

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/71/>

El sistema de gobierno y dirección superior del Municipio: marco para su análisis

*Government System and High Municipal Management:
an analysis to improve the government's capacity*

Norberto L. Ramírez*

RESUMEN / SUMMARY

El presente trabajo se propone analizar el sistema de gobierno y dirección superior del Municipio. Éste tiene como actores a los integrantes del grupo político que conducen los departamentos Ejecutivo y Deliberativo. La focalización se concentrará en el primero de ellos, es decir, el intendente y sus colaboradores, con miras a identificar los distintos elementos interactuantes. La finalidad última es la mejora de los resultados de la acción de gobierno, caracterizada en la actualidad por los bajos resultados, que surgen de la ejecución de las políticas públicas.

Por tal motivo, se comentan los antecedentes existentes, tanto en el campo teórico como en el práctico, acerca del tema y de experiencias innovadoras, en las cuales se le asigna vital importancia al perfil administrador del titular del departamento ejecutivo municipal. Luego, analiza el sistema en sí, para lo cual se utiliza un enfoque que comprende varias dimensiones, llamado por esa razón multidimensional. Cada una de ellas, a su vez, es caracterizada por medio de las variables más representativas.

The purpose of this paper is to analyze the government's system and its high management. Its main participants are the members of the political parties who lead the executive and deliberative departments. This study focuses on the

* Profesor Titular Área Administración, Director Grupo de Investigación "Tecnologías para la gestión organizacional de gobiernos locales", Director del Centro de Investigaciones Administrativas.

Executive Departments, i.e. the Mayor and his collaborators, so as to identify the distinct interacting elements.

The final objective is the improvement of the government's performance, which has rendered poor results so far, due to the implementation of public policies.

Under these circumstances, the existing records are discussed both in the theoretical and practical field, regarding their subject matter and innovative experiences, in which vital importance is given to the Mayor's profile as a manager.

Then, the system itself is analyzed from a multidimensional point of view. Each dimension, in turn, is characterized by most representative variables.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS

Sistema de gobierno, dirección superior, municipalidad, capacidad de gobierno, dimensiones del sistema.

Government's system and high management, local government, government's capacity, dimensions of the system.

INTRODUCCIÓN

ANOCHECER DE UN DÍA AGITADO DE UN INTENDENTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

¿Cuál es el **trabajo de intendente?**, ¿en qué consiste? Imaginemos por un instante que nos dan la posibilidad de compartir un día de actividad del intendente de un partido de gran dimensión del interior de la Provincia de Buenos Aires (General Pueyrredon, Bahía Blanca, por ejemplo). Este hombre, de alrededor de 50 años, que ha llegado a la titularidad del Departamento Ejecutivo, por acto eleccionario de nuestra joven democracia, inicia por lo general su actividad desde temprana hora, supongamos a las 7:30.

La mañana está signada por audiencias y entrevistas, llevadas a cabo en su despacho, previamente acordadas y que han superado las pruebas del filtro de la Secretaría Privada, de acuerdo a los criterios que el mismo intendente le ha transmitido. En tal sentido, atiende a representantes de instituciones y a ciudadanos, acerca de los temas más varia-

dos, tratamiento que se extiende hasta pasada la media mañana, momento en que el intendente acude a una ceremonia oficial de la ciudad (puede ser la inauguración de una escuela municipal, una obra vial, una salita sanitaria en un barrio, etc.).

Sus colaboradores lo han mantenido informado de algunos hechos preocupantes ocurridos en la ciudad, como la formación de piquetes de desocupados en los caminos de acceso y el anuncio de éstos de no levantar las medidas, hasta tanto se hagan presente autoridades nacionales o provinciales para dar respuestas a demandas de fuentes de trabajo y partidas de alimentos. También es puesto al tanto de una cédula de notificación judicial, por la cual el padre de una menor con domicilio en la ciudad le entabla una demanda al titular del Ejecutivo, por incumplimiento de los deberes de funcionario público en razón de la golpiza recibida por la menor en un local bailable nocturno, hecho del que han dado abundante cuenta los medios periodísticos locales.

El mediodía lo sorprende otra vez en su despacho, donde tiene prevista la 'firma' de varios actos administrativos, es decir decretos y proyectos de ordenanza. Gracias a la delegación de funciones, que mediante un decreto ha conferido a sus secretarios, el trabajo de 'firma' se restringe sólo a estos actos, para lo cual le acercan los correspondientes expedientes y documentación, que ya han sido revisados y suscriptos por los titulares de las áreas involucradas. En el curso de la 'firma', y a su pedido, realiza cuatro conversaciones telefónicas por asuntos específicos: con el director o presidente del ente descentralizado dedicado a las obras viales; con el ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; con un funcionario de alto rango del Ministerio de Economía de la Nación y con el rector de la Universidad Nacional con sede en la ciudad.

Siendo cerca de las 14:00, sale a almorzar junto a algunos de sus secretarios y colaboradores personales, en uno de los bares-confiterías cercanos al edificio comunal. Se trata de comida liviana y rápida de preparar, constituyendo la salida y la comunicación intergrupala una bocanada de aire fresco al ritmo alocado de toda la mañana. Las primeras horas de la tarde son testigos de la reunión que mantiene con el jefe del bloque de concejales de su partido y con el secretario de Hacienda, en vísperas del tratamiento en el Concejo Deliberante del proyecto de Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos para el año que está por comenzar.

La reunión dura aproximadamente hasta las 18:00, tras lo cual concurre al acto oficial de la sesión inaugural del Congreso Internacional de una disciplina científica, que tiene lugar en la ciudad, y al que

concurren también el vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires y funcionarios nacionales. Han acontecido además ese día otros actos culturales y científicos, a los cuales fue invitado, pero que ha delegado la representación en sus secretarios.

Dirigentes gremiales lo esperan sorpresivamente, en dependencias de la Municipalidad, solicitándole su intervención ante autoridades nacionales y provinciales, para fortalecer las peticiones de los desocupados –que aglutinados en ‘piquetes’– han interrumpido los accesos de la ciudad. Podría seguirse con toda una larga serie de actividades que día a día, y hasta muy altas horas de la noche, presionan a los integrantes del gobierno municipal y que sin dar tregua recomienzan a la mañana siguiente.

