

Desarrollo y gestión local. Una perspectiva estratégica

por Juan Francisco Muñoz

Resumen

Los procesos de desarrollo contienen múltiples perspectivas. Se pueden enfocar desde el sector político, el sector productivo y la sociedad civil. En general, las iniciativas desde el punto de vista político han sido siempre visualizadas como propias de la agenda pública. Por ello es que un aporte efectivo de la universidad consiste en componer una propuesta pedagógica que propenda al fortalecimiento institucional y operativo de los gobiernos locales mediante un modelo de gestión basado en estrategias como las que proponen los esquemas utilizados en los Premios de la Calidad de todos los países.

El modelo mencionado consta de fases que comienzan en la determinación de la misión y las metas estratégicas correspondientes a la finalidad del desarrollo económico de la administración municipal. A continuación se encara la fase del diagnóstico determinando las situaciones ventajosas y desfavorables del entorno interno y externo a la administración. Sigue a ello la determinación de las estrategias con formato de políticas, planes, programas y proyectos.

Todas estas acciones deberán incorporarse a los instrumentos legales utilizados por los estados. A estas determinaciones se les aconseja gestionar una acción de concertación con los distintos representantes de los sectores productivos y de la sociedad civil, ante quienes se forjará la legitimación de las iniciativas. Se debe diseñar la estructura de organización que llevará a cabo las distintas acciones. Por último se diseñará el sistema de información y control para concretar la instancia de evaluación de la gestión y sus resultados.

Frente a un presente en lo público y en lo privado de alta conflictividad e incertidumbre, son muchos los aspectos en los cuales el sector académico puede contribuir con algunas reflexiones y aportes. Es esa la intención de este artículo.

El Desarrollo Local, como enfoque intersectorial, se viene practicando en muchas comunidades de países desarrollados y en vías de desarrollo. Es una estrategia muy valiosa que induce a compartir propósitos entre el sector político, el económico y el social.

El propósito esencial de estos sectores es comulgar intereses, acordar acciones conjuntas, generar confianza y perfeccionar todo a partir de un compromiso recíproco. Para ello cada uno debe ocuparse de fortalecer sus estructuras organizacionales y de perfeccionar los sistemas de gestión.

Por ello las Ciencias de la Gestión, cuyo objeto de estudio son las organizaciones, pueden aportar varias alternativas de enfoque para lograr el fortalecimiento de las distintas instancias y mejorar sus gestiones a favor de la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Estos tres conceptos confluyen en el concepto de Calidad Total.

Para un mejor logro de tales objetivos cabría incorporar el compromiso hacia la Excelencia, más integral en cuanto involucra a las organizaciones en su totalidad.

Resaltemos que el aporte que aquí perfilamos está dirigido a los gobiernos locales (municipios y comunas) que vienen optando por incorporar en sus finalidades el Desarrollo Local, comprendiendo en ello la articulación intersectorial de las distintas estrategias en pos del logro de una variedad de fines.

Destáquese que consideramos fundamental que el proceso de concertación y articulación parta de la definición de una agenda pública incluida en el conjunto de instrumentos legales y reglamentarios que permita participar en su accionar cotidiano.

Por esto, ante la necesidad de contribuir a estos logros, intentamos

realizar una propuesta de enfoque basado en los fundamentos y criterios contenidos en el modelo de gestión indicado para organismos estatales consignados en el Premio Nacional de la Calidad, Ley nacional n° 24127¹.

¿Por qué aplicar gestión de calidad en el Estado?

El Estado actual enfrenta los desafíos propios de un mundo globalizado donde la disminución de los presupuestos y el incremento de las demandas obligan a los administradores públicos a buscar diferentes formas para mejorar los productos y servicios brindados a los contribuyentes.

Frente a esta realidad la administración pública debe implantar necesariamente algún sistema que asegure la mejora continua del funcionamiento de las organizaciones.

Los beneficios que trae aparejada la aplicación de un Sistema de Gestión de Calidad son:

- Mejora de la imagen.
- Mejora de la gestión.
- Integración del cliente-ciudadano a la organización.
- Optimización de los recursos.
- Mejora del servicio.

El Premio Nacional prevé para la evaluación los siguientes criterios:

- Liderazgo.
- Enfoque en los usuarios o ciudadanos.
- Desarrollo del personal.
- Información y análisis.
- Planificación.
- Aseguramiento y mejora de la calidad.
- Impacto en el entorno físico y social.
- Resultados de la gestión de calidad.

¿Qué se necesita para implantar estos principios? ²

La cultura de una organización refleja las normas prevalecientes, los valores, las creencias y suposiciones que determinan cómo los

integrantes de una organización se relacionan unos con otros y con su propio trabajo.

