

X Seminario de RedMuni

“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”

13 y 14 de agosto de 2009



REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA FE

Condiciones para Producir Cambios en el Ámbito Local

Arq. Alicia Long

Ing. Liliana Pérez

MUNICIPALIDAD DE SANTA FE

modernizacion@santafeciudad.gov.ar

reformaadministrativa@santafeciudad.gov.ar

Reforma y Modernización de la Municipalidad de Santa Fe

PRESENTACIÓN

El caso que se presenta pertenece a la Municipalidad de Santa Fe y consiste en un cambio de perspectiva en la organización, la transformación de una administración burocratizada en una administración enfocada en el usuario. Los principales objetivos de esta política pueden resumirse en: el acercamiento de la administración local al ciudadano, la transparencia en la gestión, la incorporación de modernas tecnologías y la gestión integral de información.

El deterioro de los edificios públicos, el descuido por la calidad de la atención a los ciudadanos, la compartimentación de los trámites y la pérdida de credibilidad por deficiencias en la información, eran algunas de las características de la administración municipal hacia fines de 2007. La renovación política brindó la oportunidad de realizar un cambio en la organización fundado en una nueva perspectiva. Se estableció de esta forma, un modelo de organización a partir de la atención por tipo de público.

Así se identificó a Ciudadanos, Contribuyentes, Profesionales, Proveedores, Empresas e Infractores como categorías que merecían un tratamiento específico. Para cada una de ellas se diseñaron espacios propios, ventanillas únicas, sistemas de información, procedimientos unificados y se capacitó al personal municipal en todos los trámites correspondientes a cada tipo de público. Se construyó así una matriz de doble entrada, cada columna representa una categoría (contribuyentes, empresas y otros) y cada fila es un aspecto a modificar (reforma edilicia, procedimientos, sistemas y otros).

Ante el avance en la consecución de nuestras metas y aún considerando la dedicación y esfuerzos invertidos en ello, nos preguntamos por qué hacía tanto tiempo que la institución municipal no era foco del cambio. Nos proponemos a través de este trabajo analizar, en primer término, la situación inicial y los cambios

conquistados para luego aventurar algunas hipótesis sobre cuáles son las condiciones para lograr el éxito en proyectos de cambio.

SITUACIÓN INICIAL

Hacia fines del año 2007 se inicia una nueva etapa en la municipalidad de Santa Fe. La renovación política auguraba profundas modificaciones en la gestión. Los primeros diagnósticos permitieron a las distintas áreas conocer el estado de situación para así ajustar las políticas a la medida de lo posible. Se podrían abordar muchísimos aspectos para describir la organización pero nos remitiremos sólo a los que más se vinculan con las temáticas propias de la Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado:

1. Atención al público y Trámites
2. Procedimientos
3. Sistemas
4. RRHH

1.- Atención al público y trámites

Al iniciar la gestión de gobierno, el actual Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Santa Fe se encontró con una organización particularmente debilitada en distintos aspectos.

Si se analiza su función como prestadora de servicios a la población local se pueden puntualizar diversas apreciaciones.

En primer lugar se pudo percibir un importante desconocimiento y falta de información por parte de los ciudadanos sobre la estructura, organización y funcionamiento del Estado, los mecanismos para el cumplimiento de sus obligaciones, y sobre todas las diligencias, trámites y procedimientos en general que inician con algún Organismo o Dependencia estatal. Esta desinformación se

traduce, para la población, en pérdidas de tiempo al tener que concurrir reiteradamente a las oficinas públicas, costos de transporte, de asesoramiento, de instrucción, de papelería e incluso, en casos extremos, la imposibilidad de solucionar sus problemas o de dar respuesta a sus inquietudes.

Si la evaluación se realiza desde el ámbito de la Municipalidad, en términos generales, y salvo raras excepciones, se podría afirmar que se brindaban bienes y servicios a la comunidad sin identificar ni analizar las características de la población objetivo que demandaba el producto. Hasta hace poco tiempo, la atención al público no respondía a las particularidades de cada interesado ni se ofrecían los servicios en función de las preferencias de sus beneficiarios; los esquemas de atención de requerimientos se centraban más en la oferta que en la demanda, propios de organizaciones públicas tradicionales.

Las particularidades desde lo edilicio no son más alentadoras. Hasta fines de 2007 el edificio de 13 pisos tenía dos plantas totalmente cedidas a un organismo de jurisdicción provincial, mientras alquilaba otros locales para que funcionen oficinas municipales. El palacio, en general, se presentaba abandonado, sin ningún tipo de mantenimiento, paredes escritas, sucias, con baños tipo letrinas, muebles viejos de distinta procedencia, que no guardaban ningún tipo de armonía entre sí, dispuestos como divisorios de puestos de trabajos, determinando pequeños ámbitos cerrados, en su mayoría individuales en los cuales se realizaban actividades difíciles de visualizar y de controlar.

2.- Procedimientos

Existe una concepción jerárquica y funcional para la organización del trabajo de las oficinas municipales que responde al paradigma burocrático weberiano. Se enfatiza la división jerárquica de las funciones que se materializa comúnmente en los organigramas, en que se formaliza la división de las tareas para el diseño del trabajo del personal. La autoridad en línea descendente y una excesiva especialización funcional fragmentan los procesos productivos de manera arbitraria.

El diseño y el flujo del trabajo de las oficinas municipales tienden a ser gerenciadas de la misma manera tanto funcional como jerárquicamente. Esta concepción prioriza más el acatamiento de la normativa vigente que los servicios que debería prestar el Municipio a la comunidad.

