

EL FUTURO DEL MUNICIPIO

El salto de era...



Lic. Patricia Alessandroni
Directora de IC



EL FUTURO DEL MUNICIPIO

El salto de era...

Lic. Patricia Alessandroni*
Directora de IC

Mucho se viene hablando desde hace un tiempo bastante largo acerca del nuevo rol del municipio, al que se define como el actor que debe liderar el proyecto de construcción de comunidad en donde las personas y la sociedad encuentren respuestas a sus necesidades. Desde esta perspectiva ya no se puede seguir concibiendo al municipio como el nivel de gobierno que presta servicios y ejecuta un paquete de obras, ya que no es un prestador de servicios, sino **un ejecutor de políticas públicas, es el gobierno del territorio.**

Al asumir el rol de liderazgo en la construcción de comunidad y de gobierno del territorio, es necesario que el municipio se plantee **“el sentido en que va esa construcción”**, y si la misma le permite a las personas vivir con mayor bienestar. A modo de ejemplo, de lo que se trata es de responder a interrogantes como: ¿los jóvenes del municipio terminan la escuela secundaria?, ¿logran los jóvenes una terminalidad educativa terciaria?, ¿acceden las familias a una vivienda propia y qué sectores acceden?, ¿hay equidad en el acceso a la tierra para vivienda?, ¿cuántas familias tienen acceso a los servicios básicos?, ¿tiene el territorio vinculación exterior con otros territorios?, ¿hay desarrollo de empresas y más capacidad para tener empleo?, ¿se respeta el derecho de los otros?, ¿hay normas de convivencia y más capacidad para tolerar a las minorías?, ¿la comunidad es más o menos violenta, cómo es su evolución?, ¿los jóvenes emigran o permanecen en el territorio?, ¿se producen más hechos culturales?, ¿el municipio es más saludable?, ¿hay menos mortalidad infantil?, ¿hay menos embarazo adolescente?, ¿hay más cuidado por el ambiente y su sostenibilidad?, ¿el creci-



Lic. Patricia Alessandroni

miento urbano es inclusivo?, ¿la educación está vinculada con el desarrollo económico?, etc., etc. Vale aclarar que el sentido en que se va no es ni tiene que ser uniforme, cada municipio elige su destino y las políticas que prioriza para ello. De lo que sí se trata es de trascender el rol de “prestador de servicios” y “ejecutor de obras”, ya que las personas requieren de gobiernos municipales con capacidad para construir comunidad, que las incluya en la resolución de sus problemas y necesidades, y que les genere ilusión de ser parte y permanecer en ella.

El objeto de este artículo no es la orientación de las políticas locales, aunque algo se puede ir diciendo al respecto, sino la creciente complejidad del gobierno municipal y la necesidad de un **salto de era** tanto en la definición de sus competencias, como en el desarrollo de sus capacidades para ser gobierno. De una manera o de otra, se observa que los municipios fueron asumiendo muchas y nuevas competencias en los últimos años, lo que es bueno, ya que se fue incorporando una mirada más integral y amplia de los temas y problemas que se deben asumir, porque las sociedades son complejas y están atravesadas por los mismos. Pero ampliar la agenda de competencias, hacer más cosas, no significa necesariamente, hacer las cosas bien. **Se observa una oferta municipal de políticas públicas que crece desordenada y, en muchas ocasiones, con baja calidad.** Definir que

el crecimiento de la oferta de políticas públicas municipales ha sido desordenado, es en función de que, muchas veces, no obedece a un plan de gobierno, sino a la oferta existente de programas provinciales o nacionales disponibles para los municipios, o a modas dentro de los gobiernos municipales. Es necesario, en este aspecto, aclarar que la opción, o el objeto de este artículo, no es “achicar el estado” –en este caso el municipal-, para resolver la capacidad con que se ejecuta y los resultados que se obtienen; sino generar las condiciones para no sólo hacer más cosas, o hacer todas las que cada municipio defina, de manera eficaz, con impacto y satisfacción ciudadana, sino además, cuidar en el sentido en que se las hace.