El trabajo de gobernante, que no se enseña en ninguna universidad, explica las situaciones de agobio y amenaza permanente a las que están sometidos los integrantes del gobierno. Se trata de una actividad **variada** en cuanto a temáticas, **compleja**, por la profundidad y especialidad que requieren muchas de las cuestiones que son de su incumbencia, **sorpresiva**, por su carácter dinámico, y de **ritmo vertiginoso**, por la aceleración de acontecimientos.

Carlos Matus (1997) señala las características comunes a las posiciones de liderazgo de gobierno:

- a) sobrecarga cuantitativa de trabajo
- b) sobrecarga cualitativa de trabajo
- c) dominio del juicio intuitivo sobre el juicio analítico
- d) sometimiento a fuerte tensión situacional
- e) limitaciones a la vida normal
- f) tendencia al mal uso del tiempo y la atención
- g) refuerzo de los defectos y errores
- h) manipulación hacia opciones restringidas
- i) prisionero de pompas y rituales
- j) hipertrofia de su seguridad y confianza en su experiencia
- k) limitada capacidad para discernir con profundidad las cualidades y deficiencias de los equipos políticos y técnicos en los cuales confiar
- l) limitación de tiempo para mostrar efectividad
- m) el alto costo del error, el peso de la responsabilidad y el rechazo de la información negativa produce el miedo a innovar
- n) círculo de íntimos y dificultad para trabajar en equipo
- o) la tentación de la corrupción y la atracción de la frivolidad
- p) aversión a la teoría y congelamiento del capital intelectual

- q) la oportunidad de realizarse como dirigente
- r) la escasa probabilidad de aprovechar la oportunidad de gobernar con eficacia.

Si bien el análisis de Matus está inspirado en los gobiernos nacionales, al repasar los aspectos señalados los veremos también reflejados en muchos gobiernos municipales. Además, el listado no termina, agregamos:

- no contar con un área de planificación estratégica, sino con oficinas tradicionales de planificación, ni tampoco con procesamiento tecno-político previo.
- Disponer de escasa potencialidad en los soportes de decisiones de alto riesgo.
- Carecer de métodos de trabajo y equipos especializados para manejo de crisis, sorpresas y problemas de alto grado de incertidumbre.
- Hacer precaria evaluación de las políticas públicas en desarrollo y/o desarrolladas.

El presente trabajo **focaliza el nivel del gobierno y la dirección superior del municipio**, donde justamente, el intendente, encabeza el grupo de actores de este estamento institucional. Es este funcionario el que ha tomado el compromiso moral de llevar a cabo el programa de gobierno; fue votado mayoritariamente por los ciudadanos y debe ahora ponerlo en marcha y concretar las promesas electorales en el término de su mandato.

La realidad que asume el intendente contrasta con la situación previa esbozada en la campaña electoral. Cuando el futuro intendente, se encontraba en campaña comicial, contaba con el soporte de su partido político y el apoyo de numerosos militantes; y ahora se encuentra frente a la enorme responsabilidad de gobernar la ciudad, con el grupo de colaboradores que escogió. Deberá buscar las formas y modos de concretar el programa de gobierno y de satisfacer esas expectativas creadas, no sólo por la posibilidad de una eventual reelección o promoción a niveles superiores, sino fundamentalmente por él mismo, para quien la acción política es parte de su desarrollo personal.

Se le presenta una carga significativa de trabajo a desarrollar, ya que deberá hacer viable su proyecto político, lo cual pondrá a prueba su capacidad de gestión del gobierno. Suponiendo que las prioridades políticas tengan un grado aceptable de claridad, y que haya elegido a sus colaboradores, deberá dar dirección al grupo y organicidad al tiempo y a los métodos de trabajo que desarrolle con ellos. Sin embargo, debemos convenir que no estamos ante una tarea fácil y el jefe del grupo político

deberá concentrar energías para rediseñar el sistema que ha de conducir: el del gobierno y dirección superior del Municipio.

OBJETIVOS DEL TRABAJO Y MÉTODO UTILIZADO

Conscientes de la importancia que reviste el rediseño del sistema de gobierno y dirección superior del municipio, con vistas a mejorar su rendimiento, este trabajo se propone:

- a) identificar los elementos que componen el sistema, para lo cual se utilizó un método multidimensional. Este consiste en analizar el fenómeno del gobierno y dirección superior a través de distintas dimensiones o visiones de él;
- b) proponer las principales variables integrantes en cada una de las dimensiones elegidas;
- c) elaborar conclusiones preliminares del análisis efectuado.

FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA

La comunidad local espera de los gobernantes que elige la capacidad suficiente para dar respuesta a las necesidades sociales. Esta exigencia hacia la clase política de hoy plantea específicamente la elevación de su capacidad de administrar los recursos públicos, principal déficit que surge de la lectura de la realidad política.

La capacidad de gobernar no sólo comprende la capacidad política, sino también la capacidad de gestión. La respuesta del gobernante a las demandas ciudadanas se canaliza operativamente a través de la ejecución de las políticas públicas y nuestro planteo parte de la convicción de que el rediseño del sistema redundará en la mejora de los resultados de esas políticas públicas. Todo ello plantea la necesidad del análisis integral del contenido del sistema, identificando los elementos actuantes y las variables críticas de cada uno de ellos. Eso es lo que buscamos, ya que la clarificación del funcionamiento del sistema facilitará la adecuación de las respuestas a los interrogantes que se van planteando continuamente en el ejercicio del mandato del gobernante.

ANTECEDENTES

EN LA TEORÍA

El estudio del sistema de gobierno y dirección superior municipal se encuentra tratado por pocos autores. No es un tema con abundante bi-

bibliografía, tal vez porque ha sido históricamente de mayor interés la problemática del gobierno nacional. No obstante, destacamos de la bibliografía detectada dos autores: Carlos Matus (1995,1997) y Albert Caldero Cabre (1998). El primero de ellos, chileno, es autor de valiosos trabajos sobre la capacidad de gobierno en el ámbito nacional, y algunas de sus ideas han sido incorporadas y referenciadas en el presente. El segundo, español, sí trata específicamente el gobierno municipal en su país y propone un modelo de organización que denomina **funcional** y que enfatiza las habilidades de gestión.