Por otra parte, el personal centra su trabajo en la tarea específica de su área, desconociendo la misión de las otras, de lo que produce, cómo y para quién lo produce. Se trabaja en forma sectorizada, el trabajo es concebido de manera desarticulado, dando lugar a superposiciones de funciones o ausencias de acciones específicas; los distintos departamentos y direcciones de las Secretarías son analizados como compartimentos estancos y desconectados.

Desde lo administrativo, no existen actualmente estándares en los procedimientos administrativos, el flujo del trabajo se desconoce y las fronteras de responsabilidad de las áreas intervinientes se diluyen. El diseño organizacional tradicional de la Municipalidad ha fragmentado los procesos de producción, donde coexisten conciliaciones y controles materializados en los pases que se realizan entre las áreas, que en su gran mayoría no agregan valor y sí dilatan la resolución de los problemas de la gente. No se registran manuales ni instructivos que permitan transferir, unificar y asegurar la resolución de los trámites en forma rápida, eficiente.

En cuanto a procedimientos de evaluación y monitoreo de la gestión, la Municipalidad no dispone en la actualidad de mecanismos que permitan evaluar las iniciativas de mejoras y de transformaciones que el Gobierno actual se ha propuesto ni la productividad alcanzada.

La inexistencia de sistemas de medición, monitoreo y de evaluación periódica a la gestión municipal impiden analizar la calidad y cantidad de la prestación de los servicios ofrecidos que deberían responder a las expectativas y requerimientos de los habitantes de la ciudad.

Esta debilidad impide examinar la calidad institucional de las oficinas municipales con el objeto de conocer y valorar los resultados de la gestión, identificar y detectar problemas con sus patrones de comportamiento, a los fines de corregir los desvíos que se produzcan con respecto a las metas preestablecidas.

Los esquemas de medición, monitoreo y evaluación deben sustentarse en sistemas de información que respondan a los intereses de los tres niveles de decisión organizacional (estratégico, gerencial y operativo). Sin embargo, los sistemas que actualmente se encuentran en producción, brindan información parcial fundamentalmente para la gestión operativa, con poca información agregada e integrada de lo que producen las áreas en función de lo que demanda la ciudadanía.

Así, resulta fundamental poder explicitar el valor agregado de lo que produce cada oficina en cuanto a la cantidad y calidad de servicios, costos, tiempos, etc.

Al no existir en la actualidad una metodología de evaluación soportada por sistemas de información robustos, los indicadores de la gestión y los indicadores de resultados no pueden ser producidos adecuadamente, hecho que posterga la conformación de una completa rendición de cuentas, objetivo primigenio de la actual gestión de Gobierno.

3.- Desvinculación de los Sistemas de Información como soporte efectivo a los procesos municipales

Los sistemas de información municipales han sido concebidos como herramientas para automatizar un conjunto de funciones que desarrolla el personal municipal, con una clara visión a respetar las misiones y funciones de los recursos humanos de las oficinas, sin que prevalezcan las necesidades de los ciudadanos.

Así se han automatizado funciones sobre la base de requerimientos funcionales y operativos conforme a las demandas de los agentes municipales, hecho que atentó contra una visión más estratégica en el diseño y construcción de las aplicaciones. Si bien en el último año, se ha evidenciado un progreso en el desarrollo de

sistemas desde la perspectiva de los productos y servicios finales que demanda la comunidad (Sistema de expedientes, digesto municipal, etc.), tradicionalmente las herramientas informáticas del Municipio respondieron a requerimientos de archivo, entrada, procesamiento y salida de la información, fuertemente sesgados en la oferta. El resultado de esta forma de gestionar las tecnologías implicó que los sistemas fueran contruidos como compartimentos estancos, muy fragmentados, con estándares heterogéneos, sin patrones de reusabilidad de la información y de los módulos que la gestionan.

Actualmente los sistemas de información de la Municipalidad se comportan como islas, no dialogan entre sí, no intercambian información, por diferentes motivos; cada sistema que se pretende implementar responde a decisiones políticas fragmentadas y con un cierto nivel de urgencia, hecho que incide en el diseño de la solución a construir. Obviamente esta premura es incompatible con esquemas consensuados de soluciones más integrales y globales en que necesariamente se debe coordinar, ordenar y estandarizar el flujo del trabajo con otras áreas, la disponibilidad de información y el uso compartido de recursos humanos.

Por otra parte, la concepción de cada aplicación nueva no estuvo condicionada por ningún plan de TIC, ni dirección tecnológica, ni siquiera una arquitectura de la información corporativa del Municipio, que delineara los basamentos para el establecimiento de los requisitos funcionales y no funcionales de los sistemas de información. La ausencia de estrategias tecnológicas estandarizadas impidió la implementación de herramientas que viabilicen la implementación de un gobierno en línea con requerimientos de interoperabilidad, de infraestructura, legales y de seguridad sobre servicios transaccionales de Gobierno Electrónico.

Estos fundamentos imposibilitaron "hacer dialogar" los sistemas de información existentes en diferentes dependencias, para intercambiar información relevante, generando así duplicaciones de datos que favorecen la inconsistencia de los procesos de gestión dentro del Municipio.

4.- Cultura Organizacional del Personal Municipal

El deterioro del capital humano que viene sufriendo la Municipalidad se remonta a más de dos décadas, fruto de decisiones políticas en materia de RRHH no planificadas y hasta contradictorias.