De acuerdo a la definición del párrafo anterior, la complejidad de los gobiernos locales se ha ido acrecentando, tanto por el cambio de paradigma sobre su rol y nuevos alcances, como por la continua y creciente demanda ciudadana. Esto debe llevar a reflexionar que no se puede seguir gobernando y gestionando como hace veinte o treinta años, como si nada hubiera cambiado. Algunos afirman que esto no es así porque las nuevas tecnologías permiten mayor accesibilidad, mayor rapidez, mejor información y simplificación de procesos. En parte, es cierto esto último, pero también es cierto que la organización municipal prácticamente no ha cambiado, que los procesos siguen siendo más importantes que los resultados, que la mayoría de procesos y servicios municipales no están atravesados por las nuevas tecnologías, que la información útil –para la toma de decisiones de gobierno- es la que falta, o en algunos casos, es la que abunda pero nadie mira, o que la información existe pero la tienen los que no toman decisiones, o que muy, muy pocos de la organización municipal –tanto sus altos mandos, como técnicos y mandos medios- están preocupados por el impacto de las políticas públicas que generan como de la satisfacción de los vecinos.

El nuevo municipio necesariamente tiene que pensar en un salto de era, para el que están dadas las condiciones, por un lado problemas y competencias en crecimiento, por otro lado déficit de recursos –tanto económicos como de capacidades humanas y organizativas-, y por otro, incorporación de nuevas tecnologías y metodologías, de manera no pareja, pero que generan la plataforma suficiente para una evolución.

El nuevo municipio requiere generar un estado local **inteligente, competente, comunicado, eficiente y con ciudadanos más satisfechos**, tema que no se puede construir sólo con más tecnología, más redes sociales, más encuestas, más información; para ello, además, hacen falta más gobierno, más planificación y control de gestión, más organización, coordinación y liderazgo.

El municipio inteligente... ¿qué es un municipio inteligente?

Algunas ideas que se enumeran a continuación, permiten acercarse al concepto:

- Es pasar de un municipio que tiene información y estadísticas, a un sistema único y acordado de indicadores tanto de gobierno, como de la gestión y del territorio, con economía de información y fiable.
- Es definir, lo más aproximado que se pueda, los resultados cuantificables a alcanzar, tanto de la calidad de vida del territorio, como los de gobierno, y controlar su sentido y evolución. Esto implica pasar de una lógica de estadísticas e información a una lógica de gestión por resultados.
- Es establecer una metodología continua, compartida –por la organización y los vecinos-, visible y accesible de información acerca de los resultados que se producen.
- Es poner en marcha sistemas activos y pasivos de medición continua de las expectativas y satisfacción ciudadana, en los diferentes niveles del gobierno municipal, tanto de las áreas que producen servicios directos como de aquellas que marcan la estrategia de la gestión.