EN LA PRÁCTICA

Resultan de interés para este trabajo algunas experiencias registradas en países de América Latina acerca del énfasis del perfil administrador en el gobierno comunal, principalmente a través de la incorporación del **administrador** en el seno mismo del elenco gubernamental. A tal efecto, se seleccionaron los siguientes países, dados sus antecedentes en materia de experiencias innovadoras y/o de prestigio institucional: Brasil, Costa Rica, Chile y México.

Efectivamente, con distintas denominaciones –“administrador”, “director general”, “*city manager*”–, se están desarrollando experiencias de gestión de ciudades en las que recaen sobre esa figura funciones que tradicionalmente asumía la máxima autoridad de gobierno local –intendente, alcalde, prefecto–. En muchos casos se trata de procesos incipientes y de carácter optativo, por lo que no hay todavía un horizonte de tiempo suficiente para evaluar acabadamente los resultados de las experiencias que se están desarrollando.

Con la finalidad de conocer estas experiencias fueron enviados cuestionarios a docentes-investigadores de los cuatro países mencionados, a fin de conocer detalles de las experiencias. El cuestionario básico fue el siguiente:

- 1) ¿Está desdoblada la función política de la de gestión del intendente, alcalde o como se le denomine?
- 2) En caso afirmativo, ¿cuál es a su juicio la evaluación de este desdoblamiento?
- 3) Las normas legales que establecen la forma de organización del gobierno municipal, ¿son uniformes en todo el país?
- 4) Cualquier otro comentario, ya sea de textos legales, bibliográfico o de experiencia personal que pueda aportar sobre el sistema de gobierno y dirección superior del municipio.

Los interlocutores que respondieron a nuestro pedido y su dirección electrónica se consignan en nota al final del trabajo¹.

A continuación se comentan las respuestas recibidas:

Brasil

No existe separación formal entre la dirección política y la gestión administrativa. El alcalde reúne las dos funciones. No obstante, y merced a que la autonomía de las administraciones municipales es relativamente grande, a partir de la Constitución de 1988 varios alcaldes han optado por nombrar 'gerentes municipales' para tener más libertad de negociación política. Un ejemplo es Maringá en el Estado de Paraná.

No contamos con opinión técnica acerca del grado de eficacia del desdoblamiento en la comuna indicada. En Brasil, así nos lo transmite Ladislau Dowbor, los avances más significativos en materia de gestión se han logrado mediante:

- La asociación de la población para desarrollar su capacidad en lo que ha dado en llamarse el 'capital social' de la ciudad. Tal es el caso del presupuesto participativo que lleva a cabo el Municipio de Porto Alegre².
- El refuerzo de la transparencia, como en la Prefectura de Londrina, donde se ha provisto al público de terminales de computación en conexión con la Secretaría de Finanzas.

Costa Rica

No se registran experiencias innovadoras.

Chile

La figura del alcalde es muy fuerte y las atribuciones del Concejo muy limitadas. La Ley 18695 Orgánica Constitucional de las Municipalidades que data de 1989 y que fue modificada por última vez en 1999, crea la figura del administrador municipal, funcionario que con la aprobación del Concejo Municipal es designado por el alcalde y cuyo requisito es tener título profesional universitario.

Existe una única forma de organizar la dirección interna del municipio, la que surge de la ley, pero se otorga cierto grado de flexibilidad por la gran variedad de tamaño de los mismos a lo largo del país. En la práctica sólo algunos municipios la usan, desconociéndose los resultados de la experiencia.

España

Las atribuciones del alcalde en España son muy amplias desde el punto de vista ejecutivo, ya que tiene competencias de dirección y ejecución de los asuntos municipales. El alcalde es el concejal que ocupa el primer lugar de la lista electoral más votada e integra y preside las reuniones del pleno. Los concejales desarrollan funciones ejecutivas y legislativas, éstas últimas en cuanto forman parte del pleno del ayuntamiento y con sus votos aprueban normativas, no así leyes que son competencia del pleno.

La figura del administrador municipal no existe. En cambio existen las del secretario municipal y del interventor municipal, que son funcionarios de carrera (profesionales del servicio civil) con funciones de control de legalidad y económico presupuestario. Actualmente está en debate la creación o no de figuras similares a los administradores (gerentes municipales).

México

En Mérida, los alcaldes han nombrado al oficial mayor como coordinador principal de todos los jefes de departamento. Las municipalidades del Estado de Sinaloa han elaborado la descripción del cargo de director general, con el objeto de fortalecer la administración municipal, lo que representa un cambio al esquema organizacional tradicional. El director general tiene a su cargo brindar apoyo técnico al presidente municipal y a los regidores y coordina la comunicación entre el Cabildo y el personal del ayuntamiento.

DESARROLLO DEL TRABAJO

HACIA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN DEL MUNICIPIO

¿Qué tan importante es el sistema de gobierno y dirección del municipio desde el punto de vista de la calidad organizacional? La calidad del diseño del sistema de gobierno y dirección superior del municipio señala el punto de máxima calificación de la institución. “Dime cómo es la cabeza y te diré qué nivel de calidad tiene el Municipio”, podríamos decir parafraseando el conocido dicho popular.

Con esto no queremos decir que sólo basta con fortalecer la cabeza de una organización, para que ésta llegue a niveles aceptables de eficacia y eficiencia. Sí afirmamos que un sistema de gobierno equilibra-

do y armónico en su funcionamiento fortalece la gestión de las políticas públicas, cuyos resultados son los que en última instancia importan para la gente. Asimismo, el gobierno es un emergente de la sociedad que lo eligió, si bien su nivel de calidad va a depender de múltiples factores³.

Nuestros problemas políticos se localizan fundamentalmente en la 'cabeza' de los órganos constitucionales de gobierno, en cualquiera de los tres poderes. Debemos empezar por arriba, aunque con ello solamente no aseguremos la buena gestión municipal. Sin embargo, de esta manera podremos contribuir a mejorar su capacidad de gobierno y gestión.

EL PARA QUÉ DE LA ELABORACIÓN DE UN SISTEMA DE REFERENCIA

El objetivo del rediseño del sistema de gobierno y dirección apunta a la **mejora**, en sentido general, de los resultados de las políticas públicas del municipio. Siendo éste un término genérico es necesario precisarlo. Cuando hablamos de **mejora**, nos estamos refiriendo al incremento cualitativo y/o cuantitativo de los resultados derivados de actividades, programas, proyectos, etc. que expresan políticas públicas. Cada gobierno actuante definirá los alcances de los resultados que espera lograr durante su gestión de gobierno. Al analizar la sexta dimensión, se definirán los indicadores del concepto de **resultados esperados**.

