



MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, ¿LOS MUNICIPIOS TAMBIÉN?



Patricia Alessandroni
Directora de IC Latinoamérica y especialista en modernización del estado
palessandroni@ic-latinoamerica.com

Desde que asumió el Gobierno Nacional actual viene pregonando acerca de la necesaria modernización del estado tanto del propio nacional, como los de las provincias y los de los municipios. La modernización del estado es un término amplio que da lugar a diferentes interpretaciones de acuerdo a la visión y al momento o modas. En los últimos años se asocia a la modernización del estado, de manera frecuente, con el uso de nuevas tecnologías, con digitalización y gobierno abierto y menos con eficacia de resultados, información para la toma de decisiones y satisfacción de los ciudadanos. En este sentido también, si nos enfocamos en los gobiernos municipales, es una tarea que queda en manos de los responsables de informática y encasillada en áreas de modernización sin acusar que es un tema que atraviesa a todo el estado y requiere de una estrategia transversal y de una nueva cultura de entender y ejecutar el funcionamiento de los gobiernos.

Es importante señalar en este tema que los ciudadanos miran los resultados, y el gobierno los procesos.

Algunos sesgos de los procesos de modernización del estado

No es de mi interés que un análisis de los sesgos de los procesos de modernización del estado se interprete como la aplicación del manual teórico, sino como un aporte, desde la experiencia, para sostener estos procesos en el tiempo y con la obtención de los resultados que imaginamos al comenzar.

La primera cuestión a comentar es que la modernización del estado debe entenderse como un proceso que debe trazar sus propias metas y evaluar sus resultados; proceso que además puede hacerse más rápido o más lento, depende de la vocación política para hacerlo, los recursos y las propias prioridades de cada gobierno. Esta primera idea nos lleva a descubrir uno de los sesgos de muchos procesos de modernización: se interpreta al mismo como una serie de **decisiones acerca de incorporación de tecnología** que por sí misma generará los cambios y las mejoras en los servicios públicos que

produce el estado para los ciudadanos. Este sesgo que tiene la modernización hacia las nuevas tecnologías hace que el interlocutor principal del proceso sea el área de informática y se convierte en la ilusión de que sólo las tecnologías cambiarán el estado y sus resultados, en términos de calidad de servicios para los ciudadanos.

La administración pública actual está **más enfocada en procesos que en resultados, y la modernización del estado suele calcar este modo de funcionar**. Es común observar mucho esfuerzo en producir tanto sistemas como información que detallan los procesos que se deben realizar y los que se realizan, y poca o nada de información acerca de los resultados que generaron esos procesos tanto técnicos como desde los ciudadanos. Esta lógica de funcionamiento centrada en procesos pone más la mirada en saber, por ejemplo, cuántos talleres culturales se hicieron durante el año o cuántas reparaciones de luminarias se hicieron y menos en cuántas personas participaron de los talleres y se sostuvieron en el tiempo y cuántas luces están apagadas todas las noches o cuántos reclamos ingresaron por las mismas. Es importante señalar en este tema que los ciudadanos miran los resultados, y el gobierno los procesos. La no coincidencia de miradas y el no animarse a construir gobiernos en torno a los resultados desde los ciudadanos es causa de mucha de la insatisfacción de estos últimos.

Entender la **modernización del estado como un proceso técnico** en vez de entenderla como un proceso político de cambio. El estado está muy lejos de generar confianza en los ciudadanos porque éste percibe que no le genera todos los resultados que debería en el momento que debería. Los procesos técnicos de modernización centran su atención en el cumplimiento de metas como una tarea de las áreas de gobierno hacia el área de control, las que sólo cumplen con el deber de llenar los datos para el área que lo requiere pero no de transformar al estado, ni mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos. Estos procesos técnicos de modernización se caracterizan por descansar la información en las áreas que las interpretan pero no son las áreas con la capacidad y posibilidad de tomar las decisiones que hacen falta para cambiar. Finalmente la información que se produce tiene más una finalidad estadística que la de motor de toma de decisiones y cambio.

En ocasiones la modernización del estado comienza por **pruebas piloto en áreas o servicios de gobierno** elegidos para ello con una asignación de tiempo y recursos importante para llevarla adelante, analizar los resultados y mostrarlos al resto de la organización. Entiendo que este tipo de decisiones sólo logran demorar el proceso de modernización, es mejor logros más lentos pero parejos, en donde toda la organización se sienta involucrada y comience a entenderse como una nueva cultura organizacional y de producción de resultados.

