

ANEXO 1

METODOLOGÍA DE DETERMINACIÓN DE:

1. TIPO DE "HECHO" COMO ACCION, PERCEPCION, DEMANDA O CONFLICTO Y
2. PRIORIDAD DE TRATAMIENTO DEL "HECHO"

1. DETERMINACION DE LA TIPOLOGÍA DEL HECHO COMO ACCIÓN, PERCEPCIÓN, DEMANDA O CONFLICTO

Paso 1:

Establecer, a partir del análisis de las noticias referidas al HECHO, y otras informaciones una clara y precisa denominación del mismo. Para ello se editará el **Título o Descripción** del hecho o situación de forma tal que se describa suficientemente lo esencial.

HECHO: A los efectos de este trabajo un "hecho" puede constituir, una Acción, Percepción, Demanda o Conflicto que en todos los casos está vinculado al interés del Gobierno.

Además puede incluir una amplia gama de conceptos como Acontecimiento, Evento, Manifestación, Expresión, Reclamo, Situación, Escenario, Confrontación etc de importancia socio económica, política o cultural que se desarrolla en el transcurso del tiempo y está generado en alguna actividad humana o natural.

Paso 2:

Para determinar la **Tipología** del "hecho" como Acción, Percepción, Demanda o Conflicto, conviene tener presente la conceptualización):

Acción

Este concepto se utiliza en la metodología, asociado a la actividad, intervención y realización de actores. Como concepto operativo, la acción es el conjunto de actividades o movimientos que desarrolla un actor estatal o societal con el fin de alcanzar un objetivo. (Thinès y Lampereur.)

Se habla de los medios de acción de los actores societales o gubernamentales; también con el fin de delimitar el universo de la acción, se habla de acciones técnico-administrativas, acciones políticas, acciones confrontacionales, acción de riesgo, etc.

Conceptos de Base: En la Filosofía, es el comportamiento cuya naturaleza misma es simbólica o intencional; el objeto de la acción consiste tanto en obtener resultados

instrumentales inmediatos (en el acontecimiento), como en producir un efecto como gesto significativo y señal de una intención (en la comunicación). Pero ninguna acción asume la totalidad de una situación, no alcanza el acontecimiento; así, la acción pura es un mito de la conciencia especulativa (Merleau-Ponty). En la Psicología, en el sentido de comportamiento, la acción denota el cambio, el movimiento, la respuesta de toda entidad o sistema en relación con su medio o su situación; la acción es un sistema de interacciones (Piaget). En la Sociología, la acción denota toda actividad que manifieste una actitud organizada y finalizada, que comporte anticipaciones (planes), actividades reguladas normativamente (roles) en función de grupos de referencia (expectativas), realizaciones simbólicas de objetivos (valores).

La definición objetiva de acción (Durkheim) consiste en maneras de actuar, de pensar y de sentir exteriores al individuo consciente y con voluntad propia, dotadas de un poder de convicción en virtud del cual se imponen al propio individuo. Esta definición insiste en el carácter impositivo de toda acción social. Una definición subjetiva de acción la encontramos en Weber, para el que la acción humana es social si tiene en cuenta el comportamiento de los otros actores sociales y está afectada por él; la acción social es de inmediato intersubjetiva y significativa para los propios actores. Tanto se trate de una intervención positiva como de una aquiescencia pasiva a una situación, la acción social será siempre voluntaria, consciente, y con un significado subjetivo para el actor. Ampliando la noción de acción, Parsons ha intentado inscribir la Sociología en una teoría general de la acción humana. Para este sociólogo, la acción debe comprenderse como toda actividad humana, individual o colectiva, consciente o inconsciente, desde la reacción biológica hasta la actividad de simbolización (el lenguaje, el pensamiento). En la sociología accionalista de Alain Touraine, la acción no puede definirse simplemente como una respuesta a una situación social; es ante todo creación, innovación, atribución de sentido. Toda acción social está orientada hacia valores, inserta en formas sociales y campos de decisión, utiliza los modos de expresión simbólicos; la concepción accionalista intenta sintetizar los aspectos objetivos y subjetivos de la acción social. El sistema de acción histórica designa un conjunto articulado de elementos constitutivos de la acción que mantienen entre sí relaciones dialécticas de complementariedad (de dependencia) y de oposición (de autonomía). Es, por tanto, un sistema de contradicciones. En el nivel de las teorías sociológicas, el funcionalismo contempla la acción bajo el aspecto de la función que ejerce o del rol impuesto, mientras que el accionalismo y el marxismo se interesan más por la acción como producción o reproducción de relaciones sociales.

Percepción

La identificación y calificación de las percepciones, generalmente, se asocian a opiniones que los actores políticos y sociales tienen o emiten con relación a un objetivo o acción gubernamental y expresan la posición personal en relación al "hecho" o situación y, algunas veces incorporan análisis de las causas que están en la base del problema a resolver con la acción gubernamental. Es un aspecto importante a tener muy en cuenta al momento de programar acciones políticas directas estratégicas, contenidos y formas del discurso de las acciones comunicacionales que deben acompañar al proceso de ejecución de la acción gubernamental. Además es importante "descubrir" los significados no manifiestos expresados como opinión o percepción.

Conceptos de Base: Son las expresiones de opinión de los actores sobre un asunto o materia. También la impresión, sensación, imágenes, pareceres, pensamientos, actitudes y posiciones asumidas por los actores societales y estatales con relación a un tema determinado o asunto. Desde la perspectiva del comportamiento de los actores, las percepciones pueden ser de diferentes tipos y asumir diversas formas: autopercepciones, percepciones del quehacer gubernamental, percepciones del quehacer legislativo, percepciones sobre las características de la estructura, percepciones del funcionamiento del sistema, percepciones sobre un hecho o acontecimiento. En la Filosofía y la Psicología, la percepción, en general, es la función por la que nuestra mente se forma una representación de los objetos exteriores. En la definición de la percepción existe una doble implicación: la de percepción como conciencia y la de percepción como conocimiento. Titchener define la percepción como un complejo de elementos de naturaleza sensorial a los que se asocian imágenes.

Demanda

La identificación de las demandas formuladas por los actores es un aspecto que debe ser claramente determinado en las primeras fases del proceso de programación. También en la fase de programación de las acciones técnico-administrativas y de las intervenciones políticas, es importante que exista una correspondencia entre demandas formuladas y nivel de satisfacción de las mismas, producto de la puesta en operación de la acción gubernamental. En caso que la acción técnico administrativa gubernamental

no satisfaga las expectativas de satisfacción de las demandas de los actores sociales, se debe considerar el potencial conflicto producto de esta insatisfacción y en función de ello programar las intervenciones políticas necesarias.

Conceptos de Base: Son las necesidades, solicitudes y/o peticiones expresadas y formuladas por los actores sociales. Los diversos actores pueden hacer demandas al grupo de pertenencia, demandas a los partidos, demandas al Gobierno, demandas al Parlamento y/o demandas a actores que operan en el contexto internacional.

Conflicto

Este es un concepto de gran importancia, ya que, tiene un alto valor operacional, pues, en una fase del proceso de programación y gestión, se trata de identificar los conflictos potenciales entre actores producto de la puesta en operación del programa de gobierno, de desmontar los mecanismos que lo explican y, finalmente, de programar intervenciones gubernamentales que impidan que el conflicto se produzca o que, si éste debe producirse, tenga los menores costos posibles. Con fines metodológicos, la amplia gama de interacciones conflictivas puede agruparse en cinco categorías: 1) Intrasociales; 2) Estado-Sociedad; 3) Gobierno-Sociedad; 4) Estado-Gobierno; 5) entre Estados. A pesar de que el Gobierno no se encuentra siempre como uno de los pares directamente asociado a todos los conflictos, su rol en materia de mantenimiento del equilibrio de los actores que hacen a la ecuación de Gobernabilidad, hace necesario que éste deba en muchos casos intervenir en el tratamiento y resolución de conflictos de carácter intrasociales y/o entre la Sociedad Civil y el Estado. En los elementos constitutivos asociados a los conflictos, cualesquiera sean el origen y el ciclo asociados, existen algunos componentes que deben ser reconocidos por los analistas políticos y responsables de la estructuración y gestión de los mismos: a) la presencia objetiva de antagonismos entre actores, generados o basados en desacuerdos sobre temas y asuntos; b) las características de las prácticas activas entre los actores, que interactúan entre sí, que implica la utilización de medios de interacción: demandas, respuestas, actos administrativos, actos simbólicos, actos físicos, etc.; c) la existencia o no de reglas formales o informales, que "regulan" la interacción entre los actores; d) los cursos de acción, previsible de desarrollo del conflicto, reconocidos por los actores y contruidos a partir de

sus experiencias en conflictos anteriores; y e) las expectativas de los actores, en relación con los comportamientos y respuestas obtenibles del otro actor.

Conceptos de Base: Es definido como el punto en el espacio y el tiempo en el que se produce y/o aparece el antagonismo, la pugna, la oposición y el apuro entre actores de diversas índoles. Y cuyo resultado en determinadas ocasiones es difícil de prever. O en definidas situaciones cuya salida es incierta. El conflicto es, también, la relación que se establece entre dos o más actores cuando uno demanda a otro la solución de un problema específico; esta situación se ocasiona cuando algún o algunos actores no cumplen con las funciones que les impone el deber ser social. (F. Mojica Sastoque.)

Paso 3:

Una vez analizadas las características del "hecho" en relación a la conceptualización aquí presentada, se tienen suficientes elementos de juicio para seleccionar y clasificar la **Tipología** del "hecho" como:

- Acción,
- Percepción,
- Demanda,
- Conflicto.

2. DETERMINAR LA PRIORIDAD DE TRATAMIENTO QUE DEBE ASIGNAR EL GOBIERNO A LA ACCIÓN, PERCEPCÓN, DEMANDA O CONFLICTO.

Para determinar si la Acción, Percepción, Demanda o Conflicto debe ser calificada como de mucho interés para el gobierno es decir, calificada de tratamiento **Urgente** y **no Ordinario**, se deberá:

Paso 1:

Si la alta dirección de Gobierno, así lo ha determinado el "hecho", será tratado como **urgente**.

Paso 2:

1. Determinar qué objetivos estratégicos (Objetivos / Metas de Gobierno) estarían siendo afectados en forma significativa.
 2. Determinar si la APDC afecta objetivos finales e intermedios significativos de Gobierno. Esto es la identificación de escenarios que "perturban" atrasan" "impiden" la marcha de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos finales e intermedios del Gobierno en forma significativa.
 3. Determinar si los hechos, situaciones o escenarios representan o pueden representar tanto riesgos como oportunidades significativas para el Gobierno
- Si se cumple alguno de estos requisitos el "hecho", "situación" o "escenario" será calificado de **Urgente**.