El municipio competente... una aproximación

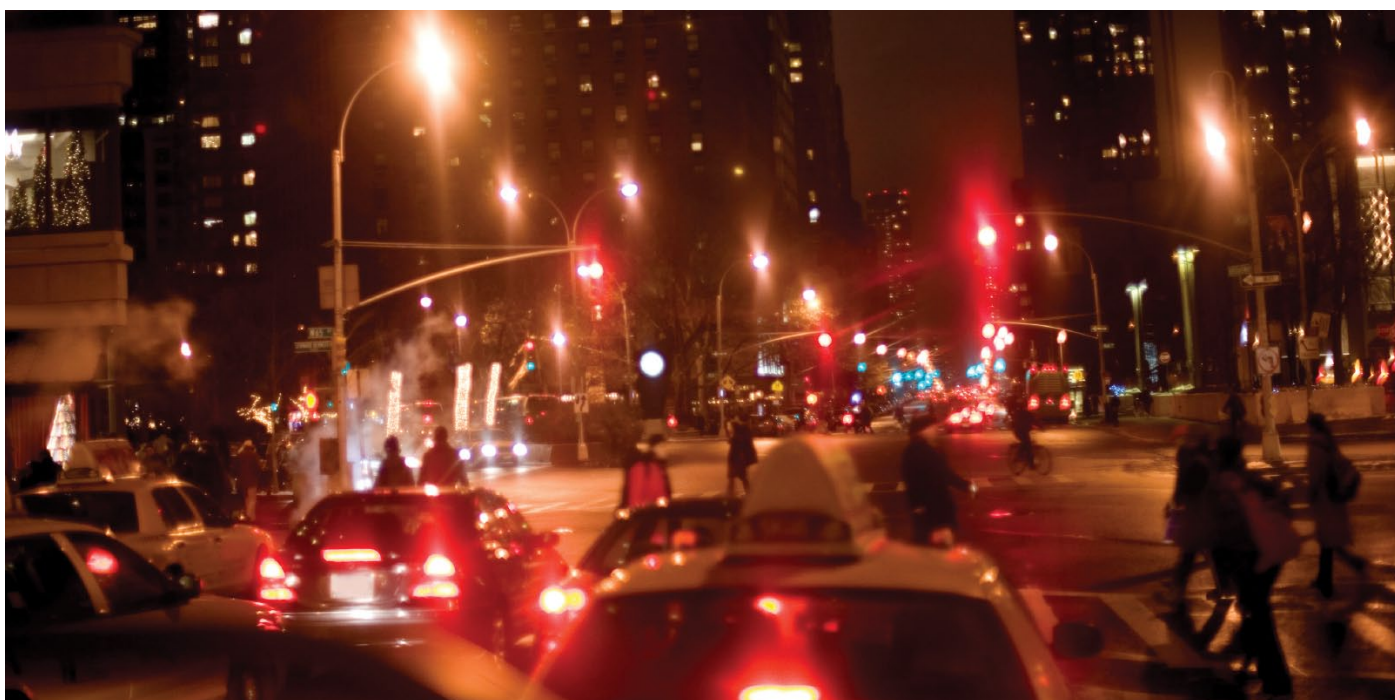
El término competente lleva a reflexionar en dos sentidos; el primero, cuáles son los temas-problemas-funciones de la agenda municipal y, el segundo, la capacidad para ejecutarlos y garantizar los resultados fijados, ya que la competencia no sólo está establecida por lo que se defina que deben hacer los gobiernos municipales sino también, por su capacidad real para hacerlo, y además para hacerlo con eficacia.

Al volver sobre los primeros párrafos de este artículo, se entiende que el alcance de lo que hacen los municipios se ha ampliado, se ha pasado de ejecutar funciones tradicionales como la gestión administrativa, el desarrollo urbano, la prestación de los servicios de vía pública, los asuntos sociales y de aquellos que regulan la convivencia urbana, como el tránsito y la seguridad de comercios e industrias; a ser promotores del desarrollo económico, a trabajar por la inclusión social y la ampliación y protección de derechos, a comprometerse con mejorar la convivencia y la seguridad, a cuidar el medio ambiente y su sostenibilidad, a vigilar el acceso a la educación y a la salud, a cuidar el empleo, a eliminar las barreras y la exclusión urbana, a garantizar el acceso a los servicios básicos, etc., etc. Este es entonces un primer acercamiento a la idea de municipio competente, claramente, el de **la necesidad de definir su alcance, lo que hace y lo que no hace, de los temas de los que**

se ocupa y de los que no. Claro está que ésta es una discusión que en muchos aspectos supera al nivel de decisión municipal, ya que depende de políticas de descentralización – centralización – poli centralización- con otros niveles del estado y con otros municipios en red, pero, sin eludir esta discusión, que es necesaria, -como la del porcentaje de ejecución del gasto público-; es innegable que la agenda municipal y los temas de los que se ocupa, se han ampliado de hecho, pero sin la suficiente institucionalización, marco legal y recursos necesarios.

El segundo aspecto planteado en este ítem es el de las **capacidades para ejecutar la agenda** –temas y funciones definidas y sus resultados- tanto las económicas, como las humanas, las organizativas y las institucionales.