EL MAPA DE LA ESTRATEGIA DE LA GESTIÓN Y LA UBICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN.

La problemática del diseño del sistema de gobierno y dirección superior del municipio se ubica en la cumbre estratégica de la organización, en el nivel político. Tomando el modelo de Kaplan y Norton (1997) sobre Cuadro de Mando Integral, el cual hemos replanteado en un trabajo anterior para su aplicación a municipios de la Provincia de Buenos Aires (Ramirez, 2000), Figura 1.

La problemática del rediseño del sistema de gobierno y dirección superior del municipio, cuestión de naturaleza técnica, se ubica en el nivel político y es de su incumbencia directa. Las consecuencias derivan en el éxito o fracaso de la gestión de gobierno, ya que facilitan o dificultan las posibilidades de alcanzar las metas planificadas.

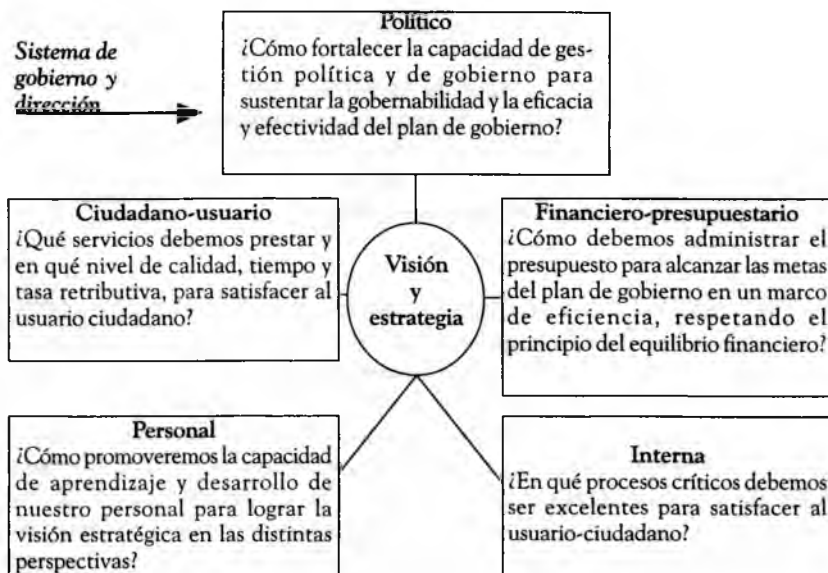


FIGURA 1: SISTEMA DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN SUPERIOR DEL MUNICIPIO

LAS DIMENSIONES DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN SUPERIOR MUNICIPAL Y SUS VARIABLES FUNDAMENTALES.

Partimos del modelo básico de gobierno, según el triángulo de Carlos Matus (1997) ⁴, (proyecto de gobierno, gobernabilidad y capacidad de gobierno), ubicando el análisis del sistema de gobierno y dirección en la tercera de las variables indicadas. Abordaremos el mismo, dada su complejidad, a través de un **planteo multidimensional**⁵, identificando las variables fundamentales que interactúan en él.

El proyecto de gobierno, expresado en políticas públicas, y el grado de gobernabilidad, entendida como el estado de superación de situaciones de conflicto de las fuerzas políticas y sociales de la ciudad, pueden ser excelentes, pero esto solo no es suficiente para satisfacer al mandante de la democracia. Importa, y mucho, la capacidad de gobierno del grupo político que conduce la institución municipal.

¿Cuáles son las dimensiones a emplear para hacer un exhaustivo autoanálisis del sistema de gobierno y dirección superior municipal? Desarrollamos siete dimensiones, las cuales no agotan el análisis del objeto bajo estudio y, por su naturaleza sistemática, se encuentran estrechamente interrelacionadas entre sí. Ellas son:

- 1ra. dimensión: los actores del gobierno y la dirección superior
- 2da. dimensión: los criterios
- 3ra. dimensión: las funciones de la administración
- 4ta. dimensión: las áreas de competencia municipal
- 5ta. dimensión: los aspectos soporte de la acción de gobierno
- 6ta. dimensión: los resultados esperados
- 7ma. dimensión: los instrumentos a utilizar

1RA. DIMENSIÓN: LOS ACTORES DEL GOBIERNO Y LA DIRECCIÓN SUPERIOR

El gobierno de los municipios en la Argentina está constituido por dos departamentos: el **Ejecutivo** y el **Deliberativo**, variando sus características según los distintos regímenes provinciales y su grado de autonomía⁶. Si bien los integrantes de ambos departamentos son los actores del gobierno, en el presente trabajo el diseño se **focalizará en el intendente y el grupo de colaboradores políticos y técnico-políticos** que lo acompañan y que se encuentra a cargo de las secretarías y subsecretarías de la Municipalidad y al personal de apoyo (asesorías, consultores), que constituyen la 'cabeza' del llamado Departamento Ejecutivo. Su tarea principal es la de gobernar y ejercer la dirección superior del municipio.

El **grupo de gobierno** puede o no conformar un **equipo de trabajo**. Cuando usamos el término 'grupo' dejamos de lado aspectos complejos y especializados, mientras que al decir "trabajo en equipo" hacemos una variación cualitativa en la producción del grupo, que deja de ser una mera agregación de las producciones individuales de los integrantes¹¹. Este grupo o equipo de trabajo tiene un **tiempo de gobierno**, su recurso más escaso, el cual transcurre durante el período de su mandato.

Debe desarrollar tareas de **gobierno y de alta dirección**, ya que sus líneas estratégicas "bajarán" a través de los procesos de dirección, fundamentalmente a los funcionarios más altamente jerarquizados de la carrera administrativa y con los que establecerá el mayor contacto.

En el rediseño del **grupo de gobierno**, las variables fundamentales que identificamos son:

- la **fuerza del líder**: nuestra referencia es al titular del Ejecutivo municipal, el intendente. Esta fuerza o peso es la resultante de las competencias formales por un lado, y de los componentes de su peso personal, por otro⁷.