Tradicionalmente los procesos de selección del personal para ingresar a la Municipalidad se caracterizaron por ser preponderantemente discrecionales, sin que medien concursos de antecedentes y oposición entre posibles postulantes cada vez que se produjera una vacante. Estas prácticas abusivas fueron deteriorando la carrera administrativa de los empleados municipales, ya que también la promoción del personal se terminó resolviendo con mecanismos similares a los citados precedentemente.

La distribución etárea del personal municipal se distribuye con dos picos, un grupo representado preferentemente por el personal de planta, con una edad promedio de 50 años y otro alrededor de los 30 años constituido en su mayoría por personal temporario, contratados, pasantes universitarios o terciarios o pertenecientes a un Programa municipal de promoción laboral. Como consecuencia, el personal con experiencia se caracteriza por su desmotivación, abandono e improvisación, generalmente resistente a cambios y reformas que se proyecten hacia una Municipalidad más eficaz y eficiente. El sector más joven, actualizado, dinámico y permeable a posibles transformaciones organizacionales se encuentra en una situación de dependencia sumamente inestable generando la renovación casi permanente de estos planteles por finalización de los plazos acordados en sus relaciones contractuales o por ofertas laborales externas más interesantes.

Obviamente esto atenta contra los servicios al ciudadano, ya que en ocasiones el personal responsable de la atención al público no es el más idóneo ni el más capacitado para hacerlo, poniendo en evidencia importantes debilidades en la gestión de los recursos humanos, ante la inexistencia de políticas que permitieran incentivar una mejora en el desempeño individual y colectivo.

Estos son algunos de los aspectos que han generado una imagen poco prestigiosa de la Municipalidad y de la gente que trabaja en la misma.

LA REFORMA

La llegada de nuevas autoridades representó un soplo de aire fresco que penetró en el Palacio Municipal. Durante los tiempos de inauguración de las responsabilidades del gobierno local, se exacerbó en los flamantes funcionarios, el deseo de corregir deficiencias y cubrir necesidades detectadas. A la Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado se le presentaban casos, desde las distintas áreas, que requerían, su mayoría, de urgente resolución.

Las restricciones institucionales y presupuestarias exigieron establecer prioridades y un cronograma de actividades. Fue necesario plantear previamente un cambio en el enfoque proponiéndose transformar una administración burocratizada en una administración enfocada en el usuario. Los principales objetivos de esta política procuran el acercamiento de la administración local al ciudadano, la transparencia en la gestión, la incorporación de modernas tecnologías y la gestión integral de información.

Construir una organización teniendo en cuenta el usuario implica en primer término identificarlos. Conforme los primeros diagnósticos se determinó a Ciudadanos, Contribuyentes, Profesionales, Proveedores, Empresas e Infractores, como **Categorías** que merecían un tratamiento específico.

Para cada una de ellas debían diseñarse y construirse espacios propios, ventanillas únicas de atención, sistemas de información, procedimientos unificados, soporte normativo. Además se requería adecuar los RRHH disponibles al nuevo modelo de atención y capacitar al personal en todos los trámites correspondientes a cada tipo de público. A estas intervenciones se las llamará **Factores**.

Se construyó así una matriz de doble entrada, cada columna representa una **categoría** (contribuyentes, empresas y otros) y cada fila es un **factor** a modificar (reforma edilicia, procedimientos, sistemas y otros).

La premisa que ordenaba las intervenciones se fundaba en el deseo de lograr un mayor impacto tanto en el público atendido como en el personal municipal involucrado, esto último tendiente a lograr una mayor adhesión del mismo al cambio de modelo. El mayor impacto estaría dado por el abordaje de una categoría por vez, es decir que en forma simultánea se emprenderían las acciones correspondientes a todos los aspectos que componían cada tipo de público.

Estas intervenciones fueron acompañadas de otras reformas transversales, por ejemplo, de la infraestructura tecnológica mediante cableado estructurado en la red horizontal, el tendido de fibra óptica como columna vertebral del edificio municipal y la creación de un Centro de Datos. Se fortaleció además el patrimonio en equipamiento informático triplicando en poco más de un año la cantidad total de computadoras.

Pautas generales de los factores del cambio

1- Restauración y renovación edilicia

La renovación edilicia, respondió a esmerados y modernos diseños. En la mayoría de las intervenciones se optó por la demolición de muros, la elección de la tipología de planta libre y los tabiques reguladores transparentes, convirtiendo así, cerradas y oscuras oficinas en amplios ambientes iluminados de lado a lado con luz natural. Se eligieron para esto, materiales de bajos requerimientos de mantenimiento tales como el aluminio, el vidrio y el durlock.

La acumulación de muebles y documentos en papel había llegado a entorpecer el desarrollo de las actividades administrativas, por esta razón una de las prioridades

consistió en una intervención con el objetivo de liberar esos espacios para lograr un flujo de circulación más ágil y espacios estancos más amplios.

Respecto a las acciones de restauración, en todo el edificio se recuperaron las ventanas, que, en su mayoría poseen un sistema de enrollar que no funciona debido a la falta de mantenimiento. La acumulación de nidos de aves ciudadanas en sus mecanismos y la falta de pintura que las proteja ha provocado la necesidad de reemplazar muchas piezas. En idéntica situación se encontraban las instalaciones sanitarias por lo cual se reinstalaron las baterías de baños y cocinas que databan de su construcción original, año 1940.

Cada inauguración de nuevos ambientes supone tener en cuenta hasta los más mínimos detalles de terminación, hecho sin antecedentes en la administración pública municipal. Un ejemplo de ello lo constituye la incorporación de plantas ornamentales y esmerilados en vidrios que mantienen un diseño estándar, decorando las oficinas que fueron intervenidas.