En cuanto a las capacidades económicas, se impone revisar tanto las metas y resultados de la recaudación propia municipal, como sus hechos impositivos y los niveles de coparticipación, lo que lleva a poner en debate, lo mencionado en un párrafo anterior, el gasto total público que deben ejecutar los municipios. Es necesario también reflexionar aquí, en relación a la propia recaudación municipal, sobre los resultados que se obtienen tanto en recaudación de lo que está establecido como en la generación de nuevos hechos impositivos, y algunos no tan nuevos, como por ejemplo, la contribución por mejoras y el gravamen a la tierra urbana ociosa.



Las capacidades humanas son otro aspecto central si se quiere tener un gobierno concentrado en los resultados y, fundamentalmente, para que éstos se expresen en ciudadanos satisfechos. Poco y nada se ha hecho en este sentido, salvo alguna buena experiencia. Pensar en las capacidades humanas debe llevar primero a dimensionar dos perspectivas, la individual, la del nivel de formación y habilidades de cada persona, y la organizacional, es decir la capacidad de la organización para coordinar y ejecutar los servicios observando sus resultados – gestión de la calidad centrada en resultados-. Hay tres capacidades que deben trabajarse en este aspecto, las individuales, las genéricas y las culturales u organizacionales. Las primeras se centran en los conocimientos y habilidades personales para cada puesto de trabajo; las segundas en las capacidades para coordinar, organizar, liderar, trabajar en equipo, planificar, etc.; y las terceras son aquellas que dan sentido de pertenecer tanto al estado como al gobierno, y exploran cuestiones como el conocimiento entre el personal municipal del plan de gobierno que se tiene que ejecutar, de la calidad con que se espera que se trate a los vecinos, y las de estado, como el orgullo de ser un servidor público, lo fiable que debe ser el estado para el ciudadano, etc., etc.

En relación a las capacidades de las personas en un gobierno, no todo se va a resolver con más capacitación individual, esto resuelve una parte, la de conocimientos y habilidades personales, pero la suma de partes individuales no garantizan, necesariamente, los resultados totales y únicos de un gobierno; para que esto exista deben explorarse los aspectos genéricos y organizacionales o culturales. Estas capacidades pueden impulsarse bajo modelos más innovadores que cursos, como lo pueden ser, por ejemplo, el fortalecimiento de la red de mandos medios (directores, subdirectores, jefes, coordinadores, capataces, etc.) vía la realización de reuniones o encuentros periódicos (uno cada dos meses, por ejemplo), que permitan analizar tanto los problemas comunes de dirección como las alternativas posibles de solución; o la generación de una red entre el personal municipal de contacto con el ciudadano, preocupado por la calidad de atención a los vecinos e impulsores de medidas de mejora, (como un ¿qué propones para mejorar?); la publicación interna de los mejores resultados logrados por un servicio o área de conjunto, etc.

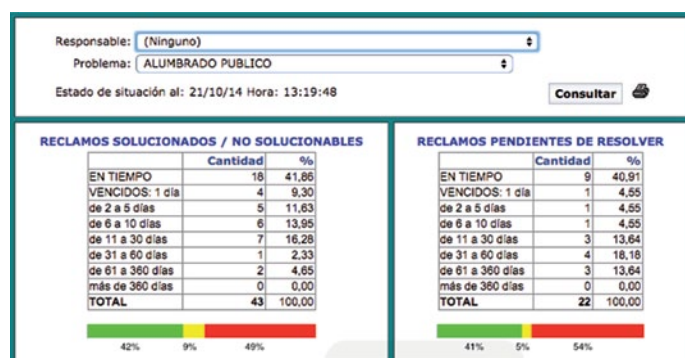
Y en relación a las capacidades institucionales es necesario pensar en todo aquello que genere tanto historia como memoria de gobierno y estado, con marcos normativo y procedimental claramente establecidos.

La comunicación, en la era de las nuevas tecnologías y las redes sociales, ¿cada vez más difícil?

Mucha información, abundancia de medios, de redes, de sistemas, de formas de contacto, pero habitualmente la conclusión es que los vecinos se enteran poco de lo que el gobierno municipal hace, o se enteran de una parte pequeña, y no de todo lo que hace, o no se enteran, o a destiempo.