- El **proyecto político**: es decir los objetivos y acciones que anuncian los políticos en sus plataformas electorales, y que se expresarán, una vez

que son gobierno, en políticas públicas. Más allá del enfoque desarrollado para los actos electorales, con su carga de 'seducción' hacia los votantes, los anuncios precomiciales deberán ser objeto de una necesaria revisión y profundización. El aspecto de las políticas públicas es analizado en mayor detalle en la quinta dimensión.

- Los **acuerdos políticos del grupo**: el compromiso que toma cada integrante (trabajo, objetivos a alcanzar, evaluación, retribución, etc.), los sistemas para tomar decisiones y temas alcanzados, la gestión de conflictos (reglas, moderador), la cadena de liderazgo, etc., son tópicos que necesitan ser considerados desde el inicio por el grupo político.

- El **cuadro de situación de la relación de fuerzas políticas en el ámbito local** y las vinculaciones del grupo de gobierno: ya sea con partidos políticos locales, provinciales y/o nacionales, a raíz de las implicancias que conlleva cada una de ellas respecto de la gobernabilidad y la viabilidad del proyecto político.

2DA. DIMENSIÓN: LOS CRITERIOS

Son de naturaleza política y político-técnica y cada grupo político pondrá la impronta de su gobierno, fundamentalmente a través de los criterios que pretenda priorizar. Por ejemplo: en un gobierno que pretende direccionar sus acciones para el mediano y largo plazo y no quedarse sólo con la coyuntura, la **visión estratégica** será prioritaria. Lo mismo acontece cuando se quiere dar importancia al nivel y calidad de la información brindada a la comunidad (transparencia), a la inserción de las instituciones no gubernamentales en consultas sobre temas de interés comunitario (participación), cuando se quiera asegurar la igualdad de oportunidades para el acceso de determinados sectores sociales a ciertas prestaciones, como la salud o la educación de nivel básico (equidad), o cuando por ejemplo se reivindique la potestad autónoma del municipio mediante acciones de variado tipo (autonomía).

No se trata de meras abstracciones sino de factores clave al momento de tomar decisiones de gobierno y dirección superior. A título ejemplificativo, listamos los criterios siguientes.

- a) Que hacen a la capacidad política:
 - **Liderazgo**: para llevar adelante proyectos de transformación política, social, económica.
 - **Equidad**: igualdad de oportunidades para los ciudadanos.

- **Responsabilización:** rendición de cuentas al 'soberano'.
- **Transparencia:** crear mecanismos para que los actos de gobierno sean conocidos.
- **Participación:** si bien nuestra democracia es representativa, la experiencia indica las bondades de insertar consultiva o ejecutivamente a las instituciones locales en temas de interés general.
- **Autonomía:** no sólo política, administrativa y económico-financiera, sino también institucional, entendida como su capacidad para dictar la propia carta orgánica.

b) Que hacen a la capacidad de gestión:

- **Coherencia:** para que sus acciones, de cualquier nivel y tipo, guarden correspondencia con los objetivos planteados.
- **Pertinencia:** hacer las cosas que le competen, respetando el principio de subsidiaridad y solidaridad social.
- **Visión estratégica:** direccionar las acciones en el mediano y largo plazo, en función del ambiente interno y externo. Permite establecer la misión de la organización y las grandes líneas (estrategias) en las cuales se centrará la acción municipal.
- **Eficacia y efectividad:** el grado de cumplimiento de una meta o de un objetivo y grado de concreción de las metas definidas en la planificación.
- **Eficiencia:** relación entre los resultados alcanzados y su costo (eficiencia), dentro de determinados niveles de calidad del servicio.
- **Flexibilidad:** capacidad de adecuar los elementos del sistema ante cambios internos o externos.
- **Acuerdo:** habilidad para producir acuerdos o decisiones consensuadas.

3RA. DIMENSIÓN: LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

Todo gobierno requiere del ejercicio de funciones de la administración para llevar a cabo la misión de la institución. Estas funciones serán ejecutadas por el grupo político, razón por la cual adquieren importancia las capacidades individuales y la cooperación intergrupal. Pueden agruparse de la siguiente manera:

- **De planeamiento:** para pensar qué se debe hacer, analizar posibles alternativas para dar viabilidad al proyecto político, diseñar políticas públicas y fijar prioridades, prever el financiamiento y la asignación de los recur-

sos necesarios, etc. En materia presupuestaria, el proceso de planeamiento presenta un marcado sentido formal, en detrimento del aspecto sustancial de los resultados.

- **De relacionamiento y comunicación:** para vincularse con los ciudadanos y las instituciones, sus problemas, determinar cuáles son los canales de comunicación adecuados, transparentar las acciones de gobierno, etc.

- **De decisión:** sobre políticas y prioridades sobre la base base de información cualitativamente organizada y mediante métodos adecuados para la toma de decisiones. En materia de problemáticas complejas, como pueden ser las resultantes de situaciones de crisis, sorpresas y planes estratégicos, los métodos usuales están precariamente organizados.

- **De dirección:** para conducir a la organización a los resultados deseados a través de los procesos de influencia y autoridad.

- **De evaluación y control:** para corregir sobre la marcha los desvíos, o hacer los ajustes necesarios ante hechos nuevos. Es la función más descuidada en las gestiones municipales, limitándose a la rendición de corte contable-legal ante los Tribunales de Cuentas y los Concejos Deliberantes.

4TA. DIMENSIÓN: LAS ÁREAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

En el devenir de las décadas del siglo precedente, los municipios en la Argentina y en general en Latinoamérica han incrementado las áreas de su competencia, como consecuencia no sólo del proceso de descentralización provincial y de los consiguientes traspasos, sino también por las nuevas demandas de la gente hacia este nivel del Estado. Un listado posible, sólo a título enunciativo, puede ser el que sigue, para el que se han tenido en cuenta las áreas tradicionales y no tradicionales o contemporáneas:

- a) áreas no tradicionales:
 - desarrollo económico (o producción)
 - calidad de vida
 - medio ambiente
 - turismo
 - deportes y recreación
- b) áreas tradicionales:
 - obras y servicios públicos
 - salud
 - servicios urbanos

- economía y hacienda
- cultura
- educación

La cantidad, denominación, configuración organizativa y tipo jurídico son diferentes en cada municipio, dependiendo de variables tales como la dimensión de la comuna, las posibilidades socio-económicas, la respuesta provincial y nacional a determinada necesidad de la comunidad local, el perfil del gobierno de turno, etc. Los titulares de estas áreas – secretarías, subsecretarías, direcciones, organismos descentralizados–, son por lo general especialistas en las respectivas temáticas.