Pero no sólo se tuvieron en cuenta factores estéticos sino también de seguridad. Por ello, a medida que se avanza en la construcción de los nuevos ámbitos se disponen en ellos equipos contra incendios y señalética conforme a las recomendaciones de la Dirección de Gestión del Riesgo.

Respecto del mobiliario, se adquirieron modernos escritorios, bibliotecas y sillas, apropiadas para cada ambiente, renovando la apariencia de los nuevos espacios y buscando la armonía del conjunto. En los espacios de atención al público, además de buscar la penetración de la luz natural se escogió el modelo de boxes de atención individual, dejando de lado los mostradores de atención colectiva.

2- Rediseño de Procedimientos

Paralelamente a la búsqueda de cada solución informática, un equipo de trabajo realiza el relevamiento de los procesos vigentes, la base normativa y los

formularios. Cada categoría de público presenta desafíos particulares. Como premisa se prioriza la simplificación de trámites y procedimientos internos evitando duplicaciones, inconsistencias o contradicciones.

El modelo de ventanilla única se implementa a partir de un relevamiento de trámites que pueden ser atendidos por un mismo agente. Para esto y en tanto se incorporen los nuevos desarrollos informáticos, el empleado debe aprender a utilizar todos los sistemas involucrados en esos trámites. Determinado el universo de trámites a resolver en el mismo puesto de trabajo se elaboran los instructivos o manuales de procedimientos.

3- Sistemas de Información

Respecto de los sistemas de información se evaluaron los requisitos funcionales surgidos del nuevo modelo estableciendo la necesidad de migraciones de algunos sistemas, la incorporación de nuevas aplicaciones o la modificación de algunos desarrollos existentes.

En todos los casos se buscó la integración y la armonización o compatibilización de los sistemas vigentes con los nuevos. Otra premisa es el logro de la reusabilidad de los datos evitando la duplicación en los esfuerzos de registro y la falta de coherencia en la información de diferentes fuentes.

El rol principal respecto de este factor lo desempeña el Programa Municipio Digital a través de sus seis lineamientos básicos: Equipamiento informático, Software libre, Ampliación de la Red Municipal, Centro de Datos, Aplicaciones Informáticas, y Gobierno Electrónico.

Para acelerar el proceso de cambio se identificaron aplicaciones informáticas compatibles con los requerimientos, ya realizadas por otros gobiernos y se gestionó la transferencia mediante convenios de asistencia recíproca. Se

implementaron de esta forma los sistemas de Administración Financiera, el Portal de Compras y la Atención al Ciudadano.

Es destacable en particular la implementación del Sistema de Administración Financiera que fuera cedido, en forma gratuita, por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. No existía anteriormente otra aplicación que permitiera gestionar la información relacionada a las compras y contrataciones, la contabilidad, el presupuesto y la tesorería. La elección de RAFAM (Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal) respondió a la necesidad urgente de contar con información que permitiera evaluar el estado financiero de la administración municipal. Se considera un logro a subrayar el hecho de que la ordenanza que establecía el sistema de administración financiera fue sancionada en el año 2000 y pudo ser implementada al transcurrir sólo un año de la nueva gestión de gobierno.

4- Capacitación del Personal

Una vez acordados los procedimientos, la Subsecretaría de la Función Pública a través de la Dirección de Capacitación prepara un curso o taller con el objetivo de seleccionar los destinatarios e instruirlos para que puedan afrontar el desafío de la nueva función que se desprende del nuevo modelo, la ventanilla única.

En todos los casos los contenidos que corresponden a cada ventanilla se complementan con aspectos que intentan perfeccionar la atención. De esta forma la Dirección de Comunicación prepara un módulo que incluye el manejo del sitio Web de la Municipalidad y pautas generales de atención al público.

Para la organización de la capacitación se determinó el perfil del nuevo empleado municipal cuyas características sobresalientes son la polifuncionalidad, la proactividad y la cortesía.

Avances por Categoría

Se ha manifestado al inicio que para lograr un mayor impacto en cada intervención se ha tratado de abordar en forma conjunta todos los factores que constituyen cada categoría. Por tal razón es posible en esta instancia realizar una evaluación de los estados de avance por cada una de ellas.

La **Atención a Profesionales** incluye a las Direcciones de Catastro y de Edificaciones Privadas, cuenta con el proyecto edilicio completo, y ya se ejecutó el 50 % de las obras. Actualmente se trabaja en el ordenamiento de los archivos documentales de ambas reparticiones. La primera respuesta a la consulta de estos archivos fue la creación del Centro de Documentación Municipal, ámbito en el cual se recuperan, organizan y preservan los antecedentes de obras, fichas catastrales y planos de mensura. El Centro de Documentación presta actualmente servicios a los ciudadanos y profesionales que requieran copias digitales o en papel de algún documento de la colección. Para la gestión de información relacionada a las parcelas y las mejoras construidas, se está diseñando un nuevo sistema informático. Esto logrará unir la información que actualmente se encuentra disgregada, permitirá mejorar la administración del catastro y dará soporte a la gestión de Edificaciones Privadas que no cuenta hasta el momento con sistema informático. El desarrollo del aplicativo deberá prever la vinculación de toda la información relativa a la parcela, su titular, si se desarrollan en ella actividades económicas, si es baldío, las obras de infraestructura que impactan en ella y por las cuales deben tributar como contribuciones por mejoras, etc.

Se creó una oficina de **Atención a Proveedores** construyendo un nuevo espacio físico, y seleccionando y capacitando personal. Se elaboró un manual de procedimientos y se incorporó un portal de proveedores para interactuar por la Web. En la actualidad se encuentra funcionando el servicio de información sobre compras municipales y en dos meses se implementará un módulo que permite al proveedor interactuar en el sitio Web.