Para una mejor comunicación, hay que tener estrategia de mensaje, pero además, es absolutamente necesario saber quién es cada vecino en relación al municipio, qué servicios usa y cuáles no, cómo le ha ido en su historia de relaciones con el municipio, si se han resuelto las cosas que planteó, qué temas le interesan y cuáles no, si es un vecino cumplidor o no. Es necesario comenzar a hacer, algunos municipios ya han emprendido este camino, **trazabilidad de usos y usuarios**, y no solamente de aquellos servicios habituales, sino de todos los usos que un ciudadano puede hacer con el municipio, como por ejemplo, saber si un vecino hizo reclamos y cuáles, si se inscribió para un curso de capacitación municipal, si tramitó una libreta sanitaria, si tiene un comercio habilitado, si participa habitualmente de los talleres culturales, si se comunica con el municipio para obtener información y qué información, si se inscribió a un torneo deportivo, si se atendió en la sala de salud, etc., etc. Esto sólo tiene un único secreto, bases de datos cien por cien integradas; única base de datos para el registro y prestación de todos los servicios municipales con trazabilidad total. La idea es pensar en accesibilidad descentralizada, con centralización de la información, aspectos fundamentales tanto para la comunicación como para lograr un municipio inteligente. El concepto de ventanilla única ya no alcanza, debe ser reemplazado por el **de accesibilidad total e integrada, con comunicación inteligente**. Y esta comunicación debe incorporar la respuesta puntual a los temas o demandas específicas que cada vecino hace al municipio, tanto como la comunicación más general, más activa, de hechos de gobierno, de resultados de gestión, conociendo a cada ciudadano

y a los diferentes segmentos, sectores de demanda y de expectativas que hay en cada gobierno.



La eficiencia, uno de los saltos más difíciles

Al entender la eficiencia como la capacidad para hacer lo que se dijo que se iba a hacer, o la capacidad para cumplir con las metas o resultados, sumado a la capacidad para hacerlo con el menor recurso posible, se debe abordar el análisis de cuánto se gasta para ejecutar los servicios o planes de gobierno. Ahora, este término no tiene sólo una dimensión, ya que habitualmente se escucha que lo que hay que hacer es gastar menos para ejecutar. Esto en parte está bien, no gastar más de lo que hay que gastar, ahora esto puede tener dos trampas. La primera, analizar la eficiencia sólo mirando lo que se gasta y no vigilando el impacto de la política pública que financió. La segunda, si el enfoque se centra sólo en los recursos, mirada más económica que política, el riesgo es achicar el estado pensando más en el resultado económico que en la mejora de la calidad de vida de la gente.

La eficiencia en el gobierno municipal debe avanzar en el sentido de definir primero lo que se quiere alcanzar, las metas o resultados de gobierno que se quieren lograr, los impactos esperados de las políticas públicas, es decir, como ejemplo, cuántos vecinos deben ser alcanzados por todos los servicios de vía pública municipal, o cuántas mujeres embarazadas deben estar comprendidas dentro del plan de cuidado del embarazo, o cuántos niños deben participar de las colonias de vacaciones. Luego de definidos los resultados tanto en relación a lo que se va a hacer como a los vecinos que lo van a usar o pueden acceder (impacto), se deben cuidar los recursos. Existen dos tendencias en esto, la ejecución de servicios o políticas con menos recursos de los necesarios, que impacta en la calidad final, o por lo menos en

la calidad definida inicialmente como expectativa de gobierno; y la ejecución de servicios con buena cantidad de recursos, tanto económicos como humanos, pero con bajo impacto, es decir con el uso de menos ciudadanos de los que debería tener esa programa. Ocurre en muchos de estos casos, que nadie controla si todos los vecinos que deben ser abarcados por ese servicio lo están siendo, y muchas veces se siguen ejecutando programas en los municipios por inercia, cada vez con menos impacto pero con el sostenimiento de los costos.