El problema mayor resulta de convertir a cada una de estas áreas en verdaderos feudos, y no constituir el grupo de gobierno un equipo de trabajo, con objetivos y prioridades fijadas globalmente. La formación verticalista de sus autoridades conspira también contra la actitud que pretendemos. Una cuestión compleja que da lugar a confusión en la canalización de los reclamos ciudadanos es la de las competencias en las que intervienen en forma concurrente el municipio con la provincia, o con la Nación o con ambos.

5TA. DIMENSIÓN: LOS ASPECTOS SOPORTE DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

Son los elementos de carácter ‘controlable’ de la acción de gobierno, sobre los cuales, a manera instrumental, el grupo político actúa para llevar sus respuestas a la gente. Primordialmente consignamos:

- políticas públicas
- estructuras administrativas
- recursos
- procesos y procedimientos internos

Las **políticas públicas** constituyen un eje central tanto en el análisis del sistema de gobierno como en una evaluación institucional que se pretenda hacer. Es la expresión más genuina de la acción de gobierno, en cuanto representa lo que pretende hacer, ha hecho o está haciendo en respuesta a las necesidades de la comunidad a la que sirve.

“El análisis de las políticas públicas parece constituir un buen camino para plantear la mejora en el funcionamiento y en las prestaciones de la Administración Pública”. Las palabras de Joan Subirats (1994), sintetizan nuestra convicción acerca de su rol como nervio interrelacional de los temas esenciales de la gestión.

¿Qué son políticas públicas? Eugenio Lahera (2000) dice "...son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público". En otra parte de su trabajo, manifiesta "...Un buen gobierno es aquél cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social".

Por su parte, Mercedes García Serrano (1998), refiriéndose a políticas, expresa "...a diferencia de la Política, (las políticas) aparecen como orientaciones y programas de acción concebidos por las autoridades públicas y destinadas a afrontar necesidades concretas", y más adelante agrega "...al definir a las políticas públicas como un conjunto de actuaciones más o menos estructuradas, explícitas o implícitas, tomadas por uno o varios actores públicos, se proyectan sobre un sector del bienestar (salud, empleo); de la población (inmigrante, mujer, tercera edad), o sobre un espacio territorial concreto (políticas regionales, de desarrollo local)".

Ambas definiciones son sumamente claras y marcan los elementos fundamentales inherentes a la naturaleza de políticas públicas: a) **su objeto**, cursos de acción, orientaciones, programas; b) **su rol activador**, a través de los actores públicos; c) **su finalidad**, la utilidad social. Generalmente es analizada a través de las etapas del **ciclo** que atraviesa, las que con usos variados de denominación se refieren a su:

- inclusión en la agenda de gobierno,
- formulación,
- implementación y ejecución,
- evaluación, y
- conclusión.

Como bien lo expresa García Serrano (1998), las etapas tienen límites difusos y la evaluación, por ejemplo, debe estar presente en todas las etapas del ciclo y no sólo al final, como parece sugerirlo el análisis precedente.

En el orden local, las políticas sociales y económicas del gobierno dan lugar a vinculaciones con los otros dos niveles del poder público —el nacional y el provincial—, y con el sector privado. Esto ha sido señalado como una oportunidad para la formación de redes de gran potencial, no sólo para incrementar la capacidad operativa, sino para desarrollar el ejercicio de control social de la acción de gobierno por parte de la ciudadanía.

En la revisión de la **estructura administrativa**, se consideró la viabilidad del número y dimensión de los niveles jerárquicos y el grado de descentralización y delegación de las áreas de gobierno, en la perspectiva

del proyecto político. Generalmente los organigramas y manuales de funciones, requerirán revisiones periódicas a fin de evitar superposiciones y ayudar a mejorar la coordinación. El intendente, a manera de director técnico de un equipo deportivo, pondrá “en la cancha” (la ciudad) la mejor configuración para responder a las necesidades de la comunidad local.

En el análisis de los **recursos**, habrá que considerar los distintos tipos:

- **Humanos:** habilidades del personal, nivel técnico-profesional, clima de trabajo, fuerza sindical, relaciones con el sindicato. Desde la perspectiva del aprendizaje y desarrollo de personal, siguiendo a Kaplan y Norton (1997), señalamos la correspondencia entre la capacidad de los miembros de una organización y la productividad y los resultados que genere.

- **Financieros:** propios y los provenientes de los regímenes de coparticipación, su cobertura de los gastos de funcionamiento, su margen de maniobra para ejecutar políticas sociales, los recursos provenientes del crédito, etc.

- **Físicos:** *hardware* y *software* disponible, mobiliario, equipos y herramientas.

- **El tiempo:** que constituye un recurso crítico. Su limitación cobra importancia en la tarea del intendente y de cada uno de sus colaboradores por cuanto tienen sobre sí temas de agenda como gobernantes, como políticos y como personas. La asignación de tiempo a las distintas actividades, los filtros de las comunicaciones y la administración de las conversaciones pasan a ser cuestiones que requieren adecuada consideración.

Con respecto a los **procesos y procedimientos internos**, ya habíamos indicado, al explicar la perspectiva interna del cuadro de mando integral, la importancia de los procesos críticos en la satisfacción del usuario-ciudadano. El análisis de los procesos críticos, a través de técnicas apropiadas, puede derivar en mejoras e innovación en aspectos tales como: procedimiento administrativo, planeamiento estratégico, planeamiento presupuestario, compras, aprovisionamiento, proveedores, información, selección y promoción del personal, control interno, atención al público, etc.

6TA. DIMENSIÓN: LOS RESULTADOS ESPERADOS

Esta dimensión es la consecuencia de la acción de gobierno a través de las políticas públicas y por lo tanto pasa a ocupar el centro en los nuevos enfoques organizativos, por cuanto está orientada hacia el destinatario del servicio público: el usuario-ciudadano. Desde una perspectiva evaluativa, los resultados factibles de ser adecuadamente medidos se

vuelven aptos para estudios comparativos, para actividades de planificación y para programas de reasignación de recursos y de mejoras. Al respecto, es conveniente distinguir entre los resultados:

- **El impacto de las políticas de gobierno:** mide los efectos de la acción producida con respecto a la necesidad, es decir en relación al contexto. Ejemplo: mejora en la prevención de accidentes de tránsito de la campaña 'Sol XVII'.

