

UN NUEVO PERIODO DE GOBIERNO MUNICIPAL MAS POLITICA, MAS GESTION, MAS PARTICIPACION, MEJOR GOBIERNO

Lic. Patricia Alessandroni ¹

palessandroni@ic-argentina.com.ar

En este fin de año se inicia, en la mayoría de municipios argentinos, un nuevo período de gobierno, algunos con nuevos intendentes, el 34% de los municipios y comunas del país, y otros con continuidad de mandato, el otro 66%. Esta situación genera expectativas en los vecinos acerca de lo que ese nuevo gobierno o nuevo período de gobierno producirá en términos de mejora de la calidad de vida en cada comunidad y para cada ciudadano en lo particular. Si de expectativas se trata, para caracterizarlas de manera breve en esta nota, se puede decir que no todos los ciudadanos tienen las mismas, que están signadas tanto por cuestiones sociales como culturales, económicas, de ubicación territorial, de acceso a servicios, etc., y que esas expectativas son más complejas de solventar en la medida que expresan la inequidad de cada territorio. Así, hay ciudadanos que esperan que su gobierno municipal mejore la limpieza de la ciudad, otros que el agua potable o cloacas llegue a su barrio, otros que su comunidad sea un sitio seguro y otros que en ésta se generen las condiciones para que sus hijos no tengan que emigrar para tener un buen trabajo. La lista de expectativas de los vecinos de una comunidad es extensa, diversa y segmentada.

Hace unos cuantos años atrás, el rol de los gobiernos locales era el de prestar algunos servicios públicos, ejecutar proyectos y hacer esto bien. Hoy, el rol del gobierno local es “liderar la construcción de un proyecto de comunidad en donde las personas y la sociedad puedan encontrar respuestas a sus necesidades”. ¿Qué ha pasado entre la primera y esta segunda definición? Ha pasado la política, que ha advertido que es desde lo territorial y en la proximidad desde donde se pueden construir los cambios y ejecutar las mejoras en la calidad de vida que sus vecinos demandan. Este cambio de paradigma en el rol del gobierno local ha traído, como consecuencia, una flexibilización y una mayor cobertura de los temas de los que se ocupa. La mayoría de municipios de Argentina, para no decir la totalidad, ha redefinido su “alcance” en los últimos años, para pasar a ocuparse de más temas, por prestación directa o por gestión hacia otro nivel de gobierno.

La ampliación del “alcance” del gobierno local, es decir de los temas de los que se ocupa, está correlacionado con las “capacidades” para hacerlo. Al hablar de capacidades, éstas pueden definirse como capacidades económicas, capacidades humanas, capacidades organizativas, capacidades institucionales, capacidades operativas, etc. La redefinición del alcance de lo que hace y cubre el gobierno municipal está, íntimamente vinculado a sus capacidades y, sobre éstas, debe trabajar para mejorar la eficacia y eficiencia de sus acciones y el impacto y satisfacción de los ciudadanos. El gobierno municipal se ha complejizado, y para afrontar esta creciente complejidad se deben poner en marcha acciones, utilizar herramientas y cambiar la lógica de la organización municipal y la de su personal. La sintonía tiene que ser cada vez más fina, muchos temas a afrontar y resolver, pocos recursos, no sólo los económicos, expandidas demandas ciudadanas y necesidad de tener un gobierno municipal fortalecido y con capacidad e imaginación para afrontar los nuevos desafíos.

En línea con el nuevo rol del gobierno municipal, se debe pensar en fortalecer o poner en marcha seis procesos que son centrales, no los únicos, para lograr un gobierno alineado en la búsqueda de resultados, con capacidad para vincularse y escuchar a los ciudadanos, con capacidad para tomar decisiones y sos tener una mejora continua. Estos seis procesos, que deben entenderse en esa lógica y no en lógica de algunas actuaciones puntuales, son transversales a la organización y existen en diferentes niveles.

El primer proceso al que voy a referirme es el de “gobierno”, entendiendo por éste la capacidad de la organización municipal para tomar decisiones, para hacer que pasen cosas, para hacer que ocurran cosas, en el sentido