No hay avances en los municipios en torno a los costos, en torno a lo que cuesta cada servicio, tanto global como por ciudadano. Esto es imprescindible, no para que la cuestión económica conduzca las decisiones de gobierno, sino para definir planes y proyectos que puedan ser ejecutados con el impacto deseado, y también para definir, tanto los costos de vivir en una comunidad como quienes deben pagarlos, y quiénes deben pagar más y quiénes menos.

Ciudadanos más satisfechos, la diferencia está en pensar en "más"

Es legítimo que todo gobierno, y también necesario, que la ejecución de políticas genere satisfacción en los vecinos. Un indicador imprescindible del resultado de todo gobierno, o por lo menos, un indicador que no puede fallar, es el nivel de satisfacción de los ciudadanos. Es esta la lucha continua.

La satisfacción puede entenderse desde la perspectiva de hacer y decir siempre lo que los vecinos quieren, gobernar a golpe de encuesta, y con la repetición de slogans o frases que se sabe de antemano que van a caer bien entre los vecinos; o proponer un modelo de gobierno que se anime a definir resultados, que incluya tanto lo que más espera la mayoría de vecinos como las minorías, liderar los cambios y generar ilusión por vivir en el territorio. No se puede seguir pensando que la satisfacción por los resultados de gobierno debe estar solamente vinculada a lo que las encuestas dicen que quieren las mayorías, ya que se puede correr el riesgo de no incluir minorías, y además, de no profundizar en cuestiones que es necesario cambiar, pero que los vecinos no demandan porque no tienen la información para hacerlo. Para eso están los gobiernos, para liderar el rumbo, para definir los sentidos en los que se debe avanzar, para

definir las transformaciones necesarias que se deben impulsar. Si sólo se circunscribe a pensar el gobierno en torno a hacer lo que los resultados de encuestas dicen, no hacen falta ni políticos ni gobernantes, sólo unos buenos gerentes con capacidad de ejecución. Claro que también hay que tener capacidad como gobierno para convencer, para ilusionar con el cambio, y para generar satisfacción por los resultados obtenidos.

Ciudadanos más satisfechos implica definir un proyecto de comunidad, implica ilusionar con ese proyecto, implica tener **capacidad para liderarlo y ejecutarlo**, implica **incorporar la perspectiva del vecino de manera continua**, vía métodos de participación, tanto activos como pasivos, y acuerdos y consensos, y nuevas metas.



Ciudadanos más satisfechos implica tener una **organización municipal enfocada en resultados**, y enfocada en ejecutar esos resultados, con incorporación continua, como método de trabajo, de la opinión del vecino, tanto de los resultados que obtiene cada área como cada servicio municipal. El gobierno es uno, la satisfacción no sólo se logra porque el intendente ejecute más obras, la satisfacción es un concepto integral, que se forja con los resultados que genera cada personal municipal, cada servicio y programa, y todo el proyecto. La incorporación de esta dimensión es un proceso cultural dentro de la organización municipal, que debe impulsarse con hechos concretos que cambien la manera de gestionar lo público, muy centrado en procesos, en “pasar las cosas” y no en ser garantizadores de resultados. La organización municipal debe incorporar la perspectiva del vecino a la hora de tomar decisiones, toda decisión, desde la implementación de un nuevo programa, al permiso de habilitación de un comercio en particular. Incorporar la perspectiva del vecino significa contar con su punto de vista a la hora de tomar las decisiones, que su punto de vista también esté incorporado en la decisión, y que no sólo esté el de la organización, porque no necesariamente lo representa.

En síntesis, para que haya ciudadanos más satisfechos, es necesario que confíen en su gobierno municipal y en sus políticas; que haya una organización municipal que ejecuta de acuerdo a las metas y que evalúe la satisfacción ciudadana que genera; que haya métodos de conocimiento de la satisfacción ciudadana, continuos, fiables y discutibles; y proyectos de gobierno que generen ilusión.

El salto de era

¿Cómo se produce el salto de era del municipio?
¿Cómo se comienza a poner en marcha?