- **Los productos, salidas, output:** miden cantidad de servicios o unidades prestacionales producidas. Ejemplo: toneladas de basura domiciliaria recogida, número de graduados de escuelas municipales del sistema de educación general básico (EGB), número de usuarios de la Biblioteca.

- **La eficacia y efectividad de las políticas:** capacidad para alcanzar objetivos en términos de impacto, y grado en el que se han alcanzado los objetivos fijados por la organización, respectivamente.

- **La eficiencia de las políticas:** atributo consistente en obtener el máximo producto con el menor insumo.

- **La satisfacción de los usuarios-ciudadanos.**

- **La satisfacción del personal.**

La técnica usual para medir variables claves de los resultados –impacto, eficacia, efectividad y eficiencia–, es la de los indicadores (Ramírez, 2000) y para medir satisfacción de usuarios-ciudadanos y del personal, es la de las encuestas.

7MA. DIMENSIÓN: LOS INSTRUMENTOS A UTILIZAR

Los instrumentos que pueden utilizarse para facilitar el análisis de los elementos del sistema de gobierno y dirección superior son variados, dependiendo su elección del objeto a considerar, los recursos disponibles y la capacidad de análisis del grupo de gobierno:

- **Informes:** generalmente a cargo de especialistas o expertos y referidos a aspectos puntuales. Ejemplo: situación financiera del Municipio.

- **Indicadores de las variables seleccionadas:** nos remitimos a la explicación dada en la dimensión anterior.

- **Información estadística:** por ejemplo el análisis de la recaudación de tasas a través de cuadros de recaudación, estructura de los recursos municipales, gráficos de tendencia de un determinado número de períodos transcurridos, etc.

- **Encuestas:** especialmente aptas para mediciones de variables cualitativas. Ejemplo: clima del personal, satisfacción de los usuarios del servicio de agua corriente. Originan por lo general informes de interpretación por parte del especialista.
- **Entrevistas:** a expertos, a ex intendentes y a ex miembros de equipos de gobierno, que por su conocimiento acumulado en el manejo de determinadas cuestiones pueden aportar ideas o planteos para determinadas problemáticas.

EL PROCESO DE DISEÑO DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN SUPERIOR DEL MUNICIPIO

El candidato a intendente o el jefe político del grupo de gobierno es quien debe llevar adelante el proceso de diseño y autoanálisis del sistema, ya que naturalmente lidera el movimiento político que postula llegar al poder. Es conveniente que cuente con la ayuda de un equipo técnico que lo asesore y que dé andamiaje a las decisiones que el grupo vaya consensuando. En la integración del equipo técnico habrá que considerar la inclusión de especialistas en organización de equipos, en política local, en economía, en desarrollo local y en desarrollo social.

La tarea de armonización de los elementos del sistema de gobierno y dirección superior es continua, que dada la carga de trabajo del intendente y de su grupo de colaboradores deberá considerarse a lo largo del mandato. Percibimos que las condiciones para asegurar el éxito de este trabajo de autoanálisis estriban fundamentalmente en la voluntad política del líder para impulsar esta tarea, dedicarle el tiempo necesario y actuar sin desmayos frente a la natural resistencia al cambio que se origina en el mismo grupo político y las presiones que puede recibir de estructuras partidarias.

SÍNTESIS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A PROFUNDIZAR

El trabajo del intendente y sus colaboradores políticos, secretarios y asesores es clave para la mejora de los resultados de la ejecución de las políticas públicas de la ciudad, puesto que dicha mejora depende en gran medida de la capacidad de gobernar que tenga este grupo. Hemos efectuado un análisis, primero de los antecedentes, tanto a nivel teórico como práctico, de la organización del sistema que conforma la cúspide jerárquica de la institución comunal y, en segundo término, de siete planos dimensionales y sus variables.

A manera de síntesis, decimos de este trabajo tan especial, que:

- Se trata de un trabajo **variado, complejo, sorpresivo y de ritmo vertiginoso**, al que le caben las **características propias de las posiciones de liderazgo** en las organizaciones.

- El sistema del gobierno y dirección superior del municipio es un tema poco investigado; sin embargo se destacan los aportes de Matus (1995,1997) y Caldero Cabre (1998), en el campo teórico, y experiencias innovadoras en Chile y algunos municipios de Brasil y México. Dado su carácter reciente, no hay evaluaciones sobre experiencias consolidadas.

- La realidad muestra un estado de **baja capacidad de gobierno**, medido en términos de resultados, la cual se manifiesta en las distintas esferas estatales, de las cuales el municipio no es la excepción. El planteo del rediseño del sistema apunta a la **mejora de los resultados**, término cuyos alcances se precisan al tratar la 6ta. dimensión –los resultados esperados–.

- La problemática del rediseño del sistema de gobierno y dirección superior del municipio es de incumbencia del poder político. Para su visualización se la ubicó en el nivel político, (Figura 1).

- El análisis se ha efectuado a través de un **enfoque multidimensional**, siendo las dimensiones propuestas las siguientes: actores, criterios, funciones, áreas de competencia municipal, aspectos soporte, resultados esperados e instrumentos.

- Los **actores del gobierno** son: el intendente, los secretarios, las autoridades de los entes descentralizados y los asesores políticos. Son variables fundamentales de este colectivo la **fuerza del líder, el proyecto político, los acuerdos** que se logren en el grupo y el **cuadro de situación de las fuerzas políticas** de la ciudad y sus vinculaciones provinciales y nacionales.

- Los **criterios de gobierno** constituyen un ingrediente básico que caracterizará a los actores y pondrá a prueba su coherencia en la acción. Pueden agruparse en dos conjuntos: a) los referidos a la capacidad política y b) los que hacen a la capacidad de administración o de gestión.

- Las **funciones** del sistema de gobierno son las habilidades y/o destrezas para **planificar, relacionarse y comunicar, decidir, dirigir y evaluar y controlar**.

- Las **áreas de competencia municipal** están en constante transformación, siendo ostensible el incremento de áreas en los municipios, como consencuencia ya sea de traspasos de la Provincia o de la Nación, como de nuevas demandas ciudadanas. El desarrollo económico-social, a raíz del fuerte desempleo, es un ejemplo de esta última alterna-

tiva. En la parte pertinente, hemos agrupado las áreas en **tradicionales y no tradicionales**.

