

Dictamen 57

Santa Fe, 5 de noviembre de 2013

GESTION CONSTRUCTIVA DE CONFLICTOS EN EL AMBITO DE LA GESTION PÚBLICA

Una política pública necesaria para la construcción de legalidad, diálogo y consensos

VISTO:

Que el conflicto es una realidad, que en el ámbito público se manifiesta como un tipo de relación en la que los actores sociales y estatales se ubican como adversarios, percibiendo la satisfacción de sus necesidades como dependientes uno del otro pero creyendo (erróneamente) que en apariencia sus metas u objetivos son incompatibles.

Que el ejercicio de la gestión pública, en su dinámica, exige la detección oportuna de conflictos y su transformación, debido a la rapidez con la que el conflicto evoluciona de una “fase temprana” a una “fase tardía”. Que la sociedad no está dispuesta a tolerar espera, desatención y los costos que el conflicto ocasiona. Que en un escenario en el que existe la amenaza del comportamiento oportunista para la acción política la negociación se puede tornar más compleja extendiéndose hacia temas que no responden a la agenda original. Como resultado de todos estos factores, intervenir un conflicto en su fase tardía o de crisis, implica acercarse a una situación de escalamiento del mismo, donde la negociación es coercitiva, los tiempos son reducidos, la agenda se aparta de las verdaderas necesidades de las partes, se atiende la “crisis” y no la demanda de base. Muchas veces se celebran acuerdos no sostenibles a futuro, que en el tiempo significan pérdida de legitimidad, desconfianza y violencias en distintas expresiones.

Que en el marco de la transformación de conflictos, por lo tanto, el principio clave es la

prevención, entendida como el conjunto de acciones emprendidas a corto, mediano y largo plazo, CON el fin de resolver problemas antes que conflictos, y de atender éstos cuando se plantean entre las partes, para evitar su escalada a violencia abierta o su reaparición a futuro.

Que, la detección temprana de conflictos nos coloca ante un escenario sistémico, en el que es posible que las partes se sientan protagonistas y sean capaces de construir consensos, escenarios futuros en los que a través de la facilitación / mediación se pregunten: ¿en qué situación están?, ¿qué pueden hacer sobre esto?, ¿qué opciones tenemos, cuál es el mejor camino a seguir?, ¿cuáles son los riesgos, cuáles serán sostenibles?, ¿qué estrategias usaremos para llevarlas adelante?, ¿qué conflictos tenemos que prevenir a futuro y de qué manera?, entre otros interrogantes a formularse.

Que la falta de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad, generan condiciones para la trasgresión de la ley y la instalación de cimientos de violencia. La construcción de confianza es un tema central de la democracia, desterrando la relación amigo-enemigo, desarrollando los espacios donde los conflictos de intereses pueden resolverse de manera pacífica, en forma satisfactoria para todas las partes involucradas.

Que, pasar de la pluralidad al pluralismo y de la tolerancia pasiva a la tolerancia activa es posible a través de un camino laborioso y gradual, pero urgente frente a las crisis que hoy vivimos como género humano. Vivir en sociedad requiere tener en cuenta la presencia del otro, requiere de la solidaridad del género humano, requiere el desarrollo de una “democracia exigente” en los términos de Bobbio.

Que el accionar de la gestión pública provincial con políticas que promueven la participación, la inclusión y las acciones de consulta, constituye una práctica positiva de prevención de conflictos, ya que la gestión misma en su accionar, puede ser, aunque parezca paradójico, generadora de conflictos.

Que, el artículo 1º de la Ley N° 13.151 declara de interés público provincial la utilización, promoción, difusión y desarrollo de métodos no adversariales y desjudicializados de resolución de conflictos.

Que la Ley N° 13.151 y el decreto reglamentario n° 1747/11 señalan a la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales como el órgano a través del cual el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos propiciará todo tipo de métodos no adversariales y desjudicializados para la solución de conflictos interpersonales en la provincia.

Que el Estado provincial a través de la Dirección de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos desde el 2008, tiene un rol

significativo en el apoyo y fortalecimiento de la gestión intersectorial e interministerial realizando los servicios de facilitación y negociación de conflictos directos y la capacitación a agentes y funcionarios del estado provincial.

Que la intervención en conflictos directos ha implicado trabajar en al menos unas 60 situaciones vinculadas a: Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Obras Publicas y Vivienda, Ministerio de Aguas y Medio Ambiente, Ministerio de la Producción, Ministerio de Innovación y Cultura, Municipios de la Provincia.

Que el servicio de capacitación ha significado hasta el momento el dictado de unos 20 talleres diseñados a medida como capacitación en servicios, a pedido de distintas dependencias del Estado Provincial, como Seguridad Comunitaria, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y DDHH, Gabinete Social, Ministerio de Seguridad, Centros de Salud, Hospitales, Municipios y Comunas, entre otros.