en que se quiera ir. El proceso de gobierno o de toma de decisiones en la organización municipal no sólo es atribución del intendente. Este es la máxima autoridad y toma las principales y centrales decisiones del mandato, pero, todos los mandos altos toman decisiones y también los mandos medios de la organización. Se entiende por mandos altos en la estructura municipal a aquellos cargos de secretarios y subsecretarios y, como mandos medios, a los cargos de directores, jefes de áreas, subdirectores, capataces, coordinadores, etc. Todas estas personas toman decisiones en el gobierno municipal y hacen que ese gobierno vaya en un sentido o en otro. Lo importante, en el proceso de gobierno, es alinear la toma de decisiones para que las mismas vayan en el sentido establecido y deseado tanto por el mandato como por los ciudadanos que lo eligieron. Conformar la **agenda central de gobierno** es una herramienta útil en este sentido, ya que permite listar y priorizar los servicios públicos y los proyectos que se ejecutarán y controlarán y definir los principales objetivos que se perseguirán en la gestión, como los resultados concretos y cuantificables que se buscarán alcanzar. Una agenda central de gobierno con todos los elementos que la definen, objetivos claros, listado de acciones y políticas públicas, metas cuantificadas y control de gestión de la misma, permiten enfocar el conjunto de la toma de decisiones del gobierno municipal en función de lo que se hace y de lo que no se alcanza a hacer, en función de la información que permite evaluar si el rumbo no es el deseado. La agenda central de gobierno es una de las herramientas para tener inteligencia municipal en la toma de decisiones.

El segundo proceso que describo en esta nota, no porque sea el segundo en importancia sino porque hay que mencionarlos en algún orden, es el de “**planificación**”. **Planificar es definir exactamente el resultado que se desea alcanzar con las acciones o políticas públicas que se impulsan y controlar que se produzcan.** Muchas veces, existe una tendencia a entender las acciones de gobierno en términos de procesos o de herramientas y no de resultados. Un ejemplo de esto es creer que el resultado de una política de salud está en construir y equipar una salita de salud en un barrio. La salita es lo que me debe permitir lograr el resultado de salud que se anhela para ese barrio, como por ejemplo, que el 100% de niños sin cobertura social de ese barrio sean atendidos en esa sala y todos esos niños tengan el cronograma de vacunación cien por ciento cumplido. O que el resultado de una buena política de vía pública es construir plazas, en donde el resultado real, el que le debe importar a la política, es cuántas personas de la comunidad usan y disfrutan de esas nuevas plazas. El **impacto** de las políticas públicas que implementemos, es decir, la cantidad de gente que usa, que conoce, que se beneficia, que accede a esos servicios o nuevos proyectos, es el resultado real de nuestra acción de gobierno. Es a partir de la definición de los resultados que se deseen alcanzar en términos de mejora de la calidad de vida de las personas (planificar), desde donde se pueden definir luego las acciones, los medios y las personas de la organización municipal que los van a ejecutar.

El proceso de la planificación nos lleva de manera inmediata a referirnos al de “**gestión operativa**” por resultados, que no es otra cosa que **la capacidad para ejecutar los resultados elegidos a la hora la planificar.** La gestión operativa por los resultados exige, por lo menos, de la coordinación de tres acciones que son: la elección de los medios, las maneras y las formas de alcanzar esos resultados; la adecuación de los recursos económicos, humanos y organizativos y la devolución de información para evaluar si esas acciones, medios y recursos llevan al gobierno municipal en el sentido definido. En la gestión operativa es importante definir claramente los pasos de cada proceso y vincularlos con los resultados que se desean alcanzar y, que todos los participantes de ese proceso estén conscientes de los mismos, y no quedarse, justamente, en la lógica de los procesos. Un ejemplo de este tema, a nivel de servicios municipales, es cuando en un proceso de habilitación comercial cada persona del municipio que realiza una parte del trámite entiende que el proceso terminó cuando hizo su tarea y pasó el expediente, y, en realidad, para el vecino solicitante, el proceso terminó cuando el comercio es habilitado. Para lograr esto es necesario que todas esas personas entiendan cuál es el resultado, se defina cuál es el agregado de valor de cada paso y que haya un responsable con nombre y apellido que garantice el resultado final del mismo. Para cerrar el círculo es necesario contar con un buen sistema de control de gestión.

Ahora le toca el turno al proceso que denomino “**organización**”, y con él me refiero a **las capacidades de las personas y de la organización en su conjunto para ejecutar los resultados deseados** (agenda central de gobierno), que no es otra cosa que solventar el “alcance” definido para ese período de gobierno, es decir, lo que se decide hacer y cubrir. Es necesario fortalecer las capacidades de la organización y de las personas que la componen para mejorar las posibilidades de alcanzar los resultados deseados en el sentido en que se desean alcanzar. Este fortalecimiento no se basa, solamente, en pensar en unos cursos de capacitación para el personal, sino que se trata de abordar una estrategia organizacional en donde las personas son una pieza clave, pero la organización

también. Para pasarlo en concreto, una estrategia en este sentido tiene que abordar los siguientes aspectos: diseñar una política de capacitación del personal que incluya a las capacidades genéricas, específicas y culturales y generar una serie de acciones que tiendan a fortalecer a la organización, a sentirse parte de un proyecto y, que para el mismo, es importante el puesto de trabajo que se ocupa.

