

EL MUNICIPIO, ¿UN GOBIERNO O VARIOS GOBIERNOS?

Lic. Patricia Alessandroni ¹

palessandroni@ic-argentina.com.ar

La cada vez mayor complejidad del gobierno local

Desde hace ya un buen tiempo se tiene conciencia de que no alcanza con que los gobiernos municipales presten servicios y ejecuten obras para su comunidad y, no es que esta tarea sea poca, sino que además han trascendido sus responsabilidades, como consecuencia de las continuas y crecientes demandas ciudadanas y de la necesidad de generar, desde lo local, las respuestas que otros niveles del estado no dan. En la actualidad, el gobierno local encuentra su legitimidad no sólo en su capacidad para prestar servicios y hacerlo bien, sino también por su capacidad para construir un proyecto de comunidad en donde las personas y la sociedad puedan encontrar las respuestas a sus necesidades.

Se viene observando una continua expansión de las responsabilidades que asumen los gobiernos municipales y ya se considera natural que se asuman tareas de promoción del desarrollo económico, de seguridad ciudadana, de resguardo del consumidor, de protección de derechos, de diplomacia internacional, de cuidado medioambiental, entre otras. Y por supuesto, todas estas nuevas responsabilidades, sumadas a las más tradicionales, generan en el gobierno local conflictos de conducción, de decisiones oportunas, de garantía de resultado de los servicios, de expectativas ciudadanas no cumplidas, de sensación de que no se puede con tanto, de recursos que no alcanzan y sobre los que falta claridad en su prioridad de ejecución, de incomunicación e incoordinación entre el personal municipal, de imposibilidad de controlar que las cosas se hagan, de desconocimiento sobre si lo que hay que hacer se hace, etc., etc. Además de las obras y de los nuevos proyectos a poner en marcha, un gobierno municipal

de mediana envergadura, presta entre 150 y 200 servicios entre los externos (hacia el ciudadano) y los de soporte interno (hacia la organización para sostener los externos), lo que demanda no sólo contar con una importante cantidad de personas, sino también, con conocimientos y capacidades específicas para gestionar la diversidad de servicios. Otro dato a tener en cuenta es que el 80% del esfuerzo de cualquier gestión local está volcado en la prestación y sostenimiento de servicios públicos y, para esto, hay que tener organización y capacidad de respuesta.

Otra cuestión no menor a tener en cuenta es que en todo gobierno local, el intendente y su equipo político, necesitan orientar la gestión hacia los objetivos con los que, legítimamente, se comprometieron con sus vecinos y lograr que esa misión se cumpla durante el período de su mandato. Para esto, además, es necesario que la organización y su personal, enfoquen su mirada y orienten su acción hacia esos objetivos. No se nos debe escapar en este tema que el personal permanece más allá de los mandatos de sus intendentes y, que para reorientarlo hacia nuevos objetivos, hacen falta un esfuerzo organizativo, de capacitación y de conducción considerables.

Entonces, estos tres factores, la capacidad para liderar la construcción de un proyecto de comunidad; la necesidad de redefinir de manera dinámica el alcance del gobierno municipal, es decir lo que hace y lo que no, lo que cubre y lo que no; y la orientación de la organización y su personal en el sentido y hacia los objetivos que se quieren cumplir; hacen que la gestión de los gobiernos locales deba pensarse desde una perspectiva superadora que incluya la planificación, la gestión de la calidad orientada a la satisfacción ciudadana y la participación vecinal como prácticas concretas y continuas del gobierno.

La conciencia por los resultados

El indicador decisivo sobre la suerte que correrá un gobierno municipal es el nivel de satisfacción de sus vecinos por las actuaciones y servicios que éste gestione y por la calidad de su gobierno. Los ciudadanos, nos guste o no, cada vez más, tienen clara conciencia de los resultados que un gobierno municipal debe producir en términos

de cobertura de servicios, de accesibilidad, de fiabilidad y capacidad de respuestas, de equidad y/o igualdad en las decisiones y acciones. Los ciudadanos, además, también tienen clara conciencia cuando un servicio o un tema de responsabilidad municipal está resuelto o no, o por lo menos, cuando éste les ha tratado de dar una explicación si no puede o decide no realizar. Es decir, **los ciudadanos, nuestros vecinos, tienen conciencia de resultados**. Por otro lado, **el nivel político del gobierno local, el intendente y sus colaboradores en el mandato, también tienen conciencia de resultados**. Saben que la satisfacción ciudadana es clave y que, para eso, es necesario lograr resultados desde los proyectos y actuaciones que se pongan en marcha, hasta en los más de 200 servicios que se gestionan diariamente.