Paso 3:

Si persiste la duda en relación a las calificaciones se deberá:

1. Revisar y analizar las valoraciones hechas en relación a las noticias publicadas por los medios, realizadas en el SIMED, en relación a:
 - Si los Actores y Ambitos emisores de las noticias de mayor impacto son favorables o no a la posición gubernamental.
 - Si los Temas definidos como prioritarios de Gobierno están teniendo un tratamiento pertinente o no desde la perspectiva de Gobierno.

2. Determinar si los Actores Individuales e Institucionales sustantivos - con alta influencia, pueden crear situaciones que afecten los factores de control de la gobernabilidad, en el campo de la acción política, la Seguridad, la economía, lo social y en lo político institucional.
3. Analizar la evolución de los temas y el potencial de agravamiento de las situaciones vinculadas.
4. Determinar si el "hecho", "situación" o "escenario" afecta significativamente la imagen pública del Gobierno.
5. Determinar si el "hecho", "situación" o "escenario" afecta significativamente la cohesión interna y la coordinación de la Acción de Gobierno.

Si las determinaciones de este desglose indican que los riesgos y oportunidades implícitos y explícitos son altos o significativos, el "hecho", "situación" o "escenario", identificado como Acción, Percepción Demanda o Conflicto será calificado de **Urgente**.

Paso 4:

Una vez analizadas las características de la Acción, Percepción, Demanda o Conflicto y evaluada la significación de los componentes desglosados en los 2 **Pasos** precedentes, se tendrán suficientes elementos de juicio para seleccionar las opciones de prioridad de tratamiento como:

- **Urgente**
- **Ordinario**



**PERCEPCIONES,
DEMANDAS
Y CONFLICTOS
EN
LAS RELACIONES
GOBIERNO -
SOCIEDAD**

MODULO DE INFORMACION Y ANALISIS

**RLA /91/031
PNUD - RBLAC**

SERIE: RELACIONES GOBIERNO-SOCIEDAD
DOCUMENTO Nº 4

INDICE

I. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

Capítulo 1: La situación de base

Capítulo 2: Las Percepciones De Los Actores Sociales y Políticos

Sección 1: La Clasificación

- Criterios de clasificación para posteriores procesos de consulta estructurada
- Criterios de clasificación para operaciones de consulta Directa

Sección 2: Los Instrumentos de Apoyo al Análisis de las Percepciones

Sección 3: La Utilización de Módulo de Percepciones

Capítulo 3: Las Demandas al Gobierno de los Actores Sociales y Políticos

Sección 1: La Clasificación

- Criterios de clasificación para posteriores procesos de consulta estructurada
- Criterios de clasificación para operaciones de consulta Directa

Sección 2: Los Instrumentos de Apoyo al Análisis de las Demandas

Sección 3: La Utilización del Módulo de Información y Análisis De Demandas

Capítulo 4: Conflictos Gobierno-Sociedad y Gobernabilidad

Sección 1: Los Ciclos Básicos

Sección 2: La Clasificación de los Conflictos

Sección 3: Clasificación de los Actores

Sección 4: La Gestión de Demandas y Conflictos en la Práctica de Gobierno

- Características y tipos de Cursos de Acción
- Cursos de acción estructurados
- Cursos de acción no estructurados

II. PROCESOS DE TRABAJO

1. El Monitoreo

2. La Calificación De La Información Como Percepción, Demanda Y Conflicto

3. Archivo Físico Documental De Fuentes

4. Análisis de la Percepciones, Demandas y Conflictos

5. Reportes

Anexos

- Esquema de ubicación del modulo en el sistema
- Esquema del proceso de trabajo de AC Presidente de la República
- Ficha básica de información de Percepciones Demandas y Conflictos
- Términos de Referencia del Personal

I. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

El conocimiento y el tratamiento de las relaciones Gobierno-Sociedad, y Sociedad Política-Sociedad Civil, constituyen una de las materias centrales de las preocupaciones y del quehacer diario de los equipos de gobierno y se establecen y desarrollan en marcos institucionales y contextos económico-sociales muy precisos.

Este trabajo se ha desarrollado con el objetivo de proveer a los operadores gubernamentales de bases conceptuales, metodológicas e instrumentales, con el fin de incrementar cualitativamente sus capacidades de información y análisis de las relaciones gobierno-sociedad, de programación y gestión operacional de los cursos de acción política, asociados a la Agenda de Gobernabilidad.

Con fines operacionales es posible hacer una gran distinción en el quehacer del Poder Ejecutivo:

- a. Acciones destinadas a la ejecución directa de los diferentes componentes sectoriales del programa de gobierno.
- b. Acciones destinadas a mantener la consistencia política y operacional del quehacer sectorial.
- c. Acciones destinadas a mantener y/o a crear las “condiciones políticas” necesarias al cumplimiento del programa de gobierno.
- d. Acciones destinadas a asegurar que el sistema general opere en condiciones básicas de equilibrio y reproducción.

La primera esfera de acción depende básicamente de las capacidades técnico-administrativas instaladas en los diferentes ministerios sectoriales y de la calidad de las relaciones entre los equipos de gobierno y el nivel profesional y administrativo de estas instituciones.

La segunda, depende las características de las instancias y de los métodos e instrumentos de trabajo utilizados a nivel de la Presidencia, el Consejo de Ministros y/o los Comités Intersectoriales de las áreas Económica, social y política.

La tercera esfera depende de las capacidades técnico-políticas de los equipos de gobierno y de las relaciones que estos establecen con los diferentes actores sociales.

La cuarta es una responsabilidad compartida entre los tres poderes del Estado, los partidos políticos y la Sociedad Civil.

La primera y segunda esferas se centran en actividades de programación, ejecución y control de programas de acción, proyectos y otras acciones técnico-administrativas, y son esencialmente internas al gobierno, mientras que la tercera y cuarta tienen que ver directamente con las relaciones entre el gobierno, los otros poderes del estado y la sociedad civil, y es por lo tanto una esfera de acción básicamente relacional, la cual se centra en cuatro tipos de actividades:

1. El análisis y la administración de las múltiples demandas formuladas al gobierno por los diversos grupos de población y actores societales.
2. El tratamiento de una diversidad de conflictos establecidos entre el Gobierno y los diferentes actores económicos y sociales, y/o entre el Gobierno y el Estado.
3. La mediación entre actores, por la existencia de conflictos intra-sociales.
4. Las relaciones bi y multilaterales, orientadas al mantenimiento y desarrollo de las articulaciones externas necesarias al funcionamiento del sistema económico e institucional tanto nacional como regional.

Es muy frecuente que estos cuatro tipos de acciones, se transformen en la parte mas importante del quehacer de los equipos de gobierno, ya que día a día, llegan, y son puestos a consideración de los despachos ministeriales, cuando nó del mismo Presidente de la República: demandas de intervenir un servicio público por mal funcionamiento, demanda de construcción de una nueva ruta para permitir el desarrollo de una provincia, denuncia de corrupción contra un funcionario, demanda de incremento salarial, demanda de corrección de la política monetaria, critica de un partido al gobierno por no cumplir este con su compromiso de privatizar las empresas públicas, solicitud de abrir una investigación sobre una intervención policial caracterizada como violenta, demanda de modificación de una ley, solicitud de informar a la opinión pública sobre un tratado internacional, informes sobre tensiones entre la central obrera y la asociación de empresarios, solicitud de intervención en el conflicto existente entre productores agrícolas y campesinos sin tierra, tensiones entre el parlamento y el gobierno por el pedido de interpelación a un ministro, conflicto entre el gobierno y algunos partidos políticos de la oposición por la política social del primero, etc.

A esta inacabada lista de demandas, tensiones y/o conflictos se encuentran asociados todo el espectro del Estado y de la sociedad nacional; simples ciudadanos, líderes políticos, dirigentes sindicales, presidentes de organizaciones empresariales, organizaciones vecinales, diputados y senadores, ministros, altos funcionarios de gobierno, administradores y operadores de los servicios públicos (maestros, policías, médicos, etc.),

Y es así, que día a día, gobierno y sociedad observan como esta pluralidad de demandas, conflictos y actores asociados a estas, se manifiestan e irrumpen en la escena pública a través de múltiples medios; anuncios de huelgas, ocupación de locales públicos, manifestaciones en las calles, declaraciones a la prensa, entrevistas en las radios,...solicitadas, editoriales, titulares en los periódicos, diarios, imágenes en noticieros de televisión; contribuyendo en conjunto a crear percepciones generalizadas de que se vive en una permanente situación de inestabilidad, cuando no de desgobierno.

Pero no debe olvidarse que demandas, solicitudes, tensiones y conflictos, son algunas de las formas esenciales que hacen a las relaciones entre actores de sociedades dinámicas y democráticas. Son la expresión de la vitalidad misma de la sociedad nacional, y por lo tanto no deben ser prejuizadas como

situaciones necesariamente indeseables, y por lo tanto causal de fastidio, desinterés, u objeto de represión.

Lo que sucede, es que en general tanto a nivel del Estado como de la Sociedad Civil, existe un insuficiente desarrollo institucional y procedimental en materia de estructuración, presentación, y tratamiento de demandas y/o conflictos.

Varios factores permiten explicar esta situación.

- **En primer lugar** la sobrevivencia de una cierta tradición en las relaciones Gobierno-Sociedad, que establece que la sociedad pide, demanda, solicita, y el Gobierno debe dar, entregar, conceder, resolver. Lo cual, sin duda es producto y herencia entre de estilos de populistas y autoritarios que por muchas décadas dominaron las relaciones Gobierno-Sociedad. Pero también es producto de las relaciones que en las fases de campaña electoral, establecen los partidos con los diferentes grupos de población, las cuales se basan generalmente por un lado en la crítica radical al quehacer del gobierno que está terminando su periodo, y en prometer más cosas que los demás partidos en competencia por la función ejecutiva, produciéndose así una estimulación de las ofertas, que no hacen mas que alimentar las demandas futuras.
- **Un segundo factor** y muy asociado al primero, tiene que ver con la existencia de una cierta confusión entre atribuciones y espacios de acción correspondientes al Gobierno, al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Judicial.
- **En tercer lugar** la sobrevivencia en los patrones culturales que percibe las relaciones Gobierno-Sociedad como confrontacionales, y no de cooperación. Cultura confrontacional que por demás se encuentra en ambos polos de la relación, muchas veces mas allá de los intereses sectoriales o corporativos de los actores sociales y grupos de población, y en muchos niveles de la administración pública en la que los individuos olvidan con demasiada frecuencia su condición básica de “funcionarios”, y para los cuales toda demanda, solicitud, etc., formulada por los GPOB, es causa de fastidio, irritación, cuando no un cuestionamiento a su función.