Que durante el 2013 se trabajó apoyando al Ministerio de Salud; facilitando mesas de diálogo para protocolizar acuerdos entre los actores de los Hospitales de la Provincia, incluidos los distintos gremios.

Que desde diciembre de 2012 y hasta la fecha, se están realizando trabajos de facilitación para desarrollar actitudes de consenso y abordaje pacífico de los conflictos en 6 Hospitales Municipales y Centros de Salud de la Municipalidad de Rosario, habiéndose celebrado un convenio con dicho municipio a fin de intercambiar y acompañar las políticas de pacificación social que implementa la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales; se puede estimar que el impacto de dicho trabajo ha incluido hasta la fecha aproximadamente 10.000 personas.

Que como consecuencia del impacto de estas acciones de trabajo, la Dirección de Desjudicialización fue convocada por el Consejo Directivo del Colegio de Médicos de la 2ª Circunscripción, a fin de trabajar conjuntamente en la difusión y aprendizaje de herramientas adecuadas de comunicación, no violentas, para el mejor desarrollo de su trabajo profesional.

Que, durante el 2013 por Resolución ministerial del Ministro de Justicia se impulsó la “Primera Experiencia Provincial en Formación de Facilitadores de Consensos y Abordaje Constructivo de Conflictos Públicos”, que en un primer modulo de formación involucró a 79 agentes de la administración pública; funcionarios públicos políticos, de carrera y contratados de los Ministerios de Seguridad, Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Salud y Justicia y

Derechos Humanos con el objetivo inicial de fortalecer sus capacidades en la facilitación de situaciones conflictivas en las distintas reparticiones donde prestan servicios. La evaluación de esta capacitación, consiste en que cada alumno debe “replicar” alguno de los módulos aprendidos a por lo menos 40 personas más, con el fin de sensibilizar a otros que no participaron de la experiencia. Por lo que se estima que el impacto de esta actividad puede llegar a más de 3.000 personas.

Que además en junio de este año, convocados por el Ministerio de Seguridad, esa Dirección está formando a 70 policías que se desempeñarán en el “Programa de Policía de Proximidad”, capacitación que comprende clases teóricas, talleres, prácticas en terreno y la utilización de la Plataforma Virtual desarrollada por la Dirección de Desjudicialización para difundir y potenciar el aprendizaje de los cursantes, además de proveer una base de datos que permite tener contacto fluido y permanente a los fines de las consultas que pudieran surgir con el propósito de una intervención adecuada para prevenir conflictos. Esta formación ha sido refrendada y homologada por los Ministros de Seguridad y Justicia y Derechos Humanos.

Que los antecedentes mencionados, son valiosos, por cuanto el Estado santafesino puede dar cuenta para sí de algunas “lecciones aprendidas” y de cuáles son las necesidades para fortalecer las capacidades institucionales con el afán de contribuir al cambio de paradigma adversarial y avanzar en la construcción de legalidad a través del abordaje constructivo de conflictos para la instalación de una cultura de paz social.

Y CONSIDERANDO:

Que conforme a lo dispuesto por el Decreto 1029 del 15 de abril de 2008 que creó este Consejo Consultivo, ratificado por el decreto 1420 del 4 de mayo de 2012, el mismo es competente para emitir el presente dictamen (Art 2, Punto 2.2 del primero).

Que las causas del conflicto pueden tener origen, en ciertos casos, en el mismo accionar de la gestión pública, debido a que el Estado es o puede ser, parte de los mismos.

Que, el Estado debe actuar para dar respuesta oportuna a la demanda social, cumplir acciones como las de mediador/facilitador entre sectores en tensión y formular políticas gubernamentales al efecto para asegurar el desarrollo de una democracia “exigente” en la que se establezcan relaciones de confianza en todos los niveles de lo público.

Que, la atención de la conflictividad en su aspecto preventivo y de intervención/ transformación requiere de capacitación, reflexión sobre la acción y profesionalización y que es

necesario lograr el compromiso coordinado entre las distintas instancias del Estado provincial y de éste con los niveles locales para la efectiva atención de los conflictos sociales.

Que, el Gobernador Dr. Antonio Bonfatti ha expresado:

“El primer eje de nuestra acción de gobierno, la inclusión, se complementa con un segundo eje: la CONVIVENCIA. Porque necesitamos imperiosamente vivir en una sociedad pacífica y respetuosa; necesitamos ser capaces de superar el individualismo; de tratarnos bien, de cuidarnos.

Nuestra capacidad misma para convivir es la que hoy pareciera estar cuestionada. Los argentinos debemos reaprender a convivir en un mundo cruzado por la violencia, por la ruptura de los vínculos, y por el debilitamiento de los valores que permiten construir y forjar una sociedad. Se trata de una tarea que involucra al Estado y a la sociedad en su conjunto, pero sobre la cual el Estado tiene la responsabilidad máxima e indelegable de hacer que cada uno de nosotros sienta que otra forma de relacionarnos es posible.

