordinar sus esfuerzos y cumplir las metas aprobadas.

En otros términos, en este sistema dinámico se establecieron canales formales e informales de comunicación que siempre estuvieron abiertos en distintas direcciones. Este sistema de múltiples canales, muchos de ellos redundantes, permitió que cada uno de los actores tuviese información sobre lo que estaba ocurriendo, y dada la diversidad de fuentes, se hizo muy difícil evadir o ignorar los compromisos contraídos. También facilitó la acción de coordinación de la OCEPR, impulsando, y de hecho forzando, la coordinación de las agencias gubernamentales en cada uno de los niveles. Este sistema aprovechó la existencia de la gran cantidad de canales de comunicación que siempre estuvieron abiertos entre todos esos niveles de coordinación y de control. Es posible que esta redundancia hiciera algo más lenta la ejecución, como ocurre con todo sistema con este tipo de conexiones, pero lo más importante es que garantizó una alta efectividad.

Al examinar esta situación se puede conjeturar que mientras más canales de comunicación estén abiertos y más omni-direccionales sean, mayor y mejor será la

coordinación entre las agencias participantes. Sin ninguna calificación, esta hipótesis puede también implicar que en un ambiente desestructurado, estos flujos de información pueden llevar a que surja una serie interminable de conflictos. Sin embargo, cuando esto ocurre en un espacio organizacionalmente estructurado, en el que operan liderazgos coincidentes en la base y en la cumbre, se establecen límites a la interacción y se asegura que a mayor comunicación, efectivamente se produzca una mayor coordinación inter-agencial.

Esta lectura de la situación a partir de la experiencia puertorriqueña permite sugerir que es necesario estudiar detenidamente formas estructurales o configuraciones similares a las que muestra esta experiencia, examinando cómo pueden ellas conducir a la colaboración y a la coordinación inter-agencial y ayudar a la gerencia a lograr los objetivos de 19 programas.

Nuestra conjetura es que en un sistema altamente interconectado, con varios niveles de coordinación y control, los acuerdos formales sobre relaciones inter-agenciales permiten un trabajo conjunto en programas y proyectos sociales. La arquitectura organizacional utilizada en este programa, dado su especial diseño, ha tenido un efecto positivo en el establecimiento de relaciones inter-organizacionales eficientes.

Dado el carácter exploratorio de este estudio, los datos con que se ha trabajado y la metodología utilizada no permiten sacar conclusiones firmes, pero aparece aquí una serie de sugerencias que deben ser consideradas en cualquier esfuerzo serio por lograr que las agencias del sector público trabajen en conjunto. Para avanzar en esta línea de investigación, será necesario sacar el modelo del sistema dinámico de este programa, u otro similar, y luego utilizarlo, no para hacer predicciones, sino para explorar y aprender el manejo de las relaciones inter-organizacionales en la ejecución de programas sociales.

## **Conclusiones**

Este estudio, de carácter estrictamente exploratorio, examinó las formas en que las relaciones inter-agenciales pueden lograr que las agencias gubernamentales se coordinen y cooperen para implementar con efectividad programas sociales. Se utilizó el Programa de Comunidades Especiales de Puerto Rico y se analizaron las formas organizativas y los procedimientos utilizados por la OCEPR en la lucha contra la pobreza. Ese programa utilizó un enfoque de “gobierno conjunto” y tuvo, en la etapa bajo estudio, un éxito notable. La pregunta es cómo se logran esos resultados.

La descripción del Programa, siguiendo un enfoque socio-organizacional, muestra una serie de características muy especiales:

- a) La creación de un cuerpo permanente de funcionarios encargados de establecer y manejar las relaciones inter-agenciales dentro del programa: la OCEPR.
- b) La organización y empoderamiento de la población objetivo.

- c) El establecimiento de acuerdos explícitos entre los actores organizacionales y sociales respecto de los proyectos a desarrollar.
- d) La presencia de un liderazgo lúcido y de alto nivel.

Es posible conjeturar que estas características ayudaron a obtener resultados positivos.

Desde la perspectiva de las relaciones inter-organizacionales, se analizó una serie de factores que tradicionalmente han sido presentados por la literatura como favorables o perjudiciales para los esfuerzos de cooperación y coordinación. Este tipo de análisis, aunque positivo en su esfuerzo por entender qué elementos afectan la cooperación y coordinación, no permite avanzar en el conocimiento, pues presenta cada factor como un dato sin vinculación alguna con otras variables; además, es totalmente situacional y no es teórico.

Finalmente, a partir del examen de la forma en que se desarrollaron las relaciones inter-organizacionales en el programa, fue posible analizar su arquitectura organizacional, la cual promovió e hizo funcionar un complicado conjunto de relaciones interpersonales e inter-organizacionales a partir de demandas y respuestas provenientes de todas las agencias y grupos involucrados.

Las relaciones entre actores, a los que se otorgaron competencias especiales para actuar en este medio, operaron en un complejo sistema dinámico socio-organizacional. Más aún, esta configuración se caracterizó por su forma de coordinar las actividades en varios niveles, lo que hizo que se reforzaran unos a otros gracias a un sistema de comunicación abierto en todas direcciones. Al interior de la OCEPR y del Programa operó un mecanismo de capas conectadas en distintos niveles que además vinculó estrechamente a las agencias asociadas y permitió una relación con el nivel superior de conducción, en manos de la Gobernadora del Estado. Esta forma de operar con múltiples canales de comunicación abiertos en todas direcciones garantiza una información actualizada y veraz a todos los agentes del sistema, obligándolos a cumplir los acuerdos de trabajo conjunto. Esta red de comunicaciones es altamente redundante, lo cual permite a quienes manejan el proceso realizar una coordinación adecuada. Al mismo tiempo, pone límites dentro del sistema y establece un control altamente eficiente.