Mucho tiempo dedicado al diagnóstico. Se suelen perder meses y hasta más de un año para diagnosticar el estado en que se está en cuanto a accesibilidad ciudadana, capacidad para generar resultados en los diferentes servicios que se prestan y proyectos que se implementan, simplificación de procesos, unificación y obtención de información, comunicación, organización y coordinación, etc., etc. No es que el diagnóstico no sea importante, sino que se puede ir haciendo en la medida

que se va cambiando. Toda gestión de gobierno tiene poco tiempo para modernizar, leéase cambiar al estado, en nuestro país sólo cuatro años, en algunas provincias, las comunas sólo dos, y desde los ciudadanos menos tiempo aún, ya que sus expectativas suelen ser de mejoras inmediatas.

Un proceso de modernización del estado implica la mejora de las capacidades de gobierno, y eso incluye a su personal. En reiteradas oportunidades **no se le explica al personal que se iniciará un proceso de cambio**, no se explica lo que se espera de ellos, no se explica lo que puede llegar a pasar y las razones por las que se lo hace. Se reclama por la indiferencia del personal pero no se lo incluye correctamente. A las personas les gusta trabajar en organizaciones de las que se sientan orgullosas. No explicar lo que se va a cambiar sólo genera resistencia al proceso.

Cuando se habla de modernización también se piensa en eficacia y en eficiencia, la primera es la capacidad para generar los resultados que se habían definido alcanzar y la segunda es la capacidad para generar esos resultados al menor costo posible. **Modernizar no significa recortar**, no significa gastar menos porque se asignan menos recursos, sino mejorar las capacidades tanto humanas como organizacionales, institucionales y económicas para alcanzar los resultados que se planifiquen, en el tiempo en que deben alcanzarse y con los recursos asignados.

La modernización del estado requiere de incorporación de tecnologías pero éstas deben estar definidas, también deben ajustarse a un plan de trabajo. Es común observar la incorporación de tecnología que no logra leerse entre sí, con lo que resulta que hay mucha información poco integrada; sistemas que se chocan en cuanto a la información que se debe priorizar obtener; sistemas que se solapan, tecnologías que son costosas de sostener y deben abandonarse luego de haber difundido sus bondades entre los ciudadanos. En síntesis, **sumatoria de tecnologías poco integradas y más preparada para la vidriera que para acompañar el cambio**.

Concentrémonos en la Modernización del Estado

Modernizar el estado implica tener gobiernos inteligentes, con capacidad para prestar servicios y resolver los problemas de los ciudadanos en los tiempos en que deben resolverse y explicar (comunicar) todo aquello que no pueda hacerse. Modernizar es generar resultados para los ciudadanos y que éstos así lo perciban.

El abordaje de un proceso de modernización del municipio debe tener en cuenta cuatro perspectivas o ejes:

- la orientación al ciudadano;
- la capacidad de gobierno;
- la inteligencia para la toma de decisiones; y
- la comunicación.

Orientación al ciudadano

Un gobierno orientado al ciudadano debe incorporar sus demandas, sus problemas, sus usos, sus expectativas y en función de ello planificar, resolver y comunicar. Un gobierno orientado al ciudadano debe ser accesible, y esa accesibilidad implica informar claramente en los temas que requiera y que sean de competencia del gobierno; también incluye la posibilidad de realizar todo tipo de trámites y demandas

y que éstas lleguen a quien las resuelve o las conteste, sin rodeos o pérdidas de tiempo; e incluye la posibilidad de plantear temas y sugerencias de manera directa y continua y que éstos ingresen en el análisis de los procesos de planificación; y en resolver todos los usos posibles de manera sencilla y directa (defino como "uso" a las interacciones que se tienen de manera cotidiana entre la oferta de servicios públicos locales y la demanda ciudadana, como la acreditación a una actividad cultural, el pedir turno para una atención médica, la inscripción a un evento deportivo, etc.); un gobierno orientado al ciudadano genera con toda esa interacción con los ciudadanos la suficiente información para tomar decisiones o comunicar de acuerdo a su perspectiva.