- Los **aspectos-soporte** de la acción de gobierno tienen un valor instrumental, ya que son herramientas que hacen posible concretar el plan de gobierno. Nos referimos a: **políticas públicas, estructuras administrativas, recursos y procesos y procedimientos internos**.

- Los **resultados esperados** pueden ser expresados en cualquiera de las siguientes modalidades en forma individual o conjunta: **impacto; productos, salidas -output-; eficacia y efectividad de las políticas públicas; eficiencia de las políticas públicas; satisfacción de los usuarios-ciudadanos; satisfacción del personal**.

- Los instrumentos técnicos que pueden aportar información crítica para el rediseño del sistema son: **informes, información estadística, encuestas, entrevistas, indicadores**.

- La **tarea del rediseño**, debe ser liderada por el jefe político del gobierno y operada a través de un equipo técnico constituido a tal fin.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Caldero Cabre, Albert, *Modelos de gobierno municipal*, Granada, CEMCI, 1998.

García Serrano M., en "Las políticas públicas locales en Latinoamérica", Estudios sobre gobiernos locales, UIM-CEMCI, Granada (España), 1998.

Kaplan R. y Norton D. *Cuadro de mando integral*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1997.

Lahera Eugenio P, en "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas", Revista del CLAD N° 16, febrero de 2000.

Matus, Carlos, *Chimpancé, Maquiavelli y Gandhi. Estrategias políticas*, Caracas, Fdo. Editorial Altadir, 1995.

Matus, Carlos, *Los tres cinturones del gobierno. Gestión, organización y reforma*, Caracas, Fondo Editorial Altadir, 1997.

Matus, Carlos, *El líder sin Estado Mayor*, Caracas, Fondo Editorial Altadir, 1997.

Mintzberg, Henry, *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo, 1ª. edición, 4ta. reimpresión, 1994.

Pérez Lindo, A.; Vega, Roberto y Ojeda, Gabriel E., *Elaboración y validación de un modelo de indicadores para la evaluación institucional de las facultades de ciencias económicas* (Proyecto FOMEC).

Ramírez, Norberto, "La gestión de la mejora en el Municipio. La integración de la visión financiero-presupuestaria en el Cuadro de Mando", artículo publicado en *Cuader-*

- nos de CISADAF (Centro de Investigaciones de la Sociedad de Docentes de Administración Financiera) y por *Función Pública* (ISSN 0327-9502).
- Ramírez, Norberto, “Diseño metodológico de un sistema de evaluación de la gestión económica y social de municipios de la Provincia de Buenos Aires”, codirector del trabajo de investigación realizado en el marco de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Mar del Plata, diciembre de 2000.
- Ramírez, Norberto, “La evaluación de la gestión municipal. Más allá de la visión financiera presupuestaria”, artículo publicado por *Función Pública*, N° 147/148 2000, La Plata.
- Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (REDMUNI): *Conclusiones II* (Seminario, Quilmes, 11 y 12 de mayo de 2000) y *Conclusiones III* (Rosario, 21 y 22 de junio de 2001).
- Stufflebeam D. y Shinkfield A., *Evaluación Sistemática*, Paidós, 1987.
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

NOTAS

¹ El detalle de investigadores que aportaron información es la siguiente:

Brasil: Ladislau Dowbor (ladislau@ppbr.com)

Costa Rica: Fundación Demuco (info@demuca.or.cr)

Chile: Ulises Aedo Valdes (ulivav@mixmap.com) y María Eugenia Herreros Solar (meherrer@chilesat.net)

España: Joan Xirau i Serra; Subdirector Escola Adm. Pública de Catalunya. Teléfono: 93 5672323 (xirausj@correu.gencat.es)

México: José Oscar Vega Marín (director@ammac.org.mx), actual Director Ejecutivo de AMMAC Asociación de Municipios de México, A.C. (director@ammac.org.mx) y Oscar Rodríguez del Icmá International City/county Management Association (rodríguez_oscar@yahoo.com).

² La organización del Concejo Municipal del Plan de Gobierno y Presupuesto, que es el órgano de participación directa de la comunidad, así como los criterios de asignación de recursos, están plasmados en un documento, facilitado por el Lic. Alberto Ford (ford@fcpolit.unr.edu.ar) y traducido al español por Leo Urbinati (lurbinati@arnet.com.ar), de la versión original cedida por la Secretaría de Relaciones Internacionales del Partido dos Trabalhadores de Brasil.

³ Carlos Matus (1997), señala 5 estratos clave que son determinantes: liderazgo político; nivel tecnopolítico; nivel de los investigadores; nivel general de los profesionales universitarios y científicos; y el ciudadano y sus organizaciones.

⁴ Carlos Matus (1997), plantea que el desempeño de un equipo gobernante depende

de tres variables: a) la envergadura y contenido del proyecto de gobierno, b) de la gobernabilidad que el sistema social presente y genere ante el intento de realizar el proyecto de gobierno y c) de la capacidad del gobierno.

⁵ Stufflebeam y Shinkfield (1987), desarrollaron el enfoque para evaluación sistemática llamado CIPP (contexto, *inputs*, procesos, productos).

⁶ La Constitución Nacional en su artículo 123, en consonancia con el 5, establece que cada Provincia dictará su propia Constitución 'asegurando la autonomía municipal'. Sin embargo, no todas las provincias han consagrado la autonomía de sus municipios; en el caso de la Provincia de Buenos Aires la Constitución que rige desde 1994 y la Ley Orgánica Municipal no aseguran tal principio.

⁷ Carlos Matus (1997), realiza otro aporte a esta temática, desarrollando lo que llama el 'vector de peso'. Lo descompone y analiza detalladamente de la siguiente manera: s) el vector de competencias formales: a través del estudio de leyes o estatutos; y b) el vector de peso personal: a través del estudio de la personalidad, la motivación, el control de los recursos críticos –al que considera la columna dorsal–, la experticia –que es la sabiduría acumulada de capital experiencia, capital ideológico y capital intelectual–, y el soporte técnico-cognitivo que utiliza el líder.

Agradezco muy especialmente la colaboración de la contadora Sonia Hernández, docente auxiliar del Área Administración.