La Gestión Total de Calidad no es simplemente un conjunto de técnicas y herramientas para el gerenciamiento. Es una forma novedosa de hacer las cosas que debe ser incorporada a la cultura y al ambiente de la organización pública. La cultura que sustenta la Gestión Total de Calidad pone énfasis en el compromiso con la excelencia, el respeto mutuo entre empleados y gerentes o altos directivos, la opción de asumir riesgos y cambios, el compromiso con los usuarios y la mejora continua.

La experiencia muestra que toma años crear una nueva cultura que se fundamente en premiar la excelencia, construir estructuras para sustentar y gerenciar cambios y finalmente proveer entrenamiento para el mantenimiento de los esfuerzos. Sin embargo, puede hacerse realidad.

Cuando esta transformación ha ocurrido los resultados son con frecuencia sorprendentes: todos en la organización trabajan para mejorar la calidad de los bienes y servicios producidos y de los procesos orientados a generarlos a los efectos de maximizar la satisfacción de los usuarios. Las organizaciones se vuelven más eficientes, todos se involucran en las diversas tareas y hay un gran espíritu de cooperación en la búsqueda de las metas comunes. Quizá más significativo sea decir que un espíritu de energía y excitación positiva inunda a la organización. Quienes han conseguido estos cambios, lo han hecho sólo allí donde el máximo líder con su equipo de alta dirección estuvo involucrado y comprometido activamente a tal esfuerzo y ha gerenciado sistemáticamente la adopción de las prácticas operativas enumeradas.

¿Cómo comenzar con el esfuerzo de Calidad? ³

Muchas organizaciones comienzan introduciendo a sus líderes máximos en los principios y filosofía de la Calidad. Ellos frecuentemente asisten a seminarios, conferencias y lecturas, leen libros, ven videos y visitan a otras organizaciones que están instrumentando Calidad.

Cuando estos líderes están familiarizados con las bases de la Gestión Total de Calidad y deciden embarcarse en un proceso de Calidad, es necesario realizar una planificación inicial.

En general, se crea un Consejo de Calidad que examina de manera sistemática los valores y tradiciones de la organización, desarrollando sobre

la base de la información provista por los empleados y la misión que tiene asignada, una visión del futuro en el cual se desea estar en los próximos años observando el presente para determinar dónde está hoy ubicada en relación a esta visión.

Los miembros de este Consejo hacen un compromiso formal con la adopción de la Calidad y lo comunican a toda la organización.

Estos y otros pasos claves en la planificación de los procesos de Calidad deben ser desarrollados por los propios integrantes de la organización en todos sus niveles pero deberá ser guiado, apoyado y sostenido por el máximo nivel gerencial de la misma.

Así como miles de organismos públicos en el ámbito mundial han iniciado y continúan desarrollando estos principios, se espera que la dirigencia política de nuestras comunidades también se sienta estimulada a llevar a cabo un modelo de gestión basado en las Estrategias.

Tanto el Premio Nacional de la Calidad como los distintos modelos de gestión propuestos en el mundo, apoyan sus fundamentos en el modelo de Planificación Estratégica consistente en un proceso con distintas fases que orientan la gestión de cualquier organización hacia sus fines de corto, mediano y largo plazo.

¿En qué consiste el Modelo de Planificación Estratégica?

Como se señala más arriba, el proceso debe iniciarse con la explicitación de la visión y la misión de la Unidad de organización -inserta en la estructura funcional del gobierno local- que asumirá la gestión del desarrollo económico como una de las finalidades esenciales del estado actual. No está demás señalar que esta finalidad convive con las demás finalidades del estado (salud, educación, seguridad, etc.).

En esta fase corresponde explicitar los objetivos a corto, mediano y largo plazo; los grupos de interés cuyas demandas serán atendidas, y los principios, creencias y valores que acompañaran a la gestión. Se adiciona a la etapa anterior el ejercicio de una fase fundamental que es la de analizar la situación actual o la realización de un diagnóstico tanto de la unidad de organización como de la estructura funcional integral del gobierno local. Esta fase consiste en evaluar los factores internos y externos de la organización. Respecto de los factores internos, deberá evaluarse en qué medida se presentan situaciones favorables o desfavorables a la

consecución de los objetivos a lograr.

En esta misma fase se deberán evaluar las alternativas positivas o negativas que se presentan en el entorno externo a la gestión. Al respecto se deberá analizar en principio un microentorno (contiguo a la gestión) que comprende a las demandas y expectativas de la comunidad como usuaria de las prestaciones del servicio público. Asimismo, se considerarán las alternativas en el vínculo con proveedores y prestadores de afuera de la gestión, cuál es el poder de negociación que tienen y sus principales intereses.

A continuación se debe realizar la evaluación del macroentorno, lo que comprende analizar variables de contextos menos controlables que el anterior. Estos son los contextos político/legal, el económico, el tecnológico y socio-cultural. De ellos se deberá evaluar el grado de ocurrencia e impacto que pueden ejercer sobre nuestra comunidad y nuestra organización.