La **Atención a Contribuyentes** requerirá de una importante modificación edilicia que ya cuenta con un anteproyecto. Además, se ha realizado el relevamiento y el rediseño de los trámites elaborando un manual de procedimientos y, durante la

última semana de julio del corriente se ha capacitado al personal para el manejo de todos los sistemas vigentes de rentas. No obstante esperar la incorporación de un nuevo sistema integral de ingresos, que se encuentra en etapa de análisis por parte de la Dirección de Informática, ya se incorporaron servicios en Internet montados sobre los sistemas vigentes.

La **Atención del ciudadano infractor**, se realiza en el Tribunal de Faltas, para esto se diseñaron los nuevos espacios y procedimientos, dejando atrás el modelo de juzgados heredado de los tribunales judiciales y organizando la atención al público en ventanillas únicas de atención que resuelven temas de libremultas, liquidación y cancelación de multas y fotomultas. El nuevo modelo exige entre otras cosas la digitalización de las actas de infracción para su disponibilidad en el marco del sistema y la depuración de la base de datos, cuestiones que ya han sido abordadas y está previsto su finalización en poco más de una semana. Es inminente, por otra parte, el servicio de libre-multa a través de la Web.

Respecto a la **Atención a Empresas** consiste en la habilitación de un espacio exclusivo con una ventanilla en la cual los ciudadanos puedan dar de alta una empresa realizando en la misma, la totalidad de trámites, gestión del "uso conforme", alta tributaria en el Derecho de Registro de Inspección y solicitud de Habilidad del Negocio. Comprenderá un sistema que gestione la atención presencial y el acceso directo de los contribuyentes desde Internet. Ya se cuenta con el local y el proyecto edilicio. Se comienza durante el mes de agosto el diseño del sistema informático de gestión de información y la selección de personal que luego será capacitado para la atención en ventanilla. Resta la elaboración de los circuitos y procedimientos que enlacen las distintas reparticiones que participan del trámite.

Impacto de los cambios

La reforma de la organización municipal aún no culminada ya muestra el aumento de credibilidad en los ciudadanos en la institución municipal.

En el año 2007 el 71% de los vecinos pagaba regularmente la tasa por servicios urbanos. Actualmente, no obstante el importante aumento de valores del tributo del año 2008, el porcentaje se ha mantenido intacto.

La política de acercamiento del gobierno local a los ciudadanos ha alcanzado un importante éxito en los servicios en la Web. En el 2007 el promedio mensual de visitas al sitio Web de la Municipalidad no llegaba a 100 mil, mientras que a partir del cambio de gestión alcanza a los 2 millones.

Más de 800 contribuyentes transitan diariamente por distintas dependencias para efectuar sus trámites siendo recibidos hoy en modernos, agradables y luminosos espacios. De los 12 pisos del Palacio Municipal, se ha intervenido ya en 8.

Los ciudadanos santafesinos que recorren el centro de la ciudad pueden observar un edificio que desde el exterior luce impecable e iluminado como no se ha observado en años.

Por último, si bien queda mucho por hacer en cuanto a la resolución de problemas, muchos son los vecinos que al realizar algún reclamo, reconocen un cambio en la calidad de atención.

LAS HIPÓTESIS DEL CAMBIO

La perspectiva de quien asume el compromiso del cambio puede estar influenciada por su propio deseo de lograrlo. El convencimiento de los avances en el tránsito de la reforma de la administración municipal nos sitúa en algún lugar de una línea trazada desde la situación inicial y la actual. Es posible entonces que otros actores que participan del quehacer del gobierno local no perciban de igual manera la transformación.

Por ello decidimos consultar a empleados municipales de cierta antigüedad sobre la apreciación respecto de los cambios. Intentamos averiguar si comparten la visión

de los avances logrados y, de hacerlo, queremos conocer las condiciones para el éxito de la empresa.

Nuestras conclusiones intentan por lo tanto, recoger diferentes visiones para obtener una mirada objetiva o al menos, inter-subjetiva.

El cambio comienza en la decisión de cambiar

La primera incertidumbre que se plantea respecto a los motivos por los cuales no se operaron cambios en las gestiones anteriores y sí en la presente, surge de la pregunta: ¿aquellas autoridades municipales, se plantearon cambiar? ¿Es posible que desearan efectuar cambios y no se hayan dado las condiciones para lograrlo?

Algunos antecedentes pueden ayudar a determinarlo. En el año 2000 se sancionó la ordenanza de la Administración Financiera que comprende el Presupuesto, las Compras y Contrataciones, la administración de Bienes, la Contabilidad y la Tesorería entre los factores más importantes. No obstante la iniciativa legal, transcurrieron 8 años sin lograr su implementación. La gestión de compra, la deuda comprometida, la relación entre lo presupuestado y lo ejecutado, la deuda exigible, eran, al comenzar el 2008, procesos que no se lograban conocer. La información se encontraba compartimentada y no existía coherencia entre los datos de las distintas reparticiones.