Estos tres factores deben también relacionarse con los procesos de reforma del estado actualmente en curso, y con las transformaciones en las estructuras internas de la Sociedad Civil, ya que ambos procesos están provocando significativos cambios en las relaciones Estado-Sociedad, sin que los ámbitos y procedimientos de estructuración, canalización, encuentro, tratamiento y resolución de demandas y conflictos se hayan adecuado a esa triple transformación.

La significación que tiene en la ecuación de gobernabilidad la calidad de las relaciones Estado-Sociedad, en particular en lo referente al adecuado tratamiento de las demandas y de los conflictos Gobierno-Sociedad, hace necesario que estas relaciones deban ser consideradas como particular materia de trabajo a ser mutuamente perfeccionadas y desarrolladas por gobernantes y la organizaciones de la sociedad civil.

Los elementos asociados a demandas y conflictos

En la existencia de una demanda y/o un conflicto se encuentran básicamente presentes seis elementos:

1) Una situación causal, 2) Dos o más actores en relación, 3) La esperanza y/o exigencia de obtener una respuesta proporcional a la demanda formulada, 4) Una gama de respuestas posibles, 5) Un cierto grado de desacuerdo entre el carácter de la demanda formulada y el de la respuesta obtenida, y 6) Un marco institucional y regulatorio para el tratamiento de las mismas.

Las percepciones demandas y conflictos que en general tienen origen multicausal, están asociados con elementos muy diversos. Sin embargo existen algunos que son muy estructuradores y explicativos de las percepciones, las demandas y los conflictos gobierno-sociedad y como siempre hay dos actores asociados a ellas, existen a nivel de cada uno de ellos algunos elementos explicativos que merecen ser señalados. Con fines de contruibuir a la sistematizacion se presenta a continuacion una selección de elementos explicativos correspondientes a cada uno de los dos terminos de la relación Gobierno-Sociedad.

Por el lado del gobierno:

- Tiene que ver con elementos que hacen a las definiciones y objetivos básicos y con elementos que hacen a la práctica política y administrativa de esas mismas definiciones y objetivos.
- Si éste cumple o no con sus funciones “estatales” básicas, constitucionalmente asignadas.
- De las características de su plan de gobierno. Las características de los objetivos, los componentes de las estructuras asociadas al objetivo y nivel de cambio y/o desarrollo que se pretende lograr.
- Del grado y amplitud de consenso logrado por el gobierno con relación a los diferentes componentes del programa de gobierno.
- De la amplitud y tipo de intereses que se ven afectados, por el programa.
- Del nivel y de la forma en que el programa es aplicado.(tipo de medios utilizados, intensidad de la acción, difusión de la acción, resultados obtenidos, relación entre objetivo inicial y resultado obtenido, etc.)

- De los medios y nivel de conocimiento del estado de situación de las percepciones demandas y conflictos existentes.
- De los márgenes de respuesta del Poder Ejecutivo, determinados por la existencia de restricciones estructurales y/o de funcionamiento del sistema, o por factores “simbólicos” asociados a la práctica política.
- Del tipo y grado de desarrollo operacional disponible para dar tratamiento a demandas y conflictos.

Por el lado de los actores sociales, tiene que ver con:

- El costo o beneficio que para su sistema de intereses representa el programa de gobierno en sí, y los resultados prácticos de su aplicación o no aplicación.
- El tipo de organización institucional al que están asociados y el grado de desarrollo organizativo y modus operacional de la misma.
- La capacidad de articulación de sus demandas y/o conflictos con las de otros actores sociales.
- Del grado de conocimiento de las causas estructurales, los métodos utilizados al interno de ellos en la fase de estructuración y formalización de la demanda, y posteriormente con los canales utilizados para la presentación de las mismas al gobierno.

Lo crítico en materia de gobernabilidad democrática, sucede cuando con relación a una determinada demanda, las relaciones Gobierno-Sociedad, han evolucionado en el tiempo hacia formas de tensión y/o enfrentamiento, que en general vuelve ineficientes los marcos institucionales y procedimentales(formales o informales) establecidos para su tratamiento, desbordando la esfera original en la que se había iniciado y desarrollado, para finalmente tomar una nueva significación, producto de irrumpir con cierto grado de incertidumbre y compulsión en la escena política, bajo la forma de un conflicto Gobierno-Sociedad, o Estado-Sociedad. Este es el momento en que el tratamiento de demandas y conflictos desbordan y abandonan la esfera de tratamiento “Técnico-Administrativo” y sectorial, para ingresar explícitamente a la esfera de la Política.

Este mismo momento coincide en general con el máximo nivel informativo a la opinión pública por parte de diarios, radios y canales de televisión. Es que ya no es solo un alto funcionario, ni un ministro el involucrado, sino el gobierno, el que queda asociado al conflicto, entrando así a una nueva espiral informativa y de expectativas sobre la conducta de los actores ahora que el conflicto “se ha politizado”. En este punto el interés ya no es más por la situación original, sino por el conflicto mismo y por el comportamiento de los actores asociados a él.

Si esta situación, que se repite una y otra vez, es causa de múltiples dificultades para los equipos de conducción de los ministerios sectoriales, será fácil comprender la dimensión que estas situaciones de conflicto toman en la esfera de la Presidencia de la República, ya que en este nivel se asumen tanto los asuntos sectoriales, como aquellos de naturaleza inter y transectorial. Es así que día a día, irrumpen en

la práctica de los Staff presidenciales nuevas situaciones que reclaman su atención, y que deben ser analizadas en su origen, conocidas sus antecedentes, evaluados sus posibles desarrollos y los grados de conflictividad potencial que estos desarrollos presuponen. Adicionalmente a estas tareas, los miembros del Staff, deben recomendar acciones, colaborar en la decisión de las posiciones a ser asumidas por el Presidente y/o los ministros, y muchas veces deben intervenir directa o indirectamente en el proceso de tratamiento de los mismas.

Esta situación que se reproduce a lo largo de semanas y meses, desborda muchas veces las capacidades de análisis, de formulación de propuestas y de acción de los equipos asociados a la gestión del despacho presidencial, y disminuyen sus capacidades de monitoreo y seguimiento de demandas y conflictos, debiendo centrar su atención sobre los asuntos mas inmediatos, mas urgentes del día y la semana, que renovadamente son puestos a su consideración, y si a esta situación se suman los asuntos que podríamos llamar "ordinarios" del quehacer presidencial será fácil comprender la presión a que estos Staff son sometidos.

Esta presión sobre los staff gubernamentales se ve agravada en algunos casos por la inexistencia de ámbitos organizativos especializados y/o por la falta de desarrollo de las metodologías e instrumentos utilizados para la recopilación, la sistematización, el almacenamiento y posterior tratamiento y análisis de información sobre el estado de situación de las percepciones, demandas y conflictos, la programación y gestión de las acciones gubernamentales necesarias para dar respuesta a las demandas recibidas, y/o para dar tratamiento a las diferentes actividades asociadas a cada una de las fases de desarrollo de los conflictos.

Esta carencia, afecta a tres elementos claves que hacen a la eficacia del quehacer de los equipos de gobierno:

1. La necesidad de contar con una memoria institucional, sobre demandas y conflictos anteriores, orígenes, desarrollos, actores asociados, modos de tratamiento y de resolución.
2. El acceso a información pertinente y oportuna, y la capacidad de análisis de la misma.
3. La necesaria eficacia del proceso de programación de respuestas y de ejecución de las intervenciones públicas.

Estos tres elementos constituyen el área de trabajo del Sistema de Información y Análisis de Percepciones y Demandas Sociales y de Gestión Interinstitucional de Cursos de Acción, cuyas bases metodológicas e instrumentos de trabajo se presentan en las siguientes secciones de este documento.

CAPITULO 2

LAS PERCEPCIONES DE LOS ACTORES SOCIALES Y POLITICOS

Las percepciones son la expresión de un estado de conciencia que los diferentes actores sociales tienen con relación a la estructura nacional o internacional, a los actores públicos y privados, al que hacer de estos y/o sobre sí mismos. Las percepciones no siempre implican un nivel de objetivación, sino más bien impresiones, sensaciones, expectativas, estados de ánimos causados, generados y/o existentes por la relación de los individuos entre sí, y/o con los modos de funcionamiento de algunos componentes de las estructuras.

Las percepciones constituyen una importante fuente de información, que pueden disponer los programadores y decisores de las acciones de gobierno, con relación a los “estados de conciencia”, de ánimo y/o actitudes de los diferentes actores sociales. A través de esta información estos pueden, disponer de un sistema de alerta temprana sobre el estado de situación y evolución de expectativas, conductas, que los diferentes grupos de población y actores sociales, tienen con relación a diferentes asuntos de interés de los equipos de gobierno.

A partir del análisis de las percepciones un mínimo de tres acciones significativas de carácter instrumental pueden ser realizadas:

- Diseñar de manera muy selectiva diferentes tipos de intervenciones presidenciales o ministeriales.
- Diseñar acciones comunicacionales.
- Corregir o regular algunos aspectos del que hacer de los programas de gobierno.

De esta manera las percepciones pueden transformarse en un objeto de trabajo mas, ya que un inadecuado tratamiento de las mismas puede ser la causa de posteriores demandas, y/o actuar como factores que retroalimentan conflictos.

Las percepciones se expresan de muy diferente manera, siendo lo mas común encontrarlas contenidas en:

- a. Las declaraciones formales.
- b. Las simples opiniones en respuesta a preguntas.
- c. Las actitudes frente a determinadas situaciones de la realidad.

Es importante señalar que en la práctica, y de modo general, estas percepciones no implican necesariamente un alto nivel de formalización del discurso, ni se expresan por parte de los actores sociales siempre de manera directa y explícita.

Por esta razón, toma particular importancia en el proceso la detección de estas percepciones, el análisis, de:

- Las situaciones en la que se ven involucrados los diferentes grupos de población y/o actores sociales.
- Las acciones comunicativas explícitas e implícitas realizadas por los diferentes actores sociales y grupos de población.
- Las encuestas de opinión.
- Los grupos focales.

Tratándose en los tres casos de identificar los aspectos que explícitamente dan cuenta, o son la expresión directa de un cierto estado de percepción de un G-POB con relación a un tema, asunto o actor público. Existen muchas situaciones o acciones comunicacionales realizadas por los G-POB, que no dan cuenta explícita de percepciones, en estos casos es trabajo del analista dar cuenta de ellas, a través del análisis de otros planos (gestos, estructura sintagmática utilizada en la construcción de frases, uso de ciertas palabras en lugar de otras, etc.) que permiten identificar percepciones en medio de las situaciones o acciones comunicacionales.

SECCIÓN 1 LA CLASIFICACION

Para la clasificación de la percepciones se utilizaran dos criterios:

I. Criterios de clasificación para posteriores procesos de consulta estructurada

1. ¿Quienes?.

