

Hacer las cosas... el dilema de los Municipios en Chile

Por Pablo Venegas

Lo que importa es "Hacer las Cosas"

En el contexto de la actual economía mundializada, y aprovechando la flexibilización de los procesos productivos y la revolución de la informática y comunicaciones, recobra importancia el aprovechamiento de los recursos locales endógenos expresados en sus potencialidades culturales, institucionales, económicas, sociales y políticas para el desarrollo de sistemas territoriales innovadores y competitivos. Partiendo de que a nivel macro, de la economía nacional, las políticas de equilibrio, ajuste y crecimiento están bastante resueltas, cada vez cobra más importancia y mayor fuerza, al menos para un grupo no despreciables de estudiosos del desarrollo, la perspectiva espacial, territorial, regional y local. Es a este nivel donde, lo que en términos nacionales promedio puede reflejar un comportamiento razonable, es posible observar con mayor nitidez el rostro vivo de las desigualdades y el lugar común donde es necesario buscar respuestas concretas para la superación de la pobreza⁽¹⁾ y donde las administraciones locales deben actuar más allá de su agenda tradicional de provisión de servicios y ejecución de programas de naturaleza social.

En este afán de buscar soluciones a problemas emergentes, son los municipios y sus autoridades los que manifiestan la urgencia por "*hacer cosas*" muchas veces sin detenerse en evaluar si las cosas que estamos haciendo *las hacemos bien o no*, o si corresponden a acciones planificadas y evaluadas técnicamente tanto en su forma como en su contenido. Cabe reflexionar en estos temas cuando observamos las variadas funciones que deben cumplir los municipios del país (Figura N°2), sabiendo además que la mayoría de los territorios que gestionan poseen índices de desarrollo humano bajos o muy bajos⁽²⁾, lo que da cuenta del estado social de su comunidad y de las debilidades que evidencian. Basta con examinar las cuentas públicas de los municipios para ver lo importante que se ha convertido para estas administraciones locales "*el hacer cosas*", las que han transformado un espacio de contacto directo y de retroalimentación con los ciudadanos, en verdaderos "inventarios" de acciones e intervenciones públicas, lo que deja entrever estilos de gestión de administraciones locales y los acentos que éstas asientan a la actuación pública local.

En la gestión tradicional de administración la "competencia" se relaciona a "resultados y reducción de costes" y por tanto no importa la calidad de estos, sino que existan. Da cabida al *Machos Management* donde además la opinión técnica es sustituida por la audacia y extrema sensibilidad del "cowboy" electo⁽³⁾. Los ciudadanos son *beneficiarios*, exentos de voz a la hora de diseñar actuaciones públicas locales, "*...se hace lo que se puede, con los recursos que tenemos...*", aquí los procesos no cuentan ya que los esfuerzos están centrados en el logro de los outputs — homogéneos e idénticos para toda la población tanto, en diseño, implementación y desarrollo—. La propaganda thatcherista de los 80's definía estos objetivos con el lema de la triple E: economía, eficiencia y eficacia. De hecho, los dos primeros objetivos son claramente instrumentales (hacer las cosas con menos recursos o aprovecharlos de la mejor forma posible) mientras que el tercero parece sustantivo (hacer las cosas que se tenían previstas). En la práctica ambos se han impuesto en esta carrera de construir inventarios de acciones públicas, mientras que el tercero... ¿quién hace uso real de los Pladecos, por mencionar un ejemplo?

Este fenómeno es frecuente y fácilmente identificable en nuestros municipios, lamentablemente potenciada por la ausencia de un soporte real por parte de instancias de gobierno que estén llamadas a trabajar en apoyo de las administraciones locales. El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado es la expresión de la voluntad del Gobierno del Presidente Lagos de avanzar en la construcción de un Estado al Servicio de los Ciudadanos⁽⁴⁾. El diseño de este proyecto se inspira en los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad y participación, como base para el funcionamiento de un Estado democrático. Para realizar