El gobierno municipal para gestionar sus servicios y actuaciones cuenta con una organización que permanece más allá del nivel político. Los políticos llegan y pasan, la organización es estable. Los políticos tienen conciencia de objetivos y de resultados de gobierno. Y la organización, el personal municipal, ¿tiene conciencia de resultados?, ¿mira para el mismo lado que sus políticos?, ¿trabaja y gestiona para obtener resultados?, ¿es conciente de que la satisfacción de sus vecinos es el objetivo que debe perseguir? **La organización municipal es casi nada o escasamente conciente de los resultados, al menos que se la oriente y controle en ese sentido. Dada la creciente complejidad y responsabilidades de los gobiernos locales, el aumento continuo, con o sin razón, de las demandas ciudadanas, y la constricción de sus finanzas, entre otras razones, se hace imprescindible dotar a la organización municipal de la visión de resultados y alinearla en este sentido, tanto a los mandos altos, medios como bajos.**

Un único gobierno y sus procesos centrales

Contar con un único gobierno significa que todos sepan, desde el intendente hasta sus trabajadores, hacia adónde va la gestión, lo que hay que hacer y lo que no, los resultados que hay que alcanzar y las maneras de hacerlo. Para tener un único gobierno es necesario definir el alcance y el resultado de sus actuaciones, implicar a la organización y generar capacidades de conducción y gestión. Y todo esto se puede hacer. Para ello es imprescindible poner en marcha seis procesos clave en el gobierno municipal, que deben entenderse como procesos continuos y no como proyectos con inicio y fin, que se detallan a continuación:

- 01. Participación y relación con los ciudadanos**, que es la capacidad y práctica de fortalecer el vínculo con ellos e incorporar su perspectiva, de manera continua, a la toma de decisiones.
- 02. Gobierno, que no es más que la capacidad y práctica para evaluar**, decidir y dirigir como proceso organizativo y continuo, desde los mandos altos a los medios.
- 03. Planificación orientada a la satisfacción ciudadana**, que es la capacidad y práctica para incorporar la perspectiva ciudadana a la planificación y ejecución.
- 04. Gestión operativa de resultados**, que es la capacidad y práctica para orientar la gestión de los servicios y actuaciones municipales al logro de resultados concretos para los ciudadanos.
- 05. Comunicación**, que es la capacidad y práctica para vincular la comunicación a lo que los ciudadanos esperan y para explicar cualquier diferencia entre lo que esperan y lo que el gobierno realmente hará. No se puede seguir pensando la comunicación entonces, si no es segmentada.
- 06. Organización y competencias**, que es la capacidad y práctica para generar y vincular las competencias de las personas y de la organización al plan de gobierno.

Sin el fortalecimiento de estos seis procesos es absolutamente difícil que un gobierno pueda decidir y conducir su rumbo y gestionar teniendo la satisfacción ciudadana como meta. Hoy esto se puede hacer en un tiempo relativamente breve si se interviene en la organización poniendo en marcha nuevas maneras de hacer, si se impulsan cambios, metodologías y herramientas en este sentido.

Para poner en marcha estos seis procesos y lograr como resultado tener un único gobierno que orienta su accionar a unos resultados claros, es necesario, primero, definir cómo se va a hacer la intervención, por dónde se va a comenzar y con quiénes. Siempre con el convencimiento del intendente y, de por lo menos, uno o dos altos mandos, pueden ser secretarios o cargo similar del gobierno, que crean y apuesten a lo que se va a hacer, **hay que identificar a todos los mandos medios de la gestión, políticos o de carrera**, que son aquellas personas que tienen a su cargo responsabilidades por servicios y actuaciones y que conducen a otras personas. Es muy difícil

producir cambios en una organización y que ésta se apropie de nuevas maneras de hacer si no se cuenta con los mandos medios, ya que éstos son los que toman decisiones diariamente y conducen a las otras personas de la misma. Además, con una intervención desde los mandos medios, lo que se logra, desde el principio, es un avance transversal, que la implica en su conjunto y no segmentada por áreas.

Luego de definido con quiénes se inicia el cambio, se deben poner en marcha una serie de estrategias, de gestión continua, que impliquen a toda la red de mandos medios. Estas estrategias es importante que estén acompañadas de herramientas tecnológicas que simplifiquen los procesos y garanticen la accesibilidad, la transparencia, la corresponsabilidad y el control de lo que se hace y de sus resultados, pero no hay que caer en el error de pensar que las herramientas van a cambiar a la organización y lograr los resultados por ésta. Las herramientas tecnológicas son sólo herramientas y hay que pensarlas desde esa perspectiva. Los cambios en las organizaciones y los resultados se producen si las personas están alineadas en el sentido que se pretende. Sin personas, sin organización y sin conducción no hay cambio ni mejora posible.