Si bien el criterio de Identificación y clasificación aquí utilizado con relación a ¿QUIENES? expresan que las percepciones son de naturaleza INSTITUCIONAL, no debe olvidarse que las percepciones sobre temas, situaciones u otros actores estatales y societales, son expresiones mas individuales que institucionales, pero a los fines del análisis, interesa en este aspecto la inserción institucional de los individuos que las expresan.

1. Percepciones de miembros del Poder Ejecutivo :

- Pertenecientes a Ministerios
- Pertenecientes a Entidades Autónomas
- Pertenecientes a Empresas Públicas
- Pertenecientes a Entidades Binacionales
- Pertenecientes a Gobiernos Departamentales
- Pertenecientes a Gobiernos Municipales

2. Percepciones de miembros del Poder Legislativo

- Pertenecientes a la Cámara de Senadores
- Pertenecientes a la Cámara de Diputados
- Pertenecientes a Comisiones Bicamerales

3. Percepciones de miembros del Poder Judicial

- Miembros de la Corte Suprema de Justicia.
- Jueces
- Auxiliares de Justicia.

4. Percepciones de miembros de la Sociedad Civil

- Pertenecientes a Organizaciones.
- Partidos Políticos
- Organizaciones empresariales
- Organizaciones sindicales
- ONG
- etc.
- Personalidades
- Individuos :
 - por tipo de actividad
 - por edades
 - por género

2. Con relación a ¿qué instituciones o personas?

Al igual que con relación a ¿QUIENES? este clasificador, tiene un enfoque INSTITUCIONAL.

1. Percepciones hacia instituciones o miembros del Estado:

1.1. Percepciones con relación a instituciones o miembros del Poder Ejecutivo :

- Presidencia de la República.
- Ministerios.
- Entidades Autónomas.
- Empresas Públicas.
- Entidades Binacionales.
- Gobiernos Departamentales.
- Gobiernos Municipales.

1.2. Percepciones con relación a instituciones o miembros del Poder Legislativo

- De la Cámara de Senadores.
- De la Cámara de Diputados.
- De Comisiones Bicamerales.

1.3. Percepciones con relación a instituciones o miembros del Poder Judicial

- Miembros de la Corte Suprema de Justicia.
- Jueces
- Auxiliares de Justicia.

2. Percepciones con relación a instituciones de la Sociedad Civil:

- Organizaciones empresariales.
- Organizaciones profesionales.
- Organizaciones sindicales.
- Organizaciones

3. Con relación a ¿qué Temas?

3.1. Percepciones con relación a asuntos del área macroeconómica

- Percepciones con relación a asuntos del Sector Fiscal.
- Percepciones con relación a asuntos del Sector Monetario
- Percepciones con relación a asuntos del Sector Externo
- Percepciones con relación a asuntos del Sector Real.

3.2. Percepciones de temas del área productiva.

- Percepciones con relación a asuntos del Sector Agropecuario.
- Del Sector Minero.
- Del Sector Industrial.
- Del Sector Transporte
- Del Sector.....

3.3. Percepciones con relación a asuntos del área de los servicios básicos

- Salud:
- Educación
- Vivienda

- Transporte
- Justicia
- Seguridad

3.4. Percepciones con relación a asuntos del área Sociodemográfica:

- Nutrición-
- Educación
- Vivienda
- Familia
- Empleo
- Ingreso

3.5. Percepciones con relación a asuntos del área Jurídica

3.6. Percepciones con relación a asuntos del área Política

4. De qué lugares ?

- Departamentos
- Ciudades
- Distritos

II. Criterios de clasificación para operaciones de consulta Directa:

1. Percepciones por intervalo de tiempo:

- . Una fecha específica: d/m/a/
- . Entre dos fechas

2. Percepciones por tipo :

- Positivas
- Neutras
- Negativas

3. Percepciones por importancia de su tratamiento:

- Urgente
- Regular

4. Percepciones de personas específicas, por apellido.

SECCIÓN 2 LOS INSTRUMENTOS DE APOYO AL ANÁLISIS DE LAS PERCEPCIONES

Dos instrumentos de trabajo han sido desarrollados para el módulo de información y análisis de las percepciones:

1. El sistema de información:

El sistema de información está compuesto por tres componentes :

1. Una estructura temática de clasificadores.
2. Fuentes de información:
 - Información que, con relación a los diferentes actores sociales, es difundida por los medios de información (radios, diarios, revistas, televisión, etc.), y que está contenida en entrevistas, declaraciones, comentarios, situaciones, etc.,
 - Encuestas de opinión.
 - Trabajo con grupos focales.
3. Tecnologías multimedios para la recopilación y procesamiento de información originada y difundida por radio, televisión y prensa escrita.
4. Metodologías de sistematización y clasificación de información de fuentes.
5. Bases de Datos, para almacenamiento y tratamiento de información.
6. Archivos físicos de información de fuentes.
7. Organización administrativa para el mantenimiento del sistema de información.

2. Instrumentos de apoyo al Análisis:

Dada la materia de trabajo y los soportes de información desarrollados, el tipo de análisis a ser utilizado es básicamente del tipo comparativo y relacional.

En apoyo al proceso de análisis, se ha desarrollado un instrumento informático, que pone a disposición del analista, un ambiente de trabajo, que tiene tres zonas de trabajo, y que le permite, realizar diferentes operaciones de consulta de información:

La primera opción, "Búsqueda Estructurada", permite a los analistas realizar procesos de consulta sobre una variable, utilizando para ello cualquiera de los clasificadores anteriormente descritos, y presupone que el analista tiene específicamente definida el tipo de percepción sobre la que desea trabajar.

Por ejemplo:

- Qué percepciones existen con relación al Presidente de la República ?
- o
- Cuáles son las percepciones del grupo de población "E". ?
- o
- Qué percepciones hay de los servicios de salud ?

La segunda opción, "Búsqueda Directa", permite al analista, realizar criterios de consulta y recuperación de información sobre percepciones, utilizando para ello un número reducido de criterios de búsqueda.

Por ejemplo:

- Que percepciones de carácter negativo existen ?
- o
- Que percepciones se manifestaron entre los días 4 y 5 de Junio 95. ?

La tercera opción, "Búsqueda Relacional", ha sido desarrollada para hacer preguntas, permitiendo al analista la construcción de sus propios criterios multivariados de búsqueda de información, permitiéndole a éste combinar a voluntad dos tres o más de los clasificadores de percepciones existentes.

Por ejemplo: se formula si desea saber qué percepciones del grupo de población "B" existen con relación a los siguientes criterios :

- Que se relacionen con el Parlamento.
- Que provengan de la región "Z" del país.
- Que hayan sido formuladas en el mes de octubre.
- Y que sean de carácter positivo.

A partir de estos criterios, el soporte informático realiza las búsquedas correspondientes, y presenta al analista todas aquellas percepciones que reúnan las cinco condiciones anteriormente establecidas.

La búsqueda relacional permite a los miembros del staff de la presidencia, realizar todas las combinaciones deseadas de los de clasificadores anteriormente presentados.

El soporte informático desarrollado para la consulta, análisis y recuperación de información sobre percepciones, puede ser instalado en una red local, y por lo tanto ser utilizado por todos aquellos funcionarios que tengan estaciones de trabajo (P.C.), conectadas a la red de presidencia.

* Cada uno de estos elementos, forman parte de metodologías ya desarrolladas y/o líneas de asesoría.

SECCION 3 LA UTILIZACION DE MÓDULO DE PERCEPCIONES

Este módulo de información y análisis de percepciones, está orientado a que los analistas puedan realizar diversos tipos de investigaciones sobre el estado de situación de las percepciones de específicos actores y/o grupos sociales, comparar las percepciones de dos grupos sobre un mismo tema en una cierta región del país, identificar las percepciones de un actor social con relación a un tema de interés o a un miembro del gobierno, etc. Pero el objetivo final, es que a partir de los resultados del análisis, los miembros del staff presidencial puedan elaborar informes y recomendaciones operacionales que ayuden y permitan a los equipos decisores del gobierno, disponer de mejores opciones para decidir su quehacer, tanto en lo que se refiere a aspectos internos del mismo, como a sus intervenciones externas.

En esta perspectiva el módulo de información y análisis de percepciones, tal como se representa en el siguiente esquema se inscribe como uno de los instrumentos de apoyo directo a la gestión del despacho presidencial:

De esta manera la información contenida en este módulo de percepciones y los reportes elaborados a partir de la misma, puede ser utilizado como insumo al momento de decidir los contenidos de una intervención presidencial, o de un discurso, o como referencias a tener en cuenta al momento de la programación de un viaje o visita presidencial a una cierta región del país.

El módulo de percepciones, puede ser puesto en operación de manera individual, pero su eficacia operacional aumenta cuando se lo combina con el módulo de información y análisis de demandas y conflictos, que se presenta en la próxima sección de este documento.

CAPITULO 3

LAS DEMANDAS AL GOBIERNO DE LOS ACTORES SOCIALES Y POLITICOS

A diferencia de las percepciones, las demandas y propuestas representan un ámbito, más objetivo de las relaciones Sociedad Civil-Gobierno, ya que estas expresan un acto “volitivo”, una acción explícita dirigida a un destinatario también identificable. Toda demanda a diferencia de una percepción, es un “acto” realizado a la espera de una respuesta, es decir de un “contraataco”, la demanda o una propuesta es siempre un acto de información de “A” dirigido a “B”, pero este es solo un momento de un proceso mayor, ya que toda demanda formulada tiene un antes, un durante y un después, al que están asociadas acciones tales como:

- La detección de una dificultad,
- La Identificación de que la solución implica la participación de un segundo o tercer actor,
- La elaboración de los contenidos de demanda,
- La selección de un “modo” de transmisión de la demanda al segundo o tercer actor,
- La recepción de la demanda, el análisis de la misma y evaluación de sus impactos.
- La elaboración de una posición con relación a la demanda: aceptación (parcial, total) o rechazo.
- La elaboración de una respuesta proporcional a la naturaleza de la demanda.
- La selección de un “modo” de transmisión de la respuesta, al actor que la formuló.
- La recepción y el análisis comparativo entre respuesta recibida y la demanda efectuada.
- La aceptación(parcial o total) o el rechazo de la respuesta recibida, etc.

Como se comprenderá, del análisis de estas acciones se pueden extraer algunas conclusiones de interés metodológico:

- Que las acciones pueden ser agrupadas en fases, lo cual otorga a las demandas un carácter procedimental.