este objetivo se definen dos macro ejes de diseño e intervención: uno referido a transformaciones en la estructura del sector público, y otro centrado en la modernización de la gestión de dicho sector. Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) en los Servicios Públicos tienen su origen en el año 1998, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo monetario para los funcionarios. El ámbito de aplicación de los PMG alcanza a 88 Servicios no desconcentrados y 89 desconcentrado o descentralizados. A lo anterior se agregan 7 servicios cuyo mecanismo de incentivo institucional se rigen por otros cuerpos legales⁽⁵⁾. La Ley **no** incluye a los municipios dentro de la cobertura y aplicación de los PMG aún cuando el modelo desarrollado se puede adecuar al contexto municipal. Y entonces ¿los municipios chilenos qué? Bueno, para los municipios existen otras herramientas que están diseñadas para mejorar su gestión pero que con los años los impactos generados no han sido tan espectaculares como se proyectaron, como en el caso del Programa de Fortalecimiento Institucional (PROFIN), que el próximo año (2005) en su III edición seguirá asignando una buena cuota de recursos del FMI y el Estado de Chile.

Lo que importa es Hacer las Cosas... PERO DE LA MEJOR FORMA POSIBLE

Se sabe que los ciudadanos pagan los servicios públicos que reciben (y los que no también) mediante sus impuestos. Por tanto tienen derecho para exigir que esos servicios se presten con eficiencia y con calidad. En un mercado competitivo quienes determinan si un servicio satisface las necesidades son los clientes, pero el sector público no es un mercado competitivo y es bien cuestionable si existe esta idea de "competencia" en la prestación de servicios y bienes públicos, lo que no se cuestiona es que sus actuaciones deben ser *competentes*.

Igual es necesario atender estas premisas y para ello la administración pública debe mejorar para garantizar el buen nivel y funcionamiento de los servicios prestados. El diseño y la prestación de estos deben partir de las necesidades, preferencias, valores, percepciones y criterios de los ciudadanos⁽⁶⁾. Así, el concepto de ciudadano, como cliente y/o usuario, debiera guiar a las administraciones, atendiendo a la calidad como un instrumento de actuación pública y de valor ciudadano. La aplicación de modelos de excelencia da lugar a organizaciones que expresan en sus actuaciones un verdadero compromiso por conocer e interiorizar las necesidades de sus ciudadanos, por brindar respuestas concretas y sustentables a las demandas; pero los esfuerzos además apuntan hacia la revisión continua de los procedimientos y actuaciones para la mejora, la preocupación por los trabajadores / funcionarios públicos y la maximización de los procesos de gestión, en otras palabras de evaluar cómo lo estamos haciendo y si es posible hacerlo mejor.

(Continúa en la página 16)



PABLO VENEGAS
Asistente Social

Becario Chileno IFP
AR&SC Grupo 1B

*Está estudiando una
Maestría en Gerencia
Pública en la U. Pompeu Fabra en Barcelona*

Los servicios públicos y en particular los municipios, realizan un trabajo directo con los ciudadanos en términos de prestación de bienes y servicios, esa es su misión y para ello fueron concebidas, por tanto sus actuaciones deben satisfacer las necesidades y las expectativas de los usuarios; en otras palabras, la actuación pública a nivel local debe ser de *calidad*. Pero para llevar a cabo actuaciones de calidad por parte de las instituciones y sobre todo desde los municipios, estos deben desarrollar *modelos* que permitan evaluar la propia gestión, ya que es fundamental identificar los problemas del sistema que pueden redundar en la entrega de prestaciones públicas deficientes. Una variable es determinante de la otra, por tanto es imposible ofertar servicios de calidad si la institución no conoce en qué condiciones desarrolla su trabajo y si puede efectivamente hacerlo mejor. Es sabida la impresión que tienen algunas personas sobre la gestión de las administraciones públicas y lo podríamos resumir en la siguiente sentencia "El estado es masa voluminosa, mientras que la administración es absurdamente ineficiente" (Metcalf y Richards, 1987; Echebarría y Losada, 1992; Osborne y Plastrik, 1998, Brugué, 2003), es el momento justo para comenzar una nueva forma de entender la acción del estado y contextualizar la administración a los nuevos tiempos.