Así como la evaluación de factores internos definirá las fortalezas con que contamos como las debilidades que deberemos atender, la evaluación de los factores externos nos indicará en qué medida nos veremos amenazados para la consecución de nuestros fines o qué oportunidades tendremos para conseguir tales resultados.

¿Cómo se enfrenta este tipo de situaciones?

De esta determinación de la situación actual en que podemos distinguir tanto aspectos internos como externos, alternativas aprovechables (fortalezas y oportunidades) y otras a modificar o superar (debilidades y amenazas) surgirán las distintas acciones a proponer para tales propósitos.

Estamos hablando precisamente de un grupo de estrategias a diseñar para el logro de los objetivos propuestos. Estas estrategias o acciones se presentarán en forma de políticas, planes, programas o proyectos. Las propuestas, en el caso de los organismos públicos, deben ser instrumentadas en documentos propios emanados de la ratificación democrática en forma de ordenanzas, decretos o resoluciones. En la medida que dichas acciones involucren a partes ajenas al estado, se podrá plasmar las propuestas en convenios intersectoriales.

Cabe resaltar que tanto la etapa del diagnóstico como la del diseño de estrategias pueden (o deben) ser realizadas conjuntamente con el sector

privado (sector económico y sociedad civil). De allí que, incluir en la agenda pública este haz de estrategias definirá el grado de concertación y legitimación de objetivos y estrategias logrados por la gestión.

En referencia a los distintos tipos de estrategias a diseñar deberá atenderse a los siguientes conceptos e interrogantes:

- QUÉ se quiere hacer / Naturaleza del proyecto
- POR QUÉ se quiere hacer / Origen y fundamentación
- PARA QUÉ se quiere hacer / Objetivos, propósitos
- CUÁNTO se quiere hacer / Metas
- DÓNDE se quiere hacer / Localización física, cobertura espacial
- CÓMO se va a hacer / Actividades y tareas / Métodos y técnicas
- CUÁNDO se va a hacer / Cronograma o calendario
- A QUIÉNES va dirigido / Destinatarios o beneficiarios
- QUIÉNES lo van a hacer / Recursos humanos
- CON QUÉ se va a hacer / Recursos materiales
- CON QUÉ se va a costear / Recursos financieros

Estos interrogantes son la esencia de la configuración de los distintos instrumentos a combinarse en las instancias públicas y privadas que le deben otorgar legitimidad y legalidad a fin de que no haya impedimentos para llevarlas a cabo y lograr los resultados esperados. Pensemos en las oportunidades de compartir las propuestas en las redes participativas del Plan de Desarrollo, como también en la posibilidad de que sean tenidas en cuenta las instancias legislativas y ejecutivas que le deberán dar la legalidad necesaria donde podrá incluirse el compromiso de recursos públicos, a incluir en el presupuesto oficial de la gestión.

¿Cómo se complementan las etapas anteriores?

Existen otras etapas adicionales que requieren el diseño integral e implementación de las Estrategias. Una es la de determinar el formato de la estructura organizacional explicitando los procesos, tareas y actividades, como así también la distribuciones de roles, responsabilidades y plazos de ejecución.

Otra etapa significativa es la del diseño del sistema de información y control o evaluación de gestión. Esto comporta implementar registros que

puedan ofrecer datos oportunos y claros respecto de los grados de eficacia, eficiencia y efectividad que van alcanzando las distintas acciones. Esta evaluación de las informaciones colaborará con la determinación del grado de consecución de los objetivos y la necesidad de corregir los planes o reformular los objetivos.

Una etapa significativa es la adecuación de la estrategia con la estructura y los controles. Lo que, a su vez, llevará a ejecutar el manejo de los conflictos, los propósitos y la determinación de los cambios. Esto último estará señalando una instancia de retroalimentación que surge de la decisión de implementar la mejora continua de la gestión mediante acciones correctivas.

Notas

¹ http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio_nacional/paginas/el_premio.html.

² http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio_nacional/paginas/criterios.html.

³ http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio_nacional/docs/Bases_2005_Texto_completo.pdf.

Sobre el autor

Juan Francisco Muñoz es Contador Público, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires; Profesor de Enseñanza Superior en Ciencias Económicas (Univ. de Concepción del Uruguay); egresado Curso "Sociedad Civil y Tercer Sector" en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; egresado Curso "¿Cómo enseñar Ética, Capital Social y Desarrollo en la Universidad?", Instituto de Estudios Avanzados para las Américas, de la Organización de Estados Americanos y la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. Fue Secretario de Hacienda de Entre Ríos, Secretario de la Producción de Paraná, Síndico del Banco de Entre Ríos, Asesor Económico y Financiero del Ministerio de Economía de Entre Ríos, Profesor Adjunto en Universidad Tecnológica Nacional -Facultad Regional Paraná-. Profesor Adjunto en Facultad de Ciencias de la Gestión. Contacto: jfmunoz53@hotmail.com.