- . Fase-1: de estructuración de la demanda.
- . Fase-2: de comunicación
- . Fase-3: de evaluación de la demanda, estudio de alternativas y preparación de propuesta.
- . Fase-4: de comunicación
- . Fase-5: de evaluación de respuestas recibidas, estructuración de respuestas.
- . Fase-6: de comunicación.
- . Fase-7: de

- Que las fases y las acciones que se agrupan presentan en diferentes momentos de su desarrollo altos niveles de retroalimentación (feed back) lo cual otorga a los procesos asociados a las demandas un dinamismo de consecuencias no siempre previsibles.
- Que el desarrollo del proceso y su evolución hacia la resolución y/o al conflicto, depende de factores múltiples.

- Por ejemplo. se releva la existencia de fases de carácter predominantemente “comunicacional”, y por lo tanto son fases puente, que pueden ser determinantes.

Estos elementos le confieren a las demandas el carácter de una acción más que informativa, comunicacional, es decir el que formula la demanda con el acto de hacerla presente, informa al otro, y espera de éste una respuesta proporcional al contenido de la misma, al canal utilizado (administrativo, político, etc.) y al valor simbólico de los elementos formales incorporados al mensaje al momento de transmitir la demanda.

SECCIÓN 1: LA CLASIFICACION

Al igual que en el caso de las percepciones, para la clasificación de las demandas se utilizarán dos criterios:

Criterio de clasificación para operaciones posteriores de consulta estructurada:

Demandantes o QUIENES?

El criterio de clasificación de QUIENES?, formulan demandas, o están en conflicto, responde a un enfoque de naturaleza estrictamente “INSTITUCIONAL”, siendo el objeto saber el origen institucional de las mismas y/o la inserción institucional de los individuos que las formulan, y no el nombre particular de los mismos, ya que este aspecto si bien importante tiene menos significación, ya que cuando se trata de la consideración de demandas y/o conflictos lo que interesa en materia de análisis y posterior organización de respuestas, es fundamentalmente la característica o naturaleza de las instituciones asociadas a las mismas. Para el caso que sea necesario asociar personas específicas, con las diferentes componentes (Temas, Vías, Medios etc.), se ha previsto una opción de selección directa, que permite identificar a las personas a través de sus apellidos específicos.

1.Demandas formuladas por miembros de instituciones del Estado.

1. Demandas formuladas por miembros del Poder Ejecutivo :

- Pertenecientes a Ministerios
- Pertenecientes a Entidades Autónomas
- Pertenecientes a Empresas Públicas
- Pertenecientes a Entidades Binacionales
- Pertenecientes a Pertenecientes a Gobiernos Departamentales

- Pertenecientes a Gobiernos Municipales

2. Demandas formuladas por miembros del Poder Legislativo

- Pertenecientes a la Cámara de Senadores
- Pertenecientes a la Cámara de Diputados
- Pertenecientes a Comisiones Bicamerales

3. Demandas formuladas por miembros del Poder Judicial

- Miembros de la Corte Suprema de Justicia.
- Jueces
- Auxiliares de Justicia.

4. Demandas formuladas por miembros de la Sociedad Civil

- Pertenecientes a Organizaciones.
- Partidos Políticos
- Organizaciones empresariales
- Organizaciones sindicales
- ONG
- etc.
- Personalidades
- Individuos :
 - por tipo de actividad
 - por edades
 - por género

Destinatarios de las demandas:

Este clasificador, tiene un enfoque INSTITUCIONAL.

1. Demandas formuladas a instituciones o miembros del Estado:

1.1. Demandas formuladas a instituciones o miembros del Poder Ejecutivo :

- Presidencia de la República.
- Ministerios.
- Entidades Autónomas.
- Empresas Públicas.
- Entidades Binacionales.
- Gobiernos Departamentales.
- Gobiernos Municipales.

1.2. Demandas formuladas a instituciones o miembros del Poder Legislativo

- De la Cámara de Senadores.
- De la Cámara de Diputados.
- De Comisiones Bicamerales.

1.3. Demandas formuladas a instituciones o miembros del Poder Judicial:

- A ministros de la corte suprema
- A jueces
- A Auxiliares de justicia.

2. Demandas formuladas a instituciones de la Sociedad Civil:

- Organizaciones empresariales.
- Organizaciones profesionales.
- Organizaciones sindicales.
- Organizaciones

Con relación a qué Temas ?

1. Percepciones con relación al asuntos del área macroeconómica

- Demandas relacionadas con asuntos del Sector Fiscal.
- Demandas relacionadas con asuntos del Sector Monetario
- Demandas relacionadas con asuntos del Sector Externo
- Demandas relacionadas con asuntos del Sector Real.

2. Demandas con relación al área productiva.

- Percepciones con relación a asuntos del Sector Agropecuario.
- Del Sector Minero.
- Del Sector Industrial.
- Del Sector Transporte
- Del Sector.....

3. Demandas con relación a asuntos del área de los servicios básicos

- Salud:
- Educación
- Vivienda
- Transporte
- Justicia

- Seguridad

4. Demandas con relación a asuntos del área Sociodemográfica:

- Nutrición
- Educación
- Vivienda
- Familia
- Empleo
- Ingreso

5. Demandas con relación a asuntos del área Jurídica.

- A ministros de la corte suprema
- A jueces
- A Auxiliares de justicia.

6. Demandas con relación asuntos del área Política :

- Reforma del Estado
- Corrupcion
- Derechos humanos
- Elecciones
- Relaciones Internacionales.
- etc.

Causales de las demandas

1. En área macroeconómica.

- Inflación
- Déficit
- Emisión.
- Empleo
- Precios
- Inversión.

2. En área productiva.

3. En área de los servicios básicos

- Salud:

- Locales
- Equipos
- Insumos
- Tramites Adm.
- Costos
- Personal Prof.
- Personal Auxiliar
- Atención
- otros
- Educación
- Vivienda
- Transporte
- Justicia
- Seguridad

3.1. En área Sociodemográfica:

- Nutrición - Alimentación
- Educación
- Vivienda
- Familia
- Empleo
- Ingreso

3.2. En área Jurídica.

3.3. En Área Política.

Que vías institucionales son utilizadas?

(Para canalización de las Demandas)

Vía Administrativa

Vía Parlamentaria

Vía Partidos Políticos

Vía Autoridades Locales

Vía Organizaciones

Vía Dirigentes de Org.

Vía Organismos Internacionales

Qué medios de acción son utilizados?

(para comunicar, apoyar, demandas)

- Conferencia de Prensa
- Solicitadas
- Manifestaciones
- Pintatas en vía pública
- Ocupación de lugares públicos
- Ocupación de lugares privados
- Huelgas

Desde dónde se formulan ?

- Departamentos
- Ciudades
- Distritos

Cual es la posición de los MCS ?

1. De los Diarios:

Lugar Asignado:

- Tratado en Titular
- Tratado en Primera Plana
- Tratado en Editorial
- Tratado en Columna
- Tratado en Sección

Posición:

- Neutralidad
- A Favor
- En Contra

2. De las canales de TV:

Canal

- Programa:.....
- Programa:.....
- Etc.

Posición:

- Neutralidad

- A Favor
 - En Contra
3. De las estaciones de Radio:

Estación

- Programa:.....
- Programa:.....
- Programa:.....

Posición:

- Neutralidad
- A favor
- En contra

II. Criterios de clasificación para operaciones de consulta Directa:

1. Demandas formuladas por intervalo de tiempo:

- . Una fecha específica: d/m/a/
- . Entre dos fechas

2. Demandas formuladas por tipo :

- Positivas
- Neutras
- Negativas

3. Demandas formuladas por importancia de su tratamiento:

- . Urgente
- . Regular

4 Demandas formuladas a personas específicas, por apellido.

- A personalidades
- Personas (Por tipo de Actividad)

SECCION 2 LOS INSTRUMENTOS DE APOYO AL ANALISIS DE LAS DEMANDAS

Dos instrumentos de trabajo han sido desarrollados para el sistema de información y análisis de demandas:

Dos instrumentos de trabajo han sido desarrollados para el módulo de información y análisis de las percepciones:

El sistema de información:

El sistema de información está compuesto por los siguientes componentes :

1. Una estructura temática de clasificadores.
2. Fuentes de información:
 - Información que con relación a los diferentes actores sociales, difundida por los medios de información (radios, diarios, revistas, televisión, etc.), y que está contenida en entrevistas, declaraciones, comentarios, situaciones, etc.,
 - Encuestas de opinión.
 - Trabajo con grupos focales.
 - Información administrativa proveniente de las diversas instituciones del Estado.
3. Tecnologías multimedios para la recopilación y procesamiento de información originada y difundida por radio, televisión y prensa escrita.
4. Metodologías de sistematización y clasificación de información de fuentes.
5. Bases de Datos, para almacenamiento y tratamiento de información.
6. Archivos físicos de información de fuentes.
7. Organización administrativa para el mantenimiento del sistema de información.

Instrumentos de apoyo al Análisis

Dada la materia de trabajo y los soportes informáticos disponibles, el tipo de análisis a ser utilizado es básicamente del tipo comparativo y relacional. En apoyo al análisis de las demandas, se ha desarrollado una base de datos, que tiene tres zonas de trabajo, permitiendo a los analistas realizar diferentes operaciones de consulta y recuperación de información.

La primera opción, "Búsqueda Estructurada", permite a los analistas realizar procesos de consulta sobre uno de los múltiples variables, utilizando para ello cualquiera de los clasificadores anteriormente

descritos, y presupone que el analista tiene específicamente definida el tipo de demanda, o el aspecto de las misma sobre la que desea trabajar.

Por ejemplo:

- Qué demandas han sido formuladas por el Partido Político “B”?
- o
- Qué demandas tienen causas macroeconómicas.?
- o
- Qué demandas han sido formuladas en la ciudad “X”?

Ver cuadro N*

La segunda opción, “Búsqueda Directa”, permite al analista, realizar criterios de consulta y recuperación de información sobre las demandas, utilizando para ello un número reducido de criterios de búsqueda.

Por ejemplo:

- Qué demandas fueron formuladas entre los días 10 y el 15 de octubre?
- o
- Qué demandas tienen el carácter urgente?

La tercera opción, “Búsqueda Relacional”, ha sido desarrollada para hacer preguntas, permitiendo al analista la construcción de sus propios criterios multivariados de búsqueda de información, permitiéndole a éste combinar a voluntad dos tres o más clasificadores de demandas existentes.

Por ejemplo: si se desea saber ¿qué demandas existen? con relación a los siguientes cinco criterios :

1. Que hayan sido formuladas por el Partido Político “B”
2. Que tengan que ver con el gasto público.
3. Que tengan que ver con la región “X”
4. Que hayan sido formuladas entre los días 10 y el 15 de octubre.
5. Y que sean de carácter urgente.

Una vez que se haya establecido el criterio de búsqueda, el soporte informático realiza las búsquedas correspondientes, y presenta al analista todas aquellas demandas que reúnan las cinco condiciones establecidas.