Por eso me pregunto, y le pregunto al pueblo de Santa Fe: ¿qué necesitamos para convivir en paz? Creo profundamente que la respuesta a esta pregunta se encuentra en una secuencia clave: fortalecimiento de las identidades y los valores; gestión del conflicto; seguridad democrática; y justicia.

El problema es complejo, y nos exige esfuerzos como en ningún otro momento histórico. Pero los santafesinos estamos de pie para enfrentarlos. Somos una provincia de pie que no elude los problemas, sino que los enfrenta” (Discurso de apertura de Asamblea Legislativa, 2013).

Que pensar que es posible que la transformación constructiva de conflictos se instale como parte de las actitudes y prácticas de los funcionarios y profesionales del sector público, como parte del cumplimiento de los mandatos de la gestión pública y como respuesta eficiente y eficaz a los desafíos que plantean los cambios que vive la Provincia, exige de herramientas y métodos que sólo se obtienen mediante el proceso de capacitación.

Que, el diálogo y el consenso son los caminos para fortalecer el proceso de democratización del Estado con participación social y construcción de legalidad.

Que el Estado Provincial ha iniciado un camino institucional en este sentido, coherente con el plan de acción estratégico y los lineamientos de gobierno que apuntan a fortalecer la convivencia y construcción de ciudadanía.

Que, el Estado Provincial a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha instaurado como política pública el desarrollo de mecanismos no adversariales de resolución de conflictos.

EL CONSEJO CONSULTIVO PARA EL CRECIMIENTO DE SANTA FE, RESUELVE:

1.- Sugerir al señor Gobernador fortalecer la inversión del Estado provincial en la temática precitada, para que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales, como autoridad de aplicación de la ley 13.551, fortalezca su rol en la promoción y desarrollo de los mecanismos no adversariales de resolución de conflictos y promoción de la cultura de la paz social.

2.- Adoptar las medidas necesarias para que la mencionada Dirección pueda desarrollar una acción transversal e interministerial en la formación continua de agentes del sector público para aumentar los niveles de prevención y en intervención de conflictos directos;

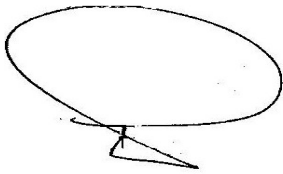
3.- Dotar a la Dirección de partidas presupuestarias adicionales de distinto origen (presupuesto General de Gastos provincial, fondos nacionales y de la cooperación internacional) para hacer posible la realización de las siguientes funciones:

- (1) El desarrollo de capacidades institucionales en prevención y transformación de conflictos;
- (2) la coordinación interministerial con enfoque sistémico a modo de red y como soporte a la práctica gubernamental de prevención y transformación de conflictos;
- (3) el monitoreo de conflictos con el desarrollo y aplicación de un Sistema de Gestión de Conflictos Sociales (SGCS) y su incidencia en los máximos niveles de decisión de cada uno de los ministerios.

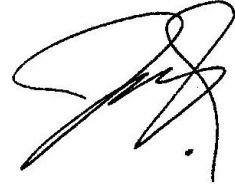
4.- Avanzar en la creación de un Programa Interministerial a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que permita desarrollar la herramienta de la facilitación para la toma de decisiones en el ámbito de los Consejos, Gabinetes, Equipos Sectoriales, Jefaturas, entre otras; como sistema preventivo de gestión de conflictos.

5.- Continuar con el desarrollo de Programas de Formación para fortalecer las capacidades técnicas y metodológicas de los agentes públicos desarrollando el abordaje y la gestión de los conflictos, desarrollando conocimiento conceptual y práctico del uso de herramientas de comunicación, métodos alternativos de resolución de conflictos, análisis estratégico y transformación de conflictos sociales.

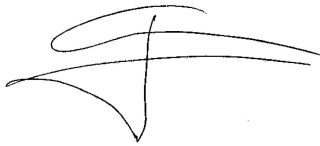
Tal es nuestro Dictamen preliminar sobre esta materia, que sometemos a la consideración del señor Gobernador.

A handwritten signature consisting of a large, oval-shaped loop with a small, sharp hook at the bottom right.

Esteban Hernández
Secretario

A handwritten signature with a large, sweeping loop at the top and a series of sharp, downward-pointing strokes at the bottom.

Luis A. Carello
Presidente

A handwritten signature featuring a large, stylized 'M' shape with a horizontal line crossing it.

Mario Miretti
Consejero

A handwritten signature with multiple, overlapping, diagonal strokes.

Jorge Mosset Iturraspe
Consejero