Al mencionar el diseño de una política de capacitación del personal, por una parte, referí a que es necesario incorporar capacitación en tres sentidos: una de ellas es la llamada “específica”, que son aquellas capacidades del puesto de trabajo, como saber usar maquinaria vial y saber de trabajo en calles si se está en el servicio de mantenimiento de calles de tierra, o saber sobre nomenclatura catastral si se está en el área de catastro. Otras capacidades son las llamadas “genéricas”, que son aquellas que se necesitan en los diferentes niveles que atraviesan a toda organización, como por ejemplo, saber sobre trabajo en equipo para aquellas personas que tienen que conducir y organizar grupos de trabajo. Por último, he hablado de las capacidades “culturales”, que son aquellas que permiten que las personas de la organización se sientan parte de un proyecto y de una manera de hacer gobierno. Por ejemplo, si para el mandato de gobierno es importante la participación vecinal y el espacio que ocupa el vecino, eso hay que explicárselo a toda la organización; además, si por otro lado, se pretende que esa organización esté alineada para la consecución de unos resultados de gobierno, es sumamente importante, que todo el personal conozca el plan de gobierno y los resultados que se desean alcanzar.

Se habla de profesionalizar a la organización, y se trata de esto, de trabajar las competencias específicas, genéricas y culturales. Pero además, este concepto incluye trabajar también con acciones de fortalecimiento de la organización más allá de las capacidades individuales. Una organización no es una suma de capacidades individuales. Algunas acciones para fortalecer a la organización y su institucionalidad es tener un escafo y unas formas de ascenso claras, o generar, por ejemplo, una serie de acciones que posibiliten que ésta exprese los problemas que tiene y las acciones que debieran emprenderse para morigerarlas como construcción del conjunto de esa organización.

Los dos últimos procesos a los que me referiré son los de “comunicación” y “participación ciudadana”, ambos destinados a fortalecer el vínculo con todos los ciudadanos, con cada uno de ellos, con los ciudadanos de a pie y con sus formas de representación. El proceso de “comunicación” está signado por la **capacidad para explicar, presentar y convencer a sus ciudadanos sobre los temas de la agenda de gobierno, y para morigerar la insatisfacción por aquellas cuestiones que el gobierno no puede resolver o solventar**. La comunicación en los municipios debe pensarse de acuerdo a criterios de continuidad en el sostenimiento de los temas que se consideran importantes y de segmentación en función de los problemas, necesidades y expectativas de cada uno de los ciudadanos y de sus formas de representación. No debe seguir pensándose a la comunicación sólo con anuncios en medios masivos, aunque sean locales, o en la publicación de un periódico municipal igual para todos los ciudadanos. Tanto las nuevas tecnologías de la información como la construcción de perfiles de usos y usuarios en los municipios, permiten mejorar la manera de vincularse y alinear la comunicación a lo que los diferentes grupos de ciudadanos necesitan o esperan. Un ejemplo sencillo es pensar que un taller para jóvenes sólo debemos anunciarlo por los medios de comunicación masivos de impacto local, sino que también debemos encontrar la manera para difundir y explicar esa política de gobierno con los grupos directos destinatarios, para ello debemos encontrar los lugares, espacios y las direcciones de mails de esos grupos de jóvenes con los que se desea implantar una nueva política.

La “participación ciudadana”, por último, es la capacidad de la organización para incorporar la perspectiva ciudadana a la hora de las tomas de decisiones en el gobierno local. No hay participación real si la mirada del ciudadano, si su opinión, con sus necesidades y demandas, no están en la mesa de toma de decisiones del gobierno local. Incorporar la participación ciudadana no significa hacer siempre lo que los ciudadanos quieran, sino conocer su opinión para tomar decisiones teniendo en cuenta su perspectiva, para ejecutar de acuerdo a esa demanda si se decide y puede o comunicar, explicar, cuando no se va a ejecutar de acuerdo a la demanda del vecino.

Existe una falsa percepción que considera que si se le pregunta a los ciudadanos, es decir que si se gobierna con participación ciudadana, la lista de temas y demandas será tan larga que no se podrá cumplir con sus expectativas. Esta percepción no lleva a ningún lado ya que los vecinos “piensan igual” aunque el gobierno municipal no les pregunte y, en todo caso, el único que no se entera de lo que piensan los ciudadanos es el gobierno local y sí lo hacen los medios de comunicación.