La búsqueda relacional permite a los analistas realizar todas las combinaciones deseadas utilizando para ello cualquiera de los de clasificadores anteriormente presentados, y es por lo tanto un instrumento de gran flexibilidad de uso.

El soporte informático, opera en red local, pudiendo por lo tanto ser utilizado por múltiples funcionarios que tengan estaciones de trabajo (P.C.), conectadas a la red de presidencia.

Al igual que en el caso de percepciones, este módulo de información y análisis de demandas, puede ser puesto en operación de manera individual, o formar parte del Sistema de Información y Gestión de la Presidencia. (ver documento general sobre el SIG-P).

SECCION 3: LA UTILIZACION DEL MÓDULO DE INFORMACIÓN Y ANALISIS DE DEMANDAS

El módulo de Información y análisis de demandas, está orientado a que los analistas puedan realizar investigaciones sobre el estado de situación de las demandas de los diferentes actores sociales, comparar las demandas de dos o más grupos sobre un mismo tema, identificar las demandas de un actor social con relación a un tema de interés o a un funcionario de gobierno, etc. Pero al igual que en el caso de las percepciones, no deben olvidarse que el objetivo final de desarrollo, es que a partir de los resultados del análisis, los analistas puedan elaborar informes y recomendaciones operacionales que ayuden y permitan a los equipos decisores del gobierno, disponer de mejores opciones para decidir su quehacer, tanto en lo que se refiere a aspectos internos del mismo como a sus intervenciones externas. En esta perspectiva el módulo de información y análisis de demandas al igual que el de percepciones, tal como se representa en el siguiente esquema se inscribe como otro de los instrumentos desarrollados en apoyo directo a la gestión del despacho presidencial:

CAPITULO 4

CONFLICTOS GOBIERNO-SOCIEDAD Y GOBERNABILIDAD

Si se entiende que uno de los factores mas significativos que forma parte de la ecuación o de la “función” de gobernabilidad es la existencia de un determinado **estado de situación de equilibrio en el funcionamiento del Sistema General**, este estado de situación implica dos condiciones :

- Que los componentes estructurales y sistema de relaciones existentes entre estos, se encuentren operando en condiciones de reproducción. y
- Que los diferentes subsistemas, del sistema toleren, sin entrar en situación de crisis, la puesta en operación de aquellas acciones públicas y privadas que hacen posible el desarrollo y/o evolución de los diferentes subsistemas y/o permitan reducir o corregir las imperfecciones económicas, sociales e institucionales que el sistema tiene.

Pero en la práctica estas dos condiciones que hacen a la gobernabilidad, no siempre existen, ya que en su funcionamiento los diferentes componentes del sistema, son sometidos a acciones de los actores públicos y privados (nacionales o internacionales), las que por su naturaleza afectan o amenazan a alguno de los elementos que hacen a su equilibrio. La situación resultante de estas acciones, es la aparición de tensiones reales y/o potenciales entre los actores y algunos componentes de la estructura, tensiones estas que según sea el sistema de responsabilidades de los actores involucrados, toman la forma también real o potencial de conflictos.

Estas tensiones resultantes de las relaciones de los actores estatales y societales, con los diferentes componentes del sistema, dan lugar a una amplia gama de interacciones conflictivas, que con fines metodológicos pueden agruparse en cinco categorías:

1. Intra-sociales.
2. Estado-Sociedad.
3. Gobierno-Sociedad.
4. Estado-Gobierno.
5. Entre Estados.

A pesar de que el gobierno, no se encuentra siempre como uno de los pares directamente asociado a todos los conflictos, su rol en materia de mantención del equilibrio de los factores que hacen a la ecuación de gobernabilidad, hace necesario que este deba, en muchos casos, intervenir en el tratamiento y resolución de conflictos de carácter Intra-sociales y/o entre la Sociedad Civil y el Estado.

En la base de los factores que actúan como determinantes de la capacidad efectiva de gestión de gobernabilidad que tienen los equipos de gobierno, existen algunos que por su naturaleza tienen gran influencia en los procedimientos, métodos, e instrumentos de trabajo utilizados en el quehacer diario de los staff presidenciales.

El Primer Factor tiene que ver con la esfera del conocimiento:

- Conocimiento de la existencia de problemas de funcionamiento en alguno de los subsistemas básicos.
- Conocimiento del estado de las percepciones de los actores sociales.
- Conocimiento de las demandas formuladas por los actores sociales.
- Conocimiento de las respuestas organizadas por las administraciones frente a las demandas.
- Conocimiento de los elementos constitutivos de los conflictos en proceso, y de los cursos de acción efectivos y potenciales asociados a los mismos.
- Conocimiento de orígenes, formas de expresión, participantes, desarrollo y modos de resolución de anteriores conflictos.(Archivos)

Como se comprenderá este conocimiento depende entre otros, de dos elementos:

- De la existencia y eficacia con que operen los sistemas de información con relación a cada uno de los puntos anteriores.
- De la capacidad instalada de análisis, es decir de la existencia de ámbitos organizativos, de tipo y número personal, y de procedimientos de análisis específicamente orientados al análisis del funcionamiento de los subsistemas, de las percepciones, de las demandas y de los cursos de acción de los conflictos.

Este factor de conocimiento es muy determinante de las capacidades de gestión de gobernabilidad de un equipo de gobierno. La falta de desarrollo o el mal funcionamiento de este factor hace que muchas esferas de gobierno se caractericen por un estilo de gestión reactivo, es que día a día se encuentran con que nuevos conflictos irrumpen y se han instalado en sus relaciones con la sociedad, y corren un paso atrás del desarrollo de los acontecimientos, y cuando luego de un esfuerzo creen haberse sintonizado con estos, se encuentran con que un nuevo elemento o variable no conocida por ellos irrumpe en la escena, desconcertándoles en su quehacer, volviéndoles a poner en una posición incómodamente reactiva.

El segundo factor, que hace a la capacidad de gestión de gobernabilidad, tiene que ver con las características y grado de desarrollo de los métodos y ámbitos interinstitucionales de trabajo utilizados internamente por los equipos de gobierno, para programar, coordinar, monitorear al conjunto de las actividades que serán desarrolladas por este antes, durante y después del conflicto.

El tercer factor, se relaciona con los estilos y procedimientos utilizados por los equipos de gobierno que tienen a su cargo las negociaciones, para interactuar con los diferentes Actores Societales, asociados a las demandas y conflictos.

De estos tres factores, el primero y el segundo dependen de la existencia de ámbitos y capacidades operacionales de orden institucional, mientras que la tercera depende muy fuertemente de capacidades personales, pero una y otra son necesarias, y la capacidad de gestión dependen de la existencia y buen funcionamiento del conjunto de los tres factores, ya que el producto de uno de ellos es insumo del otro, y la no existencia o insuficiente desarrollo de uno de ellos, es causa de ineficacia operacional del gobierno, en una esfera particularmente sensible: las relaciones Gobierno-Sociedad.

SECCION 1 LOS CICLOS BASICOS

En términos operacionales, cualquiera sea el punto de “inicio”, o de articulación de los equipos de gobierno con la situación de tensión, con la demanda, o con el conflicto declarado, lo mas importante es la capacidad de los equipos de gobierno de tener una comprensión del ciclo asociado a cada una de las demandas y conflictos.

Si se observa el esquema básico de los cuatro subistemas y sus articulaciones, se puede comprender que este tipo de sistemas puede tener múltiples dinámicas, las que pueden tener una diversidad también muy amplia de orígenes o de puntos de partida:

Caso N° 1:

La dinamización del sistema se inicia por una acción del Sector Público (N° 1, en el esquema) que decide intervenir con acciones (N° 2, en el esquema) en algunos componentes de la realidad nacional, con el fin de modificar su funcionamiento (N° 3, en el esquema).

Para cumplir con sus objetivos, el equipo de gobierno, dispone de cuatro “mecanismos” básicos de intervención:

- La iniciativa en materia legislativa, a través de la cual busca el cambio, o la incorporación de nuevos elementos en el actual marco jurídico-normativo que regula el funcionamiento de algunos de los elementos de la estructura, o en la relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil
- La ejecución de Proyectos de Inversión.
- La puesta en operación de Programas de Acción Sectorial.

- La realización de “acciones informativas y comunicacionales” dirigidas a los actores directa o indirectamente asociados al “sector”, área, territorio, objeto de la intervención pública.

La intervención pública en alguno de los componentes estructurales, produce cambios, que desencadena la respuesta de algunos actores societales que se ven afectados por la intervención del gobierno, etc.

Caso N° 2:

La “Inestabilidad” del sistema se inicia en el Sector Privado(N° 1, en el esquema), el que formula demandas (N° 2, en el esquema) al Sector Público, el cual debe organizar respuestas (N° 3, en el esquema), etc.

Caso N° 3:

La “Inestabilidad” del sistema se inicia por cambios en el Subsistema Internacional (N° 1, en el esquema) que afecta en primer lugar al Nacional, y de allí al sector Público (N° 2, en el esquema), el que debe modificar sus programas de acción (N° 3, en el esquema), lo cual implica un cambio en las relaciones (N° 4, en el esquema) de este con el Sector Privado, etc.

En la práctica de gobierno, los decisores, se encuentran sistemáticamente confrontados a situaciones como las descritas, en las cuales parte sustantiva de la eficacia de sus acciones está estrechamente ligada primero a la comprensión de los "ciclos" involucrados en estos procesos y en segundo lugar a organizar y poner en operación mecanismos operacionales o gerenciales adecuados a la naturaleza de estos "ciclos".

Otro elemento sustantivo que hace a la gobernabilidad es la comprensión por parte de "los Gerentes Públicos" y "Decisores Gubernamentales" de la existencia de diferentes "**ciclos**", las fases y las secuencias temporales que se desarrollan al interior de este, que están directamente asociados a la resolución de las tensiones económicas y/o los conflictos sociales, e institucionales, es de gran importancia para generar las condiciones prácticas necesarias a la gobernabilidad.

Si revisamos la secuencia de acciones básicas involucradas en un "**Ciclo**" que a modo de ejemplo se inicia con el planteamiento por parte del sector privado de una determinada demanda al sector público, para que intervenga y logre una solución a la misma, hasta llegar a la solución, de la demanda y cambio de comportamiento con relación al gobierno de los actores sociales relacionados con la demanda original, podríamos ver que existen un mínimo de nueve (9) fases intermedias:

- Fase 1. Presentación de una demanda, por parte de un determinado grupo de actores sociales.
- Fase 2. Análisis de estructura y comportamiento de cada uno de los cuatro subsistemas y de sus relaciones. Relevamiento de problemas, "tensiones", disfuncionalidades. Identificación de factores explicativos relacionados con la demanda.
- Fase 3. Fijación de Objetivos y Metas. Programación de las Acciones a ser ejecutadas con relación a la Realidad Nacional o Internacional y a los actores relacionados con estas.
- Fase 4. Ejecución, seguimiento y control de las acciones programadas.
- Fase 5. Acciones comunicacionales del gobierno a los actores sociales informando de su quehacer.
- Fase 6. Producción de cambios en la estructura y/o en el funcionamiento de los componentes de la realidad nacional y/o internacional.
- Fase 7. Acción sobre el sector privado de las nuevas condiciones estructurales y/o de funcionamiento de la realidad nacional y/o Internacional.
- Fase 8. Nuevo estado de situación del sector privado, producto de "4"
- Fase 9. Cambio en las relaciones entre del Sector Privado y el Sector Público, producto de "5".