La orientación al ciudadano nos conduce a la participación, la que no debemos entender solamente como algunos métodos que se tienen para planificar servicios o respuestas barriales y sectoriales; la inmediatez, la rapidez de las interacciones sociales, el estar continuamente conectados, nos debe permitir pensar en otros modelos de participación ciudadana, más inmediatos, más colaborativos, más enfocados en los sentimientos, en compartir, en hacer un click para acompañar, solicitar o estar de acuerdo. Los ciudadanos sólo participan en lo que quieren o en lo que les interesa, la dinámica de la adhesión o el pedido ciudadano se trasladó a las redes sociales, y los gobiernos, muy escasamente, han desarrollado una estrategia para incorporar esa información y tomar decisiones de ejecución y de comunicación.

Las nuevas tecnologías son un aliado importante en esta fase ya que aportan:

- comodidad, la interacción ciudadano – gobierno se da desde su casa, desde la calle y por una pantalla;
- información en tiempo real acerca de la pertinencia y situación de cada interacción;
- uso de horarios extendidos, no necesariamente los horarios en que está abierta la administración;
- menos tiempo, para el usuario, destinado a estas tareas.

La transparencia, otra de las cuestiones que incorpora la modernización, se da también en el contexto en donde el ciudadano tiene un rol central. La transparencia puede enfocarse desde dos sentidos, el de la disponibilidad, de manera sencilla, de aquella información que concierne a sus pedidos, trámites y solicitudes y el de aquella información que es "sensible" para la gestión, desde los recursos que se gastan y cómo se gastan, hasta los temas de interés de la agenda local, del desarrollo del territorio y de aquellas cuestiones que se logran ejecutar y las que no se logran ejecutar. Es fácil difundir lo que se hace, difícil reconocer lo que no, y éste es el gran desafío de la transparencia para todo gobierno.

Un gobierno moderno, orientado al ciudadano, debe hacer (diariamente) el siguiente itinerario:

➡ Información del ciudadano ➡ planificación ➡ ejecución y/o comunicación ➡

La capacidad de gobierno

Un gobierno con más capacidades es mucho más que un programa de capacitación del personal. Se distinguen cuatro ejes de trabajo para la mejora de las capacidades de gobierno:

- las del personal;
- las organizativas y de coordinación;
- las institucionales; y
- las económicas.

En cuanto a las capacidades del personal, las organizativas y las institucionales, sólo voy a decir en este artículo que deben estar orientadas a la eficacia, y ésta a las competencias que se asumen por agenda. Para que las capacidades de una organización de gobierno estén orientadas a la eficacia es necesario definir los resultados (metas) a alcanzar por cada uno de los servicios y proyectos. ¿Si los ciudadanos nos juzgan por si la ciudad está limpia o sucia (resultado final desde su percepción), por qué la organización municipal fija sus metas sólo en la cantidad de veces que se recolecta la basura? ¿Por qué, si los ciudadanos miran los resultados, la organización mira el proceso? La organización del gobierno debe orientar su mirada a los resultados y luego evaluar su eficacia para cumplirlos. Las capacidades deben estar orientadas a cumplir con esos resultados. La gestión por resultados no es sólo el armado de tableros de control que incluyan indicadores de ese tipo; la gestión por resultados implica alinear las capacidades para alcanzarlos. Esto es parte de una nueva cultura organizacional, claras metas a alcanzar, personal, organización y economía municipal en busca de esas metas y organizados para ello.

Una consideración más debe tener la capacidad económica del municipio, ya que es central para ejecutar la agenda, y debe incluirla el proceso de modernización del estado local. La mejora de la capacidad económica no sólo ocurre porque se reduce el gasto, sino porque se encuentran las fuentes de financiamiento para ello. Estamos en un momento en que no hay claridad acerca de los recursos de los que van a seguir disponiendo los municipios, sea por coparticipación o propios, sabiendo que lo que se dispone hoy es insuficiente si se la vincula a la gran variedad de temas que tienen que asumir de cara a los ciudadanos. Este es un tema que se irá viendo cómo evoluciona en los próximos meses, pero cualquier decisión que recorte ingresos vía coparticipación o vía limitación de recaudación propia (lo que vulneraría la autonomía municipal) harán muy difícil el financiamiento de las agendas locales, aunque no sean tan extendidas.