La nueva gestión pública se aleja de los modelos tradicionales para centrar su atención en los procesos y en la calidad, esta última no como una evaluación de ciertas características o *check list* de estándares de calidad, sino como un "valor" adjunto a todas las actuaciones municipales, un eje transversal de la acción local y un compromiso responsable y perdurable en el tiempo; se trata de entender las necesidades de los clientes/usuarios y asumirlas como propias, adoptar las medidas que correspondan para satisfacerlas y estar dispuestos a volver empezar el proceso, o sea conseguir la satisfacción por parte del usuario de forma continuada (Rodríguez, A.: 2000). Los procesos nos muestran nuestra forma particular de hacer las cosas, es la radiografía que entrega la información necesaria para la toma de decisiones y por tanto si no conocemos cada pieza del puzzle que conforma nuestra organización, difícilmente se podrán detectar los puntos críticos que generan un mal producto o servicio al público o al contrario identificar los puntos blancos que potencian modelos de calidad.

Bajo la Nueva Gestión Pública se agrupan múltiples corrientes y modelos de gestión diferentes, unos analíticos, otros genéricos, la mayoría de carácter normativo y otros más concretos. Se identifica como una perspectiva dinámica de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la



Funciones	Funciones Específicas
Administración general	Operación del municipio Promoción y regulación de actividad comunitaria
Regularización urbana	Regulación: construcciones, tránsito y transporte Planificación urbana
Provision de bienes públicos	Aseo de calles Drenaje Prevención de riesgos y emergencias Protección de medio ambiente Mantenimiento de parques y jardines
Prestación de servicios	Recolección de basura Alumbrado público
Servicios sociales	Promoción de empleo y capacitación Deporte y recreación Asistencia social Administración de establecimientos de educación Administración de establecimientos de salud Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias Asignación de subsidios monetarios
Inversión en infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos Construcción de infraestructuras comunitaria

Fuente: Espinoza y Marcel (1994). Privativa de la Municipalidad

auditoría operativa, los programas de excelencia, los de mejora continua, y otros tantos, pero las recetas no sirven de nada si en primer lugar no reflexionamos en torno a la necesidad de adaptarse a los nuevos desafíos sociales. Los municipios son órganos vivos, formados por unidades que respiran, se conectan y actúan entre sí, pero que necesitan mejorar su acción para poder sobrevivir. ¿El dilema? Hacer que todo esto funcione y funcione de la mejor forma posible... ¿el problema? Que a veces es necesario **creer** efectivamente que las cosas pueden cambiar y que otro mundo es posible, también en los municipios chilenos.

Notas Explicativas

- (1) Silva, I. (2003) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional Santiago de Chile, (pp.9 -12).
- (2) Una mirada panorámica del desarrollo humano comunal muestra desigualdades territoriales, concentrándose un 88% de las comunas entre los tramos inferiores (0,5 a 0,7) del IDH, según datos de PNUD 2000.
- (3) Clarke; Newman (1997), *The managerial state*, Londres: Sage. Cáp. 4º "The marking of management: regimes of power". (pp-68 -73).
- (4) www.dipre.cl (Dirección de Presupuestos del Min. de Hacienda de Chile).

- (5) Estos Programas se enmarcan en áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco: éste incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, calidad de atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género.
- (6) Puig, Rubio y Serra (2000) El marketing, el marketing de servicios en la gestión pública, Cáp.4, Pág. 115-116.

Bibliografía

Brugué, Q. "Modernitzar l'administració pública des de l'esquerra", Cuadernos de la Fundació Nous Horitzons el Pensament i l'acció N° 10 2003.

Clarke; Newman. The managerial state. Cáp. 4º "The marking of Management: regimes of power" Londres: Sage, 1997.

PNUD. Desarrollo humano en las comunas de Chile, Informe N° 5, Gobierno de Chile, MIDEPLAN, 2000.

Puig, Rubio y Serra. "El marketing, el marketing de servicios en la gestión pública", Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

Silva, I. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional Santiago de Chile, 2003.

Web-site de la Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda Chile.