Cada una de estas fases intermedias y fuertemente encadenadas entre sí, se desarrollan siguiendo una secuencia de acción-reacción, estímulo-respuesta, que no puede ser arbitrariamente interrumpida, sin que se produzcan nuevas y adicionales tensiones, ya que ellas forman parte de un ciclo, que necesariamente debe iniciarse, desarrollarse, para así al llegar al final, obtener los resultados buscados. Este carácter secuencial e interdependiente de las fases asociadas a un ciclo, incorpora la variable temporal como central de los procesos de inicio, desarrollo y resolución de ciclos, ya sea con relación a intervenciones públicas sobre la realidad nacional o internacional, o de interacciones entre actores públicos y privados.

La clara identificación de la temporalidad básica, involucrada en cada una de las fases (Fase-1: de T0 a T1, : de T1 a T2, Fase-4: de T2 a T3, Fase-5: de T3 a T4, etc.), constituye otro de los elementos básicos que hacen a la gobernabilidad.

Ciclo" y distribución de responsabilidades entre actores Públicos y Privados

Otro de los elementos que hacen a la eficacia del proceso de gestión está en la capacidad de comprensión de los roles de los actores públicos y privados, ya que al interior del "ciclo de las fases que van desde el reconocimiento del conflicto hasta su solución", están implicadas participaciones y responsabilidades divididas y compartidas entre ambos actores. Lo cual lleva a poner un particular acento en la capacidad de los administradores públicos de organizar y asegurar el funcionamiento de

mecanismos eficaces de concertación entre actores públicos y privados, articulados y en función de las características de los diferentes ciclos de acción.

Si a modo de ejemplo se observa el ciclo del "Caso N°2", en el cual se identifican nueve fases y vemos quien tiene la responsabilidad básica en cada una de ellas, nos encontramos con la siguiente situación:

- Fase 1: Sector privado: interacción con el sector público
- Fase 2+3 : Sector público: acciones internas al sector.
- Fase 4: Sector público : interacción con la estructura o el funcionamiento de la realidad nacional
- Fase 5: Sector público: acciones comunicacionales dirigidas al sector privado.
- Fase 6: Realidad nacional: transformaciones al interno de la estructura o funcionamiento del subsistema.
- Fase 7: Realidad nacional : interacción con el sector privado
- Fase 8: Sector privado: transformaciones al interno de los actores.
- Fase 9: Sector privado: acción hacia el público.

De estas nueve fases, que van del inicio a la resolución final, solo dos (2) de ellas están a cargo directo de la ejecución del sector público, y otras dos dependen de la voluntad de acción de los actores del sector privado, el resto de las fases, escapan a la voluntad única de los actores y dependen de la calidad de las interacciones, entre el sector público y la realidad nacional, entre esta y los actores privados, y entre los actores privados con los públicos.

Esta distribución de responsabilidades que entre fases se dan entre actores públicos y privados con relación a cada uno de los ciclos asociados al tratamiento de las diferentes demandas, o programas de acción del gobierno, deben ser reconocidos por los decisores públicos, con el fin de poder comprender las diferentes lógicas operacionales y distribución de responsabilidades involucradas en el proceso de obtención de resultados.

La no comprensión de los ciclos, o por lo menos de los elementos que están en su base y de algunas de las lógicas que explican algunos de los comportamientos, así como los condicionantes que estos imponen, al momento de decidir, programar y ejecutar decisiones gubernamentales, da lugar en general a acciones públicas de escasa eficacia operacional, a la generación de expectativas que no corresponden a la capacidad de acción del sector público, ni a las restricciones impuestas por las limitaciones de la realidad, lo que al final plantea un serio divorcio entre concepción política y capacidad práctica del sector público de cumplir con los objetivos de los programas de gobierno y/o resolver las tensiones y conflictos entre sociedad y estado.

Los elementos constitutivos y asociados a los Conflictos:

Cualquiera sea, el origen, y el ciclo asociado al conflictos existen en cada uno de ellos algunos elementos que deben ser reconocidos por los analistas políticos y responsables de gestión de los mismos:

- a) La existencia objetiva de antagonismos entre actores, generados o basados en desacuerdos sobre temas a asuntos.
- b) Práctica activa entre los actores, que interactúan entre sí, que implica la utilización de medios de interacción: demandas, respuestas, actos administrativos, actos simbólicos, actos físicos, etc.
- c) Reglas formales o informales, que “regularan” la interacción entre los actores.
- d) Cursos de acción, previsible de desarrollo del conflicto, reconocidos por los actores y construidos a partir de sus experiencias en conflictos anteriores.
- e) Expectativas de los actores, con relación a los comportamientos y respuestas obtenibles del otro actor.

SECCION 2: LA CLASIFICACION DE LOS CONFLICTOS

Con fines instrumentales y de organizar el sistema de información de conflictos, cada uno de los ellos puede ser clasificado de acuerdo a las siguientes categorías:

1. Por su origen (causa)

Por las características de la estructura

- Estructura Nacional.
- Estructura Internacional.

Por el modo de funcionamiento.

2. Por las Intervenciones**2.1. Gubernamentales:**

Cambios en alguno de los componentes que hacen a la institucionalidad del Estado y/o al funcionamiento de la sociedad.

- Proyectos de inversión.

- Programas de acción ministeriales.
- Acciones comunicacionales del gobierno.

2.2. Por las intervenciones de actores societales:

2.3. Por las intervenciones de actores internacionales.

3. Por el tipo de actores participantes.

- Actores Estatales asociados a conflictos:
 1. Actores del Poder Ejecutivo:
 - . Presidente
 - . Ministros
 - . Jefes de Servicios.
 - . Autoridades Locales.
 - .etc.
 2. Actores del Poder Legislativo.
 - . Intervenciones Institucionales: Cámaras y Comisiones.
 - . Intervenciones Personales: Disputados y/o Senadores.
 - .3. Actores del Poder Judicial.
- Actores Societales:
 - . Partidos Políticos.
 - . Organizaciones Empresariales
 - . Organizaciones Sindicales
 - . Organizaciones Profesionales
 - . Organizaciones de Base.
 - . etc.
- Actores Internacionales:
 - . Gobiernos.
 - . Organismos Internacionales.
 - . Organizaciones no gubernamentales.

4. Por su grado de conflictividad: al inicio, durante su desarrollo, en su fase final, etc.

- Alta conflictividad. (su desarrollo puede desencadenar situaciones de crisis, en la estructura.)
- Mediana conflictividad (afecta el funcionamiento, y puede avanzar a situaciones de alta conflictividad).
- Baja conflictividad (no tiene impactos societales transectoriales, ni afecta el funcionamiento ni a elementos de la estructura)

5. Por su impacto:

- Conflictos que impactan sobre elementos estructurales,
- Conflictos que impactan sobre los intereses de los actores.
- Conflictos que impactan sobre el sistema de “valores” simbólicos de uno u otro de los otros actores.

6. Por su potencial de articulación de actores secundarios.

1. Conflictos de bajo potencial de articulación.
2. Conflictos de alto potencial de articulación.

7. Por el tipo de resolución. (con relación a la demanda inicial)

- Aceptación de demanda inicial.
- Aceptación de cambios formales en la demanda inicial.
- Fuertes cambios sustantivos en la demanda inicial.

8. Por su localización y/o cobertura territorial:

- Conflictos en ciudad capital.
- Conflictos en provincias, y/o departamentos del país.
- Conflictos con países.

9. Por la fecha y/o estacionalidad:

- . Periodicidad:. Anual, meses del año.
- . Aleatoria.

10. Por su nivel de estructuración

- . Conflictos muy estructurados
- . Conflictos poco estructurado.

11. Por la Fase de desarrollo en la cual estos se encuentran:

- . Conflictos en fase de estructuración
- . Conflictos en fase de desarrollo
- . Conflictos en fase de resolución
- . Conflictos resueltos.

2. Los Actores Involucrados:

En el desarrollo de cada curso de acción se encuentran involucrados un conjunto de actores Estatales y Societales.

Dependiendo de la naturaleza del tema o asunto central de las demandas y conflictos asociados a cada C.A., aparecen en escena diferentes actores, con intereses directos o indirectos, que actúan como determinantes o condicionantes de las posiciones que asumen, de los roles con relación a los otros actores, lo que da lugar a complejas relaciones (alianzas, enfrentamientos, etc.) que se constituyen, desarrollan, consolidan y/o se atenúan y debilitan en función de la naturaleza de la evolución del C.A., de que si este, en su desarrollo avanza a la resolución de la demanda y grado de conflictividad o por el contrario se desarrolla en una dirección tal que se vuelve confrontacional afectando las relaciones intergrupales iniciales.

SECCION 3 CLASIFICACION DE LOS ACTORES

Con relación a una demanda y conflicto, se pueden encontrar una gran diversidad de actores, que se caracterizan por cumplir roles diferentes, y establecer entre ellos múltiples formas de relación.

1. Actor(es) Principal(es):

Toda demanda y/o conflicto tiene asociada un tema y una relación entre actores que podemos identificar como central, y siempre existe un mínimo de dos actores, los que dependiendo de su naturaleza pueden ser uno Estatal y otro Societal, o dos actores societales, etc., a estos actores que actúan como núcleo central los llamaremos actores principales. En la práctica sin embargo los actores principales pueden ser más de dos, y la relación no es siempre necesariamente simétrica, sino que pueden ser dos actores societales y un actor gubernamental, o a la inversa un actor societal y dos o más actores gubernamentales.

2. Actores Asociados: (los actores principales como centro “energético”).

Dado el carácter fuertemente relacional de los actores centrales participante en una demanda y/o conflicto, es muy difícil que en caso de extenderse estas en el tiempo, queden reducidos a los actores principales. Siendo lo más común que otros actores en general societales, se “asocien” o intervengan de manera muy diversa en favor o contra de uno u otro de los actores o de las posiciones sostenidas por ellos.