Por otro lado, se debe encarar un proceso de modernización para la mejora de la eficacia en la propia recaudación municipal y en la generación de recursos vía instrumentos alternativos, como los aportes de terceros no estatales, la generación de plusvalías urbanas, la emisión de títulos, los mecanismos de ahorro, la venta de servicios, la búsqueda de financiamiento internacional y la generación de la figura de municipio productivo, que es aquél que genera empresas mixtas con mayoría estatal para la venta de servicios o productos que pueda producir el territorio o el gobierno. Un caso de éxito en este tipo de construcción es el municipio de Medellín en Colombia.

Inteligencia para la toma de decisiones

Gobernar es tomar decisiones, es hacer que pasen cosas, es hacer que ocurran cosas, en un sentido determinado. Las decisiones pueden tomarse sin información o con información, la diferencia está en que cuando se toman decisiones con información tenemos certeza de que éstas nos conducen en el sentido que

queremos y a resolver los problemas que la información nos señala. Al tomar decisiones sin información el resultado de los servicios que prestamos a los ciudadanos no necesariamente irá en el sentido que el gobierno o los ciudadanos deseen.

Hoy es fácil producir información, muchísimo más fácil que hace unos años. Tecnología al alcance de la mano nos permite obtenerla, a bajo costo. La modernización del estado nos debe conducir a producir información fiable; en un sistema único e integrado de indicadores y organizada por niveles de decisión, y no que cada área o servicio tenga su pedacito de información que se solapa, que no se puede vincular; con economía para producirla y compartirla; con indicadores de la gestión e indicadores de territorio. El desafío de la modernización es construir un sistema único de indicadores, con los resultados a alcanzar y con mediciones y evaluaciones que indiquen si se va o no en el sentido que indican los resultados. No se trata de construir estadísticas, sino un sistema de información integrado, único, contrastado con las metas y con los responsables de cumplirlas, que incorpore información del ciudadano y que esté accesible a todos aquellos de la organización que toman decisiones sobre los mismos y a todos los ciudadanos, porque es información de todos.

La comunicación

En la era digital y de las redes sociales los municipios siguen comunicando aferrados a viejos esquemas, aunque utilicen las redes sociales. Se comunica más publicitariamente que las respuestas que se dan sobre la gestión y a las demandas de los vecinos; y además, en formatos antiguos, muy institucionales, sin reconocer al interlocutor, ni ser capaz, aunque sea, de llamarlo por su nombre.

Hoy, la modernización, debe incluir a la comunicación y pensarla como herramienta para la gestión, para seguir y responder demandas y comentarios; como comunicación publicitaria y como comunicación como fuente de información predictiva. Esto requiere de poner el esfuerzo en cuestiones como construir trazabilidad de información sobre los ciudadanos, saber qué servicios municipales usan, qué nos reclaman, qué esperan, cómo nos ven, etc.; hablarle a cada ciudadano sobre lo que espera que le hablemos o le respondamos; ser más emocional, creativo y humano; y leer y analizar big data de redes sociales y datos propios municipales, de manera continua, para comunicar y actuar.

Mario Riorda dice que hoy debemos incluir a la comunicación como servicio a los ciudadanos, y la modernización del estado debe incorporar esa perspectiva.

La nube de palabras

La modernización del estado tiene que ver con palabras como participación, gobierno abierto, transparencia, gestión por resultados, control de gestión, capacidades, información, big data, gestión de la calidad, tecnologías, redes sociales, comunicación, innovación, planificación, coordinación, entre otras. Lo importante es que vayamos más allá de las acciones vinculadas a palabras sueltas, sino que las encadenemos en procesos que busquen generar como resultado la satisfacción de los ciudadanos porque perciben que tienen una mejor calidad de vida en sus territorios.■

VEAMOS ALGUNAS INICIATIVAS DE MODERNIZACIÓN

Presupuesto basado en resultados, del gobierno de Puebla, México

En la actualidad la población demanda mayor transparencia, mejores servicios, mayor democracia, una mejor aplicación de los recursos públicos. Estas demandas han generado un cambio en la gestión pública, orientando los esfuerzos de la administración pública hacia un camino de mayor eficacia y eficiencia.

Este cambio impulsado por el ejecutivo tuvo a bien adoptar las mejores prácticas en términos de la mejora en la gestión gubernamental, como es el **Presupuesto basado en Resultados (PbR)**; que consiste en un conjunto de herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias e incorporan consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos para mejorar la calidad del gasto y promover la transparencia y rendición de cuentas.