- Con el impulso de procesos transversales que implican tener más gobierno, más planificación y control de gestión, más organización, coordinación y liderazgo.
- Con la definición de metas de gobierno, claras y medibles, comunicadas, evaluadas, corregidas, rediseñadas.
- Con la puesta en marcha de medidas de cambio desde el primer día, que impliquen cambiar modos establecidos de hacer. No hay que esperar a que es-

tén analizadas las grandes metas (puede llevar un año y eso es mucho tiempo para un municipio) para comenzar con el cambio. El cambio se construye en el día a día, en las áreas de ejecución.

- Con la incorporación de la perspectiva ciudadana en el día a día (participación), en la mayoría de servicios, con economía de recursos e imaginación.
- Con la capacitación del personal en torno a sus puestos de trabajo.
- Con la capacitación del personal en relación a los resultados que se deben alcanzar, es difícil marchar en un sentido si no se sabe hacia adónde se va, y si no lo saben todos.
- Con la puesta en marcha de metodologías que mejoren las capacidades para ser gobierno, tanto de las personas como de toda la organización con sus diferentes niveles.
- Con la definición de indicadores de resultados de gobierno, pocos pero buenos indicadores, sobre los que se tomen decisiones. Mucha información, en pocas manos, no garantiza ser mejor gobierno.
- Con el acceso a la información necesaria para cada puesto de trabajo, para cada área y para cada servicio. Con análisis y discusión sobre lo que se logra y cómo se puede mejorar.
- Con el entendimiento que si la organización no cambia, la calidad con la que se ejecutan los servicios y políticas no va a cambiar. No es sólo un tema de objetivos políticos y de esfuerzo del intendente y de sus funcionarios de confianza.
- Con la mirada puesta en el cambio y en la mejora, y no puesta en el control y evaluación.
- Con la motivación del orgullo por ser servidores públicos, y sentir que se pertenece a un proyecto.
- Con la capacidad para sostener un proceso de cambio, como todas las cosas, las que no se sostienen, se deterioran con el tiempo y ya nadie cree o no las valora positivamente.
- Con la difusión de los buenos resultados, tanto hacia los vecinos como internos, los logros y el reconocimiento son buenos motores de cambio.
- Con animarse a cambiar, a mejorar. Ser gobierno implica tomar decisiones, hacer que pasen cosas, hacer que cambien cosas, hacer que se transformen cosas.

El salto de era en los gobiernos municipales es imprescindible, la **era de los municipios inteligentes, competentes, comunicados, eficientes y con ciudadanos más satisfechos** es la que se debe comenzar a andar. La era de los **gobiernos municipales más centrados en los resultados**, que en las herramientas y tecnologías, no porque éstas no sirvan, sino porque

deben ocupar el espacio de las herramientas, las que facilitarán los resultados. No se pueden seguir explicando todos los resultados de gobierno por lo que se compró, se adquirió, o construyó, es necesario explicar resultados en términos de mejora de la calidad de vida, como por ejemplo, cuántas embarazadas tienen control en los centros de salud municipal más allá de cuántas nuevas salas se construyeron; cuántos nuevos hogares tienen la totalidad de servicios públicos municipales y no cuántos camiones se compraron para ello; cuántas personas resolvieron sus trámites en el tiempo que deben hacerse y no cuántas computadoras en red se instalaron; cuántas personas conocen lo que hace el municipio y no cuánto se invirtió en redes e infraestructura; cuántos delitos se detectaron y no cuántas cámaras de seguridad se colocaron; cuántos niños fueron a todas las actividades deportivas y no cuántos metros cuadrados de polideportivos se construyeron.

Gobernar un territorio es complejo, las sociedades son complejas y cambian, el gobierno local debe no sólo seguir sino liderar la construcción de comunidad, y para ello, requiere de un proyecto, que es lo que ilusiona, y de más gobierno.

Octubre de 2014

* palesandroni@ic-argentina.com.ar



Piedras 575. Piso 2. Oficina 2
(1070) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Tels. 54 11 4342 / 9433 – 8133 – 5971 – 6786
www.ic-latinoamerica.com