Cada demanda y conflicto, tiene incorporado de manera potencial, un doble carácter centrípeto y centrífugo. Ya que con relación a los actores principales que están en el “centro” energético, se movilizan hacia él o se alejan del mismo el resto de actores sean estos societales o estatales. Esta sinergia de doble signo, le otorga al sistema de relaciones de los actores asociados un carácter altamente dinámico. A lo largo del desarrollo, algunas posiciones (relaciones) iniciales pueden

mantenerse, y otras modificarse en grado diverso, debilitándose el signo de la relación original o recomponiéndose sobre nuevos elementos, producto de la dinámica del conjunto.

3. Actores Potenciales:

Actores Estatales o Societales que al inicio del C.A., no están directamente asociados, pero que por la evolución posible de este, podrían aparecer en la escena, tomando posición con relación a cada uno de los actores centrales.

Las relaciones entre los actores:

La diversidad de actores, de las relaciones, de intereses y resultados que uno y otro actor puede obtener de la demanda y de su evolución como conflicto y de la naturaleza de la solución final del mismo, hace necesario con fines instrumentales disponer de un clasificador que permita una sistematización

1. Carácter de los efectos:

- . Actor afectado en sus intereses materiales
- . Actor afectado en sus valores
- . Actor afectado en sus relaciones

2. Por el tipo de apoyos:

- . Actor de Apoyo Activo
- . Actor de Apoyo Pasivo

3. Por el tipo de oposición:

- . Actor de Oposición Activa
- . Actor de Oposición Pasiva

4. Por el rol :

- . Actor directo,
- . Actor indirecto

5. Por tipo de beneficios que obtienen del conflicto:

- . Actor directamente beneficiado
- . Actor indirectamente beneficiado

6. Por el tipo de efectos negativos que obtienen por la forma de resolución de la misma:

- . Actor directamente perjudicado
- . Actor indirectamente perjudicado

Dado el carácter procesal de todo conflicto o curso de acción, las relaciones establecidas entre los diferentes actores son naturalmente dinámicas, ya que en el desarrollo de las diferentes fases, es muy común encontrar que se producen diferentes cambios, tanto en el tipo y número de actores que pueden incorporarse o retirarse transitoria o definitivamente, como en los roles que estos asumen con relación a los actores principales.

Dado este carácter dinámico, se recomienda que para cada uno de los conflictos o cursos de acción realice un control permanente de estas entradas y salidas y/o cambios en las relaciones entre actores, construyendo como instrumento de apoyo una tabla como la que se representa a continuación.

La Tabla de movimiento de los Actores por Fases del Curso de Acción:

SECCION 4: LA GESTION DE DEMANDAS Y CONFLICTOS EN LA PRÁCTICA DE GOBIERNO

El reconocimiento, tratamiento, procesamiento y solución de percepciones, demandas y conflictos analizados en las secciones precedentes de este mismo documento, movilizan a los diferentes ámbitos de gobierno, y dan lugar a procesos de trabajo de diferentes complejidad, para los cuales en general existe en la “cultura de las administraciones públicas”, un escaso desarrollo metodológico, procedimental e instrumental, dando lugar a reiterados procesos de improvisación.

Asociados al tratamiento de una demanda y/o conflicto, se encuentran en general varias instancias o institución de gobierno, lo cual implica que sea necesario que estos mantengan un alto nivel de interacción con el fin de intercambiarse información sobre los acontecimientos, preparar escenarios alternativos, formular propuestas, tomar decisiones, coordinar intervenciones públicas, etc., . Es práctica habitual que para el tratamiento de estos aspectos se organizan grupos de trabajo, o comités intersectoriales, que se confrontan en la práctica con numerosas dificultades para operar con la eficiencia y regularidad que las demandas y conflictos requieren. Como se comprenderá estas actividades son fuertemente insumidoras de recursos humanos, materiales y sobre todo de tiempo provocando esto innecesarios retrasos y generando vacíos y riesgos políticamente innecesarios a causa del tiempo transcurrido entre la recepción de una demanda y la generación de una respuesta, o entre la fase de detección del conflicto y la puesta en operación de una intervención pública, haciendo muchas veces que durante ese tiempo el mismo evolución de su fase de estructuración a la de desarrollo. Y es para contribuir a estos procesos de trabajo que se han desarrollado metodologías, instrumentos y procesos operacionales de trabajo, agrupados aquí bajo el concepto de “Gestión de Cursos de Acción”.

I. Características y tipos de Cursos de Acción

Cualquiera sea la naturaleza de una demanda y conflicto Gobierno-Sociedad, en el mismos es posible reconocer los siguientes componentes:

- Varios contenidos temáticos referenciados a diferentes aspectos de los sistemas reales.
- Diversas instituciones y actores públicos y privados asociados a los contenidos temáticos.

- Un conjunto de acontecimientos provocados por el quehacer de los actores públicos y privados y/o por la interacción entre los mismos.
- Diferentes marcos jurídicos que actúan como “reguladores”, ya sea de los acontecimientos, o del funcionamiento de alguno de los componentes, o subsistemas que forman parte del sistema real al cual esta referenciado el conflicto o la demanda.
- Diversos escenarios de desarrollo de los acontecimientos y comportamiento de los actores públicos y privados, teniendo cada uno de estos impactos diferentes.
- La existencia de propuestas de solución y recomendaciones operacionales para alcanzarlas.

Desde el punto de vista de la organización interna los C.A., son de dos tipos: estructurados y simples.

II. Cursos de acción estructurados

Si en la práctica se encuentra que existe una relación directa entre un tipo de demanda o conflicto y cierto tipo de acontecimientos, si estos pueden ser organizados en fases, están regulados por algún tipo de norma legal y/o procedimiento normativo, y además estos elementos se presentan de manera reiterada, entonces podemos decir que nos encontramos frente a un curso de acción del tipo estructurado.

Si por ejemplo tomamos a un proceso electoral, las fases y acontecimientos asociados a ellas podrían ser las siguientes:

Curso de Acción: Elecciones Municipales.

Fase 1: Campaña Electoral.

- Conformación de listas:
- Presentación y oficialización de listas:
- Campaña proselitista de cada una de las listas.

Fase 2: Acto Eleccionario.

- Preparación de patrones electorales.
- Preparación de materiales votación
- Votación.
- Conteo de votos.
- Publicación de resultados.

Fase 3: Post Elección.

- Reconstitución de alianzas.
- Asunción de cargos oficiales.
- etc.

Para cada una de las fases, se estructurará el dossier básico, en cuyo caso la forma que tomará será la siguiente:

Fase 1: Campaña Electoral.

Conformación de listas:

- Acontecimientos.
- Marcojurídico que regula la conformación.
- Instituciones asociadas y actores
- Escenarios de listas y acontecimientos.
- Propuestas y recomendaciones
- Agenda

Presentación y Oficialización de listas:

- Acontecimientos
- Marco jurídico
- Instituciones asociadas y actores
- Escenarios
- Propuestas y recomendaciones

Campaña proselitista de cada una de las listas:

- Acontecimientos de la campaña
- Marco jurídico que la regula.
- Instituciones asociadas y actores
- Escenarios de desarrollo e impactos.
- Propuestas y recomendaciones.

• Fase 2:

• Fase n:

III. Cursos de acción no estructurados

Los acontecimientos se desarrollan en el tiempo, pero no pueden ser organizados en fases, no existe una normativa jurídica que los regule y/u ordene, sino que el desarrollo de los mismos está sujeto a la voluntad e interacción entre los actores asociados al mismo.

En este caso se pueden utilizar diferentes criterios para la organización de los mismos:

Criterio N° 1. Por las fases básicas de desarrollo.

Cuando para el tratamiento de una demanda o conflicto Gobierno-Sociedad, o frente a una situación específica sea necesario organizar un programa de acción de gobierno y este por sus características no tenga las características necesarias para tener una estructura propia, se puede tomar como eje organizador del C.A., las fases básicas de desarrollo de todo acontecimiento, es decir: estructuración, desarrollo, resolución.

Ejemplos:

1. Caso de una conflicto:

- **Fase-1:** Estructuración e inicio del conflicto.
- **Fase-2:** Desarrollo del conflicto.
- **Fase-3:** Resolución del conflicto.

Y para cada una de estas fases se estructura el dossier básico:

- **Fase-1. Estructuración e inicio del conflicto:**

- Acontecimientos
- Marco jurídico
- Instituciones asociadas y actores
- Escenarios
- Propuestas y recomendaciones

- **Fase-2. Desarrollo del conflicto:**

- Acontecimientos
- Marco jurídico
- Instituciones asociadas y actores
- Escenarios
- Propuestas y recomendaciones

- **Fase-3. Resolución del conflicto:**

- Acontecimientos.
- Marco jurídico.
- Instituciones asociadas y actores.
- Escenarios de resolución.

- Propuestas y recomendaciones.
- **Caso de una demanda:**
- **Fase-1:** Estructuración de la demanda.
- **Fase-2:** Presentación de la demanda.
- **Fase-3:** Estructuración de una respuesta a la demanda recibida
 - **Fase-4:** Presentación y/o puesta en operación de la propuesta.

Criterio N° 2. Por Materias asociadas:

Cuando se trata de una demanda o conflicto, que por su naturaleza no puede ser organizado en fases, y lo que prima es su naturaleza multidimensional, el criterio a ser utilizado puede ser el de las materias o temas asociados al mismo. Por ejemplo:

Demanda/Conflicto:

1. Dimensión Económica.

2. Dimensión Social.

3. Dimensión Política.

4. Dimensión Internacional.

Para cada una de estas dimensiones se estructura el dossier básico:

1. Dimensión Económica:

- Acontecimientos económicos
- Marco jurídico
- Instituciones asociadas y actores económicos
- Escenarios económicos
- Propuestas y recomendaciones

2. Dimensión Social:

- Acontecimientos sociales
- Marco jurídico
- Instituciones asociadas y actores sociales
- Escenarios sociales
- Propuestas y recomendaciones

3. Dimensión Política:

- Acontecimientos políticos
- Marco jurídico
- Instituciones asociadas y actores políticos
- Escenarios políticos
- Propuestas y recomendaciones.

4. Dimensión Internacional:

- Acontecimientos políticos bi y multilaterales.
- Marco jurídico: Tratados y convenios.
- Instituciones asociadas y actores gubernamentales.
- Escenarios internacionales.
- Propuestas y recomendaciones.

Criterio Nº 3. Por los componentes del dossier básico.

Un tercer criterio de organización, cuando la demanda o el conflicto, por su naturaleza o contenido, no puede ser organizada en fases o materias, es posible tomar como elemento estructurador del trabajo el grupo institucional, los elementos básicos del dossier.

- **Demanda/Conflicto:**

1. Acontecimientos.

2. Marco jurídico.

3. Instituciones asociadas y actores.

3. Escenarios.

4. Propuestas y recomendaciones.

Con estas orientaciones metodológicas, es posible organizar la mayoría de los cursos de acción, que se presentan en las situaciones de trabajo de los staff presidenciales.