Frente a las relaciones inter-agenciales afectadas por un gran número de factores que pueden estar presentes o no, y sin relación entre ellos, esta nueva perspectiva permite apreciar no sólo las relaciones inter-organizacionales, sino la manera como ellas operan al interior de la estructura de un sistema dinámico socio-organizacional. Esta es una manera integrada de examinar la situación, desde una perspectiva de sistemas dinámicos.

Como todo trabajo exploratorio, las conjeturas formuladas deben ser puestas a prueba de manera rigurosa.

## Bibliografía

- Althaus, R. y D. Yarwood. 1993. "Organizational Domain Overlap with Cooperative Outcomes" *Public Administration Review*. Vol. 53, N° 4.
- Anónimo. 2003. "El Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades". *El País Posible*. Año 1, N° 1.
- Bardach, E. 1996. "Turf Barriers to Interagency Collaboration". En Donald Kettl y H.B. Milward. *The state of Public Management*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- , 1998. *Getting Agencies to work together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington D.C. Brookings
- , 2001. "Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 11, N° 2.
- Bourgault, J. y R. Lapierre. 2000. "Horizontalidad and Public Management". Québec. Canadian Centre for Management Development.
- Claiborne, N. y H. Lawson. 2005. "An Intervention Framework for Collaboration". *Families in Society* Vol. 86, N° 1.
- Colón Reyes, L. 2003a. "La lucha contra la pobreza". *El País Posible*. Año 1, N° 1.
- , 2003b. *El País posible: Modelo de apoderamiento y autogestión para las Comunidades Especiales de Puerto Rico*. Comunidades Especiales de Puerto Rico. San Juan de Puerto Rico. Documento mimeografiado.
- , 2003c. *Memorial explicativo presupuesto recomendado año fiscal 2003-2004*. Comunidades Especiales de Puerto Rico. Documento Mimeografiado.
- Cope, S. y J. Goodship. 1999. "Regulating Collaborative Government: Toward Joined-up Government?" Public Administration Committee of the Joint University Committees. York. U.K.. Documento mimeografiado.
- Dawes, S. y L. Préfontaine. 2003. "Understanding New Models of Collaboration for Delivering Government Services". *Communications of the ACM*. Vol 46, N° 1.
- Foster-Fishman, P; D. Salem; N. Allen; y K. Fahrback. 2001. "Facilitating Interorganizational Collaboration: The contribution of interorganizational alliances." *American Journal of Community Psychology*. Vol 29, N° 6 .
- Grubbs, J. 2000. "Can agencies work together? Collaboration in Public and Non Profit Organizations". *Public Administration Review*. May/Jun. Vol. 60, N° 3.

- Huxham, C. y S. Vangen. 1996. "Working Together: Key Themes in the Management of Relationship Between Public and Non-Profit Organizations". *The International Journal of Public Sector Management*. Vol 9, N° 7.
- Ley para el desarrollo integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. 2001. Lexjuris de Puerto Rico, Ed. San Juan de Puerto Rico. Documento mimeografiado.
- Mc Guire, M. 2002. "Managing Networks: Propositions On What Managers Do and Why They Do It". *Public Administration Review*. Washington D.C. Vol 62., N°5.
- Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico. 2003. "Perfil socio-económico de la población de residentes de Comunidades Especiales". *Comunidades Especiales de Puerto Rico*. San Juan de Puerto Rico. Documento mimeografiado.
- Préfontaine, L. y otros. 2000. *New models of collaboration for Public Service Delivery*. Québec. . Pivot - CEFRIO
- Pollitt, C. 2003. "Joined-up Government: A Survey". *Political Studies Review*. Vol.1, N°1.
- Rivera, M. 2003. "Educación, ciudadanía y modelos económicos". *El País Posible* Año 1, N° 2. San Juan, Puerto Rico.
- , S/f. "Hacia una consolidación de una política integrada e innovadora contra la pobreza en Puerto Rico". Documento mimeografiado. San Juan, Puerto Rico.
- Rounce, A. y N. Beaudry. 2002. *Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries*. Québec, Canadian Centre for Management Development.
- Senge, P. y otros. 1995. *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona. Granica.
- Tang, S-Y. 2005. "Individual-Level Motivations for Interagency Cooperation". *Public Administration Review* . Vol 65., N°3.
- Teisman, G. y E-H. Klijn. 2002. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?". *Public Administration Review*. Vol. 62, N° 2.
- Thompson, D; R. Socolar; L. Brown y J. Haggerty. 2002. "Interagency Collaboration in Seven North Carolina Counties". *Journal of Public Health Management and Practice*. Vol 8. / N° 5..
- Vangen, S. y C. Huxham. 2001. "Nurturing Collaborative Relations: The Contributions of Interorganizational Alliances". *The Journal of Amplified Behavioral Science*. March, Vol. 39. / N° 1.

Vanolli, H. 2003. "Desarrollo socio-económico comunitario. El nuevo rostro del futuro". *El país posible*. Año 1, N° 2.

-----, 2003. "La pobreza en Puerto Rico". *El país posible*. Año 1, N° 2.

Vigoda-Gadot, E. 2004. "Collaborative Public Administration: Some Lessons from the Israeli Experience". *Managerial Auditing Journal*. Vol. 19, N° 6.

Weis, J. 1987. "Pathways to Cooperation Among Public Agencies". *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 7, N° 1.