La nueva gestión se propuso entre las primeras acciones, la implementación de la ordenanza sancionada en el 2000. La primera pauta fue la de buscar un aplicativo informático que cubriera la mayoría de los requisitos funcionales de la Municipalidad de Santa Fe ya que afrontar un desarrollo con los recursos institucionales podría demandar mucho tiempo. Entre los aplicativos disponibles se podrían distinguir aquellos que ofrecen desde el sector privado y los provenientes del sector público. En el primero de los casos es posible que se lograra un mayor ajuste a las necesidades y una tecnología acorde a las tendencias. En el caso de los aplicativos desarrollados en el ámbito público la probabilidad de un mayor esfuerzo de adaptación y tecnologías menos novedosas hicieron dudar de su

utilización. No obstante ello, el equipo técnico decidió a favor de ellas y seleccionó aquella que más se acercaba a lo pretendido. Durante el primer año de gestión se resolvió la implementación de la norma, se conformó el equipo de trabajo responsable de ello, se evaluaron las posibilidades, se seleccionó el aplicativo RAFAM de la provincia de Buenos Aires, se gestionó mediante un convenio su cesión en forma gratuita, se seleccionó personal para fortalecer las áreas de la administración financiera y se lo contrató, se lo capacitó en su manejo y al personal municipal, se crearon las condiciones para el almacenamiento y resguardo de la información generada por el mismo, se implementó así el aplicativo en el Departamento Ejecutivo Municipal, y también en el Concejo Municipal, Tribunal de Cuentas y Caja Municipal de Jubilaciones.

Este antecedente permite comparar ambas gestiones. En el caso de más data si bien existía voluntad de implementar un sistema integral de administración financiera, es evidente que sólo representaba una preocupación de unas pocas autoridades. El fracaso en la implementación se debió fundamentalmente a la falta de compromiso de la gestión en su conjunto. No existió por lo tanto, una decisión política fuerte y sostenida que lo convirtiera en un éxito.

"A nadie se le ocurría que se podía cambiar...nadie se lo planteaba como un desafío" Esa fue la respuesta de nuestros entrevistados que explicaba el porqué no se había mantenido el edificio municipal durante tanto tiempo. La llegada a la administración local no implicaba, hasta ahora, un replanteo de cómo se están haciendo las cosas, quién las hace o porqué se hacen. En este contexto, los recursos humanos, el palacio municipal, la prestación de servicios, constituían factores "heredados" no objetos de análisis y mejoras, de tal forma que, en algunos casos, se consideraban hasta estorbos. Fue por esta razón, probablemente, que se formaron equipos paralelos como el que llevaba adelante el desarrollo de aplicaciones informáticas.

Las viejas ventanas que no funcionaban, los baños letrinas, los problemas de las deficientes instalaciones eléctricas, no fueron nunca objetivos de mejoras. Tampoco lo fueron "los hombres del hall". Así llamaban a un grupo de empleados

municipales, de distintas reparticiones, que sin tareas asignadas, sin control por parte de sus jefes y sin mayores preocupaciones que el cumplimiento de horario, se reunían en el hall del palacio municipal, durante las mañanas de hace algunos años atrás. Los funcionarios de aquellos tiempos evaluaron que esa imagen no era buena para los ciudadanos por lo cual decidieron que las reuniones se trasladarían al subsuelo. No hubo decisión respecto a la productividad de estos agentes, sólo de esconder la imagen.

Una de las falacias de nuestra época es la de pensar que no pueden hacerse cosas si antes no se cuentan con abundantes recursos financieros. Según nos han contado, la estructura de financiamiento de los servicios municipales consistía en destinar los recursos corrientes a los gastos corrientes, esto significa que la coparticipación y los recursos propios eran destinados fundamentalmente a gastos de personal y muy poco a artículos de librería. Sólo se encaraban obras si llegaban recursos adicionales externos de subsidios con afectación específica. Esto junto a aquella falsedad del inicio del párrafo, pueden explicar el porqué las anteriores autoridades no se plantearan como objetivo el cambiar la condición de los factores que intervienen en la producción de los servicios que se prestan a la comunidad.

Para cambiar algo es necesario previamente conocer

La actual gestión de gobierno consideró necesario la generación de una estructura amplia que cubriera todos los servicios que requieren los vecinos. Por ello se crearon ocho secretarías y dos direcciones. Cada secretaría cuenta con subsecretarías y, dependiendo de unas u otras, programas que tienen por responsables a directores y coordinadores. El porcentaje de funcionarios respecto del total de personal, es superior al de gestiones anteriores.

“La mayor cantidad de funcionarios hizo que pudieran conocer mejor la administración municipal” Este es el comentario de quienes conocieron ambas realidades. “Pudieron penetrar más en la organización y así, no sólo integrarse más sino también controlar mejor la prestación del personal municipal”.

Otro antecedente puede ayudar a comprender la expresión de nuestros entrevistados. Al poco tiempo de iniciar la gestión, desde el Programa de Reforma Administrativa nos propusimos modernizar la Dirección de Catastro, una de las reparticiones más olvidadas. En los primeros relevamientos pudimos conocer su archivo ubicado en el subsuelo. Allí junto a legajos y planos se encontraron, tapizando todo el contorno del ámbito destinado a esta repartición, unas estanterías de madera cuyo contenido eran placas de numeración domiciliaria. Al consultar sobre ellas, el personal de mayor antigüedad de Catastro respondió que desde su ingreso laboral no se entregaban a los vecinos. Por curiosidad buscamos antecedentes y pudimos determinar que fueron adquiridas por licitación alrededor de 1920. Es posible que se distribuyeran durante los primeros años luego de su compra y luego por alguna razón se interrumpió su entrega. Procedimos a retirar todas las chapas, a limpiarlas y a inventariarlas. Había en total 56 mil chapas, en su mayoría conservadas en buen estado gracias a su esmaltado. Actualmente en ocasión de transferir el dominio de tierras a vecinos ocupantes, en el marco de la regularización dominial, se entregan las chapas con el número que corresponde a cada vivienda. También se entregan ante el pedido espontáneo de los vecinos. Ya se distribuyeron algo más de 1500 placas.