Los tiempos actuales y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permiten pensar a la participación de múltiples maneras. En primera instancia hay que entender que la perspectiva del ciudadano puede ingresar al municipio tanto con métodos pasivos como activos y que, dentro de ellos, existen formas tanto cualitativas como cuantitativas. Los métodos pasivos están fundamentados en escuchar y, un buen ejemplo del mismo es la gestión integral del reclamo vecinal. Los métodos activos están fundamentados en preguntar, en donde un ejemplo cuantitativo de ellos son las encuestas por muestreo aleatorio con niveles de error aceptables y, un ejemplo cualitativo puede ser el presupuesto participativo. Ningún método de participación ciudadana cubre todo el espectro de la participación y salda la mirada del ciudadano en el municipio, siendo que las ventajas de unos son las desventajas de otros. A saber, el reclamo es un excelente método para seguir día a día los diferentes problemas que los vecinos observan que el municipio no resuelve o resuelve mal, el que, a su vez, también permite tener un control de gestión interno y desde el ciudadano muy potente, pero es un método menos recomendable para evaluar la calidad en servicios que requieren de contacto con personas, como lo son los servicios sociales o de salud, por ejemplo. Por otro lado, el presupuesto participativo es un método muy bueno para incorporar la perspectiva ciudadana, también para lograr la construcción de acuerdos, fortalecer la democracia y el sentido de pertenecer a una comunidad, aunque es un método que tiene como principal desventaja su bajo impacto, es decir, la cantidad de gente que participa. Para analizar otro método, si nos referimos a las encuestas por muestras aleatorias, se puede decir que es un excelente método para conocer tanto la percepción como las expectativas de los ciudadanos, es decir, cómo nos ven y evalúan y qué esperan que hagamos o resolvamos; también es un excelente método si se quiere tener precisión y validez de esa opinión, ya que si se trabaja científicamente la información que devuelve es tá vinculada a lo que la mayoría de ciudadanos quiere y espera de su gobierno local. En fin, en la práctica, hay hoy en los municipios diferentes métodos y probados, pero lo importante, es tener en claro que ninguno, por sí solo, resuelve toda la participación ciudadana y su perspectiva, pero que una mezcla de algunos de ellos, con garantía de continuidad, le permiten al gobierno municipal ir conociendo las necesidades, demandas y opinión de los ciudadanos para que la toma de decisiones se haga teniendo en cuenta esta perspectiva y no ignorándola o desconociéndola.

Al principio de esta nota mencioné que tanto para un gobierno municipal en el que continúa el equipo de gobierno como para aquél en el que asumen nuevas autoridades, se ingresa en una etapa con expectativas ciudadanas renovadas, etapa en la que los vecinos esperan que el nuevo gobierno avance en la resolución de diferentes temas, con expectativas que no son ni homogéneas y, a veces, ni simples de resolver. Conocer las expectativas ciudadanas y arbitrar los medios y métodos para hacerlo es central para los gobiernos locales, ya que legitimará su acción de mandato de la mano de la satisfacción de los ciudadanos. La satisfacción de los ciudadanos es “el indicador” para evaluar el resultado del gobierno municipal, ya que si no hay calidad desde esta perspectiva, por más que el equipo de gobierno se esfuerce en demostrar que sí, el que decide siempre en el sistema democrático, si la hay, son los ciudadanos.

Hoy, es absolutamente imprescindible incorporar la noción de gestión de la calidad desde la perspectiva ciudadana al gobierno local y encontrar las maneras de poner en marcha tanto los procesos de participación, como de gobierno, planificación, gestión operativa por resultados, organización y comunicación. El tiempo no es mucho para hacerlo, una gestión sólo dura cuatro años, y puede deslegitimarse en muy poco tiempo. El fortalecimiento

de la organización municipal, su capacidad para gobernar en el sentido definido y no en tantos sentidos como puertas tenga el palacio municipal, la capacidad para tener un único gobierno y controlar que se produzca, y la generación de políticas y servicios públicos de alto impacto y satisfacción ciudadana, no se resuelven ordenando lo administrativo primero y, luego, cuando haya tiempo se construye el gobierno. **Lo importante es reconocer que estos seis procesos definidos, salvo el de la participación, preexisten en la organización y el tema es definir quién los va a conducir, si las nuevas autoridades de gobierno en el sentido que le han encomendado los ciudadanos o los funcionarios de planta que vienen con la organización.**

Saber de los problemas que tenemos en el territorio día a día, con métodos claros y concretos; conocer, de manera periódica, lo que esperan los vecinos que hagamos; además de definir los resultados de gobierno que se quieren lograr; alinear a la organización para que alcance esos resultados; comunicar para convencer de lo buena que es la gestión de gobierno y para moderar la insatisfacción, son las **acciones que se deben emprender desde el primer día de gobierno para, justamente, ser GOBIERNO y liderar el proyecto de construcción de comunidad que es lo que los ciudadanos esperan y a lo que nos hemos comprometido.**

¹Consultora en gestión de la calidad, planificación, control de gestión y participación ciudadana en gobiernos.