La GPR tiene cinco principios básicos que deben ser considerados como un referente durante el proceso de su implementación, estos son:

- Centrar el diálogo en resultados.
- Alinear la planeación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación con los resultados esperados.
- Mantener sencillos y rentables cuanto sea posible, los sistemas de medición e información.
- Gestionar con base en resultados, no por resultados.
- Usar la información de resultados para facultar el aprendizaje en la administración y ejecución, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Este cambio en la gestión pública es previsto y contemplado por la Administración Pública Estatal desde los procesos de Planeación del Desarrollo, ya que el propio Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 prevé, en su eje de desarrollo "Gobierno Honesto y al Servicio de la Gente", estrategias tendientes a apuntalar el ejercicio de gobierno bajo dos premisas: honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Para este cambio se ha considerado un modelo de gestión que contemple y articule los siguientes elementos: planeación, programas públicos, presupuesto basado en resultados, sistema de evaluación de desempeño y programa de mejora del gasto y gestión.

El presupuesto basado en resultados (PbR) es una herramienta de mejora del gasto público para el logro de resultados que impacten en el bienestar de la población; infor-



ma qué se hace y cuánto cuesta, qué se produce con ello y qué se pretende lograr con dichos productos, involucrando a todo el ciclo presupuestario, transformándose en un modelo orientado al logro sistemático de objetivos específicos, medibles y tangibles.

El PbR consiste en el uso adecuado de la información por parte de los principales actores en cada etapa del ciclo presupuestario para informar sus decisiones relativas a la asignación de recursos y mejorar la eficiencia en la aplicación de éstos.

La implementación del PbR-SED, bajo una cultura para resultados, garantiza la asignación estratégica de los recursos públicos a los sectores prioritarios, porque permite encauzar estos recursos a las acciones y programas que cumplan con los resultados para los cuales fueron diseñados.

<http://pbr.puebla.gob.mx/index.php>

Portal de Gobierno Abierto del gobierno Vasco

La sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi constituye un punto de acceso seguro a la información y los trámites de la ciudadanía, garantizando la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

Para identificarse y garantizar una comunicación segura, la sede electrónica utiliza un sistema de firma electrónica basado en certificados de dispositivo seguro. Se trata de un certificado con validación extendida (EV), que aporta una capa extra de protección al usuario.

La titularidad de la sede electrónica y la competencia para su gestión corresponde al Departamento de Administración Pública y Justicia. Cada uno de los órganos y organismos que publican contenidos y servicios en la sede es responsable de dicha información, de su accesibilidad, disponibilidad, integridad y seguridad, de acuerdo con las exigencias legales de esta sede.

En la sede electrónica del Gobierno Vasco se puede encontrar:

- Información sobre los servicios proporcionados por el Gobierno Vasco y cómo consultarlos, solicitarlos y/o tramitarlos. Para algunos de ellos, se podrá acceder a la tramitación electrónica.
- Mis Gestiones es el lugar donde se consultan y tramitan expedientes ya iniciados.

- Acceso al Boletín Oficial del País Vasco (BOPV).
- Información sobre los procesos de empleo público relativos a todas las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Información sobre el perfil de contratante; esto es, información sobre los procesos de contratación pública del Gobierno Vasco.
- Otras utilidades como la Pasarela de pagos (mi pago) del Gobierno Vasco, firma y verificación de documentos electrónicos.

Además, el portal del gobierno vasco incluye vías para la participación ciudadana y transparencia mediante el acceso a la información pública que está conformada por cinco ejes de indicadores: de información sobre la comunidad autónoma, como organigramas y responsables, agendas y planificación estratégica y seguimiento; relaciones con la ciudadanía y sociedad, como catálogo de servicios, buzón de quejas y sugerencias; transparencia económica financiera, con la información sobre las cuentas, los presupuestos y la ejecución; la contratación de obras, servicios y suministros, con registro de licitaciones, contratos, convenios y hasta guías de calificación a las empresas proveedoras; y de ordenación, urbanismo, obras y medio ambiente, con información sobre el plan territorial, el plan medioambiental y de recursos naturales y las obras de infraestructura estratégicas en curso.

En su apartado sobre la participación ciudadana incluye un modelo de consulta y colaboración ciudadana que están divididos en cuatro partes: peticiones ciudadanas, propuestas de gobierno, respuestas de gobierno y preguntas parlamentarias.

www.euskadi.eus ■