Las estrategias iniciales a impulsar

Las estrategias a poner en marcha para lograr un único gobierno municipal, preocupado por conseguir resultados desde la satisfacción ciudadana, pueden ser varias, pero para seleccionar las mismas no hay que perder de vista los seis procesos centrales anteriormente descritos y entender que, lo que se ponga en marcha, debe gestionarse con carácter continuo y sostenido. Desde mi perspectiva y experiencia, considero que las estrategias que mencionaré a continuación son lo suficientemente amplias, transversales y orientadoras acerca de lo que se pretende hacer, pero, por supuesto, no las únicas, sino por las cuales hay que comenzar.

Primer paso, leer de manera continua la insatisfacción y expectativas ciudadanas:

- **Gestión integral del reclamo vecinal**

La gestión del reclamo vecinal le permite al gobierno municipal conocer, todos los días y de primera mano, los problemas que para los ciudadanos éste no resuelve o lo hace con deficiencia. Además, su gestión permite morigerar la insatisfacción, resolver y/o comunicar los resultados, y reorientar la mejora continua de los servicios. Para que todo esto ocurra, es necesario que la gestión del reclamo vecinal se realice garantizando un ingreso y catalogación correcta de los problemas que la organización tiene de acuerdo a la perspectiva ciudadana; una derivación al área y responsables de los resultados de los reclamos, para lo cual hay que definir cuáles son los resultados, en qué tiempos se lograrán y quiénes lo harán; un control de la gestión y de sus resultados desde la perspectiva de la organización y, también, desde la perspectiva ciudadana, mediante un sistema de auditoría en línea.

La gestión del reclamo vecinal, que sólo se realiza bien en muy pocos municipios argentinos, contiene información clave y actualizada de la percepción ciudadana y su buen desenvolvimiento permite dar la vuelta a la insatisfacción y controlar a la organización municipal por los resultados que ésta produce desde esa perspectiva. Además, su gestión integral implica de manera transversal a casi toda la organización y es una estrategia rápida, eficaz y efectiva para avanzar rápidamente en la toma de conciencia de los resultados que se deben obtener y de la necesidad de estar atentos a los ciudadanos, para ejecutar si se puede o para explicar cuando no se puede.

- **Encuestas transversales sobre satisfacción de servicios municipales**

En los municipios se realizan encuestas pero, en la mayoría de las oportunidades, se realizan muy pocas en el sentido de recoger la insatisfacción y expectativas de los vecinos acerca, puntualmente, de los servicios que hay que mejorar, los aspectos a cambiar de los mismos, las expectativas puntuales sobre los diferentes temas. Las encuestas deben estar orientadas a la acción y a la toma de decisiones en consecuencia. Las encuestas deben producir información desde el ciudadano para la toma de decisiones y alinear a la organización en ese sentido, con lista de tareas y prioridades claras. Las encuestas no se deben hacer para que las lean sólo algunos funcionarios y se guarden en un cajón. Si las mismas no arrojan información para la acción no sirven a los efectos de incorporar la perspectiva ciudadana a la planificación, ejecución y comunicación.

Las encuestas se basan en una metodología activa de recolección de la percepción y expectativas de nuestros ciudadanos, que permiten cuantificar los resultados y conocer el nivel de confianza y validez de los mismos. En el caso de contar con pocos recursos para la recolección de la perspectiva ciudadana, lo que casi siempre es así en los gobiernos municipales, siempre son preferibles las metodologías cuantitativas que permiten conocer

el nivel de validez de sus resultados. Hay otras metodologías, las cualitativas, tanto pasivas como activas, que también son importantes para recolectar información desde los ciudadanos pero mucho más limitadas en cuanto a la confiabilidad de sus resultados.

Es importante tener en cuenta, además, que estas metodologías es necesario que se repitan con una frecuencia determinada, una vez por año, por ejemplo, ya que la lectura de la percepción ciudadana se realiza con el objetivo de orientar los resultados de los servicios y las actuaciones municipales y es necesario volver a medir para saber si el gobierno municipal fue a mejor o a peor en cada uno de los servicios y actuaciones clave.

Segundo paso, establecer qué se hace y en qué sentido:

- **Agenda central de gobierno**

La agenda central de gobierno es la herramienta que permite conocer los resultados de los proyectos y servicios del mandato de gobierno y lograr memoria institucional durante el mismo, fortalecer la conformación de un único gobierno municipal, mejorar la articulación y la coordinación, generar inteligencia municipal, conocer y transparentar los resultados, generar la información que permite identificar y diferenciar al gobierno municipal y establecer una más efectiva comunicación con el ciudadano.