La pregunta que le hicimos a nuestros entrevistados es ¿porqué ninguna autoridad tomó alguna determinación con este pequeño patrimonio de la comunidad? ¿Porqué esas chapas permanecieron tantos años allí guardadas? "Nadie sabía que estaban" fue la respuesta que obtuvimos.

¿Es posible que no se les ocurriera conocer el subsuelo? Si pensamos que eran tan pocos funcionarios concentrando muchas responsabilidades, es probable que no pudieran penetrar la organización para conocerla y por ende nunca sabrían cual era el universo real de la administración municipal y no existirían decisiones respecto de muchos aspectos. En otras palabras, no se puede cambiar algo que ni siquiera se sabe que existe.

Para el cambio se necesita masa crítica

El personal de gabinete y los funcionarios políticos, en su mayoría, son profesionales. Es común la planificación y ejecución de las políticas a través de equipos interdisciplinarios pertenecientes a áreas distintas que poseen temáticas y funciones interrelacionadas.

Esta particularidad, sumada a la capacitación de todos los actores municipales (personal municipal, funcionarios de carrera y políticos) produce masa crítica, genera sinergia, y con ello, la fuerza necesaria para lograr la adhesión del personal y el logro de cualquier proyecto de cambio. "El personal político actual trabaja en equipo y suma a la conducción de planta", fue el aporte de uno de los entrevistados, eso produce entusiasmo y compromiso colectivo.

Para el 2008 y el año en curso, la Subsecretaría de la Función Pública organizó cursos vinculados con distintas temáticas, de atención al público, desarrollo y manejo de diferentes sistemas informáticos, gobernabilidad, archivística, entre otros; en los que participaron personal de diferentes situación de revista, funciones y categorías. Además, la Dirección de Comunicación realiza talleres de comunicación interna en caso particulares como creación de nuevas unidades organizacionales, traslados a nuevos espacios edilicios, implementación de nuevas metodologías de trabajo. Estos son algunos de los ejemplos que tienen como objetivo la promoción y estimulación del personal en sus lugares de trabajo.

Según Dora Bonardo, en una organización pueden ser aplicados mecanismos de motivación a las distintas actividades de la gestión de los recursos humanos, que ayudarán a construir un servicio profesionalizado y eficiente. La implementación de una nueva gerencia de recursos humanos contribuirá con los objetivos generales de las organizaciones públicas.

El cambio se facilita si participan distintos actores

El desarrollo de las distintas acciones abordadas por la Municipalidad está caracterizado por un principio rector: la participación. Dice Wong (2004:3) que la participación es una disposición emocional de las personas a colaborar con las

metas de la organización y a compartir responsabilidad para su logro; además potencia las capacidades de la organización y de las personas, disminuye tiempos y promueve la eficacia.

Hay un reconocimiento generalizado en los empleados sobre la actitud de apertura que tiene la actual gestión. "Hoy se entra en todas partes, se transparenta la gestión. Se escucha a la gente. Los funcionarios son abiertos, confían en sus equipos de trabajos, delegan" fue la expresión de uno de los empleados entrevistados.

Es común, que una propuesta de cambio surja de relevamientos, entrevistas, reuniones realizadas previamente con los sectores involucrados, que las sugerencias de modificaciones se socialicen a fin de recuperar aportes enriquecedores, que los resultados se difundan dentro y fuera del municipio. La posibilidad de participar le ofrece a la gente una oportunidad de crecer, de ser valorada y de crear.

La participación también, y por sobre todas las cosas, involucra al vecino; en este sentido el ciudadano ha intervenido en la decisión acerca de cómo invertir el dinero de sus impuestos, a través de presupuesto participativo, en un mayor control en la ejecución de las obras y servicios y en la promoción de temas de interés común; se han promovido distintas instancias participativas a fin de identificar las principales demandas de la ciudadanía y articular los mecanismos y recursos necesarios para darles respuesta de forma equitativa y sustentable.

También se puede reconocer la apertura hacia la participación de la mujer, en los equipos técnicos, administrativos y de conducción, teniendo un desempeño y protagonismo de igual a igual a sus pares masculinos.

La descentralización del presupuesto y de las compras agiliza los cambios

Una hipótesis que fue ganando adeptos es la de la descentralización de la formulación y ejecución del presupuesto y de la gestión de compras.

Hasta mediados de 2008, las compras eran responsabilidad de la Dirección de Compras y Contrataciones. Ésta concentraba el Registro de Proveedores y las convocatorias a Concursos o Licitaciones. Por un Decreto del ejecutivo se reglamentó una vieja Ordenanza del gobierno de facto implementando las compras descentralizadas. Así, cada Secretaría se constituyó en una Unidad Ejecutora capaz de llevar adelante las compras del sector.

A partir de la implementación de RAFAM, cada sector formuló su propio presupuesto en el sistema y, mediante su propia gestión de las compras, ejecutan el crédito previsto al inicio del ejercicio.

En tiempos pasados no existían mayores gastos que aquellos que provenían de las áreas de prestación de servicio como Aceites y Lubricantes, Combustibles, Pinturas, Materiales de Construcción, entre otros y, por otro lado, los originados por el trabajo de las oficinas, como papel, lapiceras e insumos informáticos. Para la compra de estos artículos se organizaban dos licitaciones anuales y lo comprado quedaba depositado en Almacenes.

Así, era normal que ante la escasez o inexistencia de algún elemento se debieran esperar largos meses para su reposición.