La agenda central de gobierno es una estrategia y herramienta dinámica que lleva la información, más política que técnica, de los proyectos y servicios municipales, sus metas, sus principales indicadores, su nivel de desarrollo y cumplimiento, alineados por objetivos centrales, funcionarios y personal responsable de los mismos. La agenda central de gobierno, única e integrada, es la herramienta por excelencia para conducir el gobierno municipal desde los máximos niveles de decisión a los niveles intermedios. La construcción y sostenimiento de la agenda le permite al gobierno local lograr la expresión concreta de los procesos de gobierno, de planificación y de gestión orientada a los resultados.

Tercer paso, comunicar para morigerar la insatisfacción:

- **Sistema de comunicación priorizado y segmentado**

Los vecinos y usuarios de los servicios y proyectos del municipio no son todos iguales, no todos demandan ni necesitan lo mismo, ni todos tienen interés en lo mismo. Los ciudadanos no somos iguales y, por lo tanto, la comunicación no puede ser igual para todos. El primer aspecto a organizar para poner en marcha un sistema de comunicación segmentado es conocer los tipos de uso y demandas de nuestros vecinos para, gradualmente, comunicar de acuerdo a sus expectativas específicas. Hoy las nuevas tecnologías de la comunicación son aliadas en este sentido, pero las mismas no pueden usarse de la misma manera y con el mismo mensaje a todos. Además, las personas receptan con mucha más atención información sobre aquellos temas que les interesan o sobre los que plantearon algún requerimiento al municipio.

Cuarto paso, involucrar y generar capacidades en las personas y en la organización:

- **Organización del sistema de competencias del personal y fortalecimiento organizacional**

Para tener un único gobierno municipal hay que contar con la organización y alinearla en este sentido. No hay cambio posible sin las personas de una organización y para ello hay que invertir tiempo y recursos. En una primera instancia se pueden hacer dos cosas, generar capacidades personales y organizacionales para el objetivo. Desde esta perspectiva es necesario pensar en la capacitación pero no en cualquier capacitación, ya que lo que hay que poner en marcha es una organización competente para lo que se quiere lograr que, además, es lo que los ciudadanos eligieron. En el municipio hay que organizar un sistema de capacitación por competencias que abarque tres aspectos, las competencias genéricas, las competencias técnicas (o específicas) y las competencias organizacionales (o culturales).

Las competencias genéricas son aquellas cualidades y habilidades para ejecutar los servicios y proyectos a su cargo, un ejemplo de ello es saber de planificación o de trabajo en equipo; las competencias técnicas son aquellos saberes específicos, un ejemplo de ello para un servicio de alumbrado público es saber sobre luminotecnica; y las competencias organizacionales son los saberes relacionados a la cultura de la gestión y tipo de organización, un ejemplo de ello es saber sobre el rol del empleado público y el plan de gobierno a ejecutar.

Y además, se deben generar capacidades organizacionales, es decir, desarrollar actividades que fortalezcan a la organización como tal y por la que exista un cierto orgullo de pertenecer. Varias son las actuaciones que se pueden desarrollar en este sentido como, por ejemplo, conformación de una red de mandos medios potente, ubicación escalafonaria del personal de acuerdo a sus competencias, ingreso y promoción por concursos, rediseño organizacional en función de las responsabilidades y tareas a cumplir, etc.

Los tiempos para hacerlo

Es normal escuchar que para que una organización municipal produzca cambios en su manera de enfocarse y actuar, hacen falta mucho tiempo y recursos y, esto es relativamente cierto. En primera instancia es importante reflexionar acerca de que un gobierno municipal no tiene mucho tiempo, yo diría que bastante poco, para hacer que la organización y su personal, sea éste político o de carrera, se desempeñen de acuerdo a los objetivos políticos del mandato y produzcan resultados en ese sentido. **El cambio no puede ser una meta de largo alcance, es una construcción de todos los días** y, si los gobiernos se lo proponen, varias de las actuaciones antes mencionadas pueden ponerse en marcha en 60 a 90 días y producirse cambios en los resultados de los servicios y actuaciones entre los 90 y 120 días.

Los gobiernos locales y sus políticos sufren, en los tiempos que van, de una crisis de desconfianza por parte sus vecinos y parte de la reconstrucción de ésta depende de que se produzcan cambios tanto en las formas de gobernar como en los resultados que se logren. La realidad cambia dinámicamente, la sociedad, sus demandas y percepciones se mueven y el gobierno municipal debe entender esta perspectiva y generar los cambios necesarios en función de alcanzar sus metas.

¹Consultora en Gobiernos Locales. Directora de IC Argentina