Es posible entonces que la descentralización de la gestión de compra haya permitido la agilización de los cambios que cada Secretaría considerara necesarios y oportunos en su búsqueda de desarrollo y perfeccionamiento.

Es necesario un financiamiento sostenido

Es indiscutible que el financiamiento es la consecuencia de una decisión política. No obstante puede suceder que con el transcurso del tiempo exista un cambio de prioridades en el destino de los fondos públicos. Igualmente es posible que la fuente de los recursos inicialmente destinados a un proyecto de cambio sufra alguna interrupción que genere la dilación en el alcance de las metas.

En Santa Fe, el origen de los recursos surgió de una modificación de la estructura de financiamiento de la administración local, mejorando la composición de recursos propios respecto del total de ingresos corrientes. La mejora se debió fundamentalmente al incremento del valor de la tasa general de inmuebles.

Si bien los vecinos inicialmente se resistieron al aumento, con el transcurso del tiempo admitieron la necesidad de cumplir regularmente con los pagos, aumentando considerablemente los recursos corrientes genuinos. En otros términos, la recaudación no sólo mejoró debido al cambio de valor de la TGI sino también a la respuesta de la comunidad que comenzó a cumplir con sus obligaciones fiscales mejorando la cobrabilidad.

Fundar el cambio en recursos genuinos sin esperar financiamiento externo tiene la desventaja de un avance un poco más lento, pero en contraposición, tiene un gran beneficio, la independencia. No obstante la firme determinación de continuar con la mejora de la gestión a través del perfeccionamiento de los mecanismos recaudatorios, se procurará acelerar el proceso de transformación por lo cual ya se han iniciado diferentes acciones tendientes a la obtención de fondos que coadyuven al logro de las metas en el más breve plazo posible.

El cambio se logra de manera cooperativa

Se ha escuchado más de una vez que es necesario evitar una superposición en los esfuerzos invertidos en las mejoras. Cuando se trata de organismos públicos, la gestión tiene la obligación de economizar los recursos. Por ello es que nuestra respuesta a las necesidades de sistema de Administración Financiera nos la proveyó la Provincia de Buenos Aires, el Portal de Compras, nos lo cedió el municipio de Morón, el sistema de Atención al Ciudadano nos lo brindará la Municipalidad de Rosario, la cartografía de base será aportada por el Sistema de Catastro e Información Territorial del Gobierno provincial de Santa Fe, los Municipios de Junín y Pergaminos nos ayudaron en la implementación de Rafam, Río Cuarto nos compartió experiencias de uso de Genexus, el SINTyS (Sistema de

Identificación Nacional Tributario y Social) nos ayuda a perfeccionar nuestra información, y la lista continúa.

Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado, una política para el cambio

La Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado fue creada con el objetivo de intervenir en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas de reforma.

Su cometido entre otros, es el de promover el uso de herramientas innovadoras de la gestión y brindar asistencia técnica para comunicar, difundir y transferir metodologías para mejorar los procedimientos administrativos.

La elección metodológica de quienes integramos esta repartición es la de gestionar el cambio a través de la creación de espacios de participación para los distintos actores que promuevan el análisis, evaluación y formulación de propuestas superadoras para la administración.

Entendemos, que la Subsecretaría debe generar sistemas de gestión transversales articulando e integrando el accionar de las distintas áreas y recursos de la organización.

Es por ello que creemos, que la existencia de un equipo técnico, especialista en gestión pública local, que represente la "Tecnocracia" municipal puede contribuir al éxito de una empresa de cambio.

CONCLUSIONES

Hemos formulado algunas de las condiciones que, a nuestro criterio y el de nuestros entrevistados, han coadyuvado a lograr cambios en la administración municipal. Si bien no lo podemos demostrar metodológicamente, intuimos que

algunas de las condiciones formuladas pueden tener una mayor incidencia en el resultado.

Nuestra intención ha sido la de compartir nuestra experiencia con el objeto de que, aquella gestión que desee reformar y modernizar su administración local, tome en cuenta algunos elementos que posibilitarán el éxito. Quizás no sea posible generar todas las condiciones enunciadas, esto impactará probablemente, en una disminución de velocidad en la obtención de los resultados esperados.

Alentamos entonces a todos los equipos de conducción a pensar que sí se puede lograr el cambio... hay que comenzar deseándolo.

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN.....</u>	<u>2</u>
<u>SITUACIÓN INICIAL.....</u>	<u>3</u>
1.- Atención al público y trámites.....	3
2.- Procedimientos.....	4
3.- Desvinculación de los Sistemas de Información como soporte efectivo a los procesos municipales.....	6
4.- Cultura Organizacional del Personal Municipal.....	8
<u>LA REFORMA</u>	<u>9</u>
Pautas generales de los factores del cambio.....	10
1- Restauración y renovación edilicia.....	10
2- Rediseño de Procedimientos.....	11
3- Sistemas de Información	12
4- Capacitación del Personal.....	13
Avances por Categoría.....	13
Impacto de los cambios.....	15
<u>LAS HIPÓTESIS DEL CAMBIO.....</u>	<u>16</u>
El cambio comienza en la decisión de cambiar.....	17
Para cambiar algo es necesario previamente conocer.....	19
Para el cambio se necesita masa crítica.....	20
El cambio se facilita si participan distintos actores.....	21
La descentralización del presupuesto y de las compras agiliza los cambios.....	22
Es necesario un financiamiento sostenido.....	23
El cambio se logra de manera cooperativa.....	24
Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado, una política para el cambio.....	25
<u>CONCLUSIONES.....</u>	<u>25</u>
<u>ÍNDICE.....</u>	<u>27</u>