

Ponencia: **CONTROL DE GESTIÓN: SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN**

PANEL: “Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales a partir de la Cooperación entre Nación, Provincias y Municipios”

Yasmina Ghio.

Lic. en Ciencia Política, Universidad Católica Argentina

Asesora de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior

La ponencia tiene como objetivo presentar la herramienta de gestión del Sistema de Información para la Gestión (SIG), a partir de resaltar la relevancia que tiene para la gestión pública local la planificación, el relevamiento de información certera como insumo para la toma de decisiones y el control de la gestión.

El SIG tiene como principal propósito facilitar el seguimiento, la evaluación y el control de las políticas públicas, contribuyendo a la toma de decisiones. Su implementación implica dos momentos claramente diferentes: una etapa inicial de diagnóstico, identificación y priorización de problemas, objetivos y acciones estratégicas de la gestión, y una segunda etapa de construcción de un sistema de monitoreo para los mismos basado en un sistema de indicadores que son administrados por un tablero de comando. El sistema cuenta con un soporte informático para dicho tablero que permite la actualización remota de la información y un sistema de reportes con niveles variables de desagregación.

La estructura del SIG se basa en tres matrices interrelacionadas que describen problemas atendidos por las jurisdicciones, los objetivos propuestos en relación a estos y las acciones que se llevan a cabo para lograrlos.

La información que se sistematiza responde a dos niveles: macro y medio. Estos se integran en un set de indicadores que permiten observar y analizar los grandes problemas y objetivos que se propone la gestión.

La utilización del tablero de control contribuye al desarrollo de un ámbito de circulación de la información generada por las instancias de monitoreo y evaluación, que facilitan su utilización para la toma de decisiones en relación a las políticas.

Más allá de la presentación de la herramienta, la ponencia también abordará la experiencia de trabajo de la Secretaría de Asuntos Municipales con diversos municipios del país en la temática de planificación y control de gestión.

La Secretaría de Asuntos Municipales (SAM), toma como paradigma y objetivo principal el fortalecimiento democrático de los gobiernos locales, a partir de afirmar el liderazgo de su conducción política y su capacidad de gestión.

Se trata de impulsar un proceso donde la recuperación de las economías regionales se transforme en desarrollo sustentable. Mediante la promoción del planeamiento estratégico, la asociatividad, la actitud emprendedora y la innovación, los gobiernos locales pueden motorizar el crecimiento de la competitividad y del valor agregado alrededor de los recursos humanos y naturales de cada una de sus comunidades.

En tal sentido, las políticas descentralizadoras se transforman en herramientas imprescindibles que permiten a las autoridades comunales asumir tal liderazgo. Para ello, debe generarse una visión estratégica local que oriente, acompañe y profundice el marco macroeconómico que se impulsa desde el Gobierno Nacional. A esto denominamos “desarrollo local endógeno”. En ese marco, el esfuerzo de la Secretaría consiste en la coordinación de las políticas nacionales de impacto local, de modo de lograr la máxima sinergia que permita a cada localidad aprovechar y maximizar los recursos disponibles.

ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS

En este sentido, se implementaron cambios profundos en la dinámica municipal; surgió, principalmente, la necesidad de que los gobiernos locales planteen una estrategia de gobierno, en un contexto de demandas crecientes de la ciudadanía. La proyección de las políticas a desarrollar, el modo en que se realizarán y las capacidades y recursos con los que se cuentan son puntos que, en la nueva realidad, no pueden ser dejados de lado. Las políticas municipales merecen y deben ser planificadas en pos de una mejor respuesta de las demandas y necesidades particulares de cada localidad.

En este proceso de profundización democrática, se realizan cambios profundos signados por la creciente demanda de la ciudadanía de los gobiernos locales. Los ciudadanos exigen cada vez más respuestas a sus gobiernos municipales, independientemente si estos poseen las funciones institucionales correspondientes. Los municipios son el primer interlocutor político de las demandas de sus ciudadanos, si bien los gobiernos locales carecen muchas veces de toda responsabilidad (demandas de justicia, seguridad, empleo, etc.). Frente a la presión de la ciudadanía a los municipios, éstos se han visto cada vez más forzados, en mayor o menor medida, a adentrarse en temáticas que antes le eran ajenas. Los cambios resultantes, introdujeron serias modificaciones en la dinámica política e institucional de los municipios.

Es posible y provechoso que los municipios elaboren una definición estratégica, que intente enumerar los ejes básicos de la política a seguir en un período futuro, por una gestión o gestiones sucesivas. Una estrategia municipal debe analizar el estado de su situación, eligiendo las principales problemáticas de su localidad. En función de ese diagnóstico, corresponde plantear cuáles son las acciones a seguir, en relación a sus recursos económicos y humanos, pero también institucionales y políticos. Tener éxito en una política pública requiere un conocimiento, no sólo de lo que se quiere cambiar o resolver, sino también de las herramientas que el municipio tiene en su haber. La identidad entre los fines planteados por el gobierno municipal y su comunidad, por otro lado, fortalece el rol institucional del municipio y la importancia de su liderazgo local.

Con el objeto de fortalecer este rol de los municipios, la Secretaría de Asuntos Municipales impulsa la incorporación a nivel local de prácticas de planificación, monitoreo y control de las políticas públicas, para lo cual uno de los instrumentos no de los instrumentos es el Sistema de Información para la Gestión.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN (SIG)

La generación de una visión estratégica local y la implementación de políticas de mediano y largo plazo es una de las finalidades que la Secretaría de Asuntos Municipales se impuso para reforzar los liderazgos y la capacidad de gestión locales. El actual contexto de crecimiento económico posibilita implementar políticas de desarrollo a mediano y largo plazo. Los jefes de los gobiernos locales, interactuando con los distintos actores de su comunidad, deben ejercitar su capacidad de imaginar el municipio que pretenden a futuro. Desde la Secretaría se intenta contribuir a la mejora en la calidad de planificación y gestión de los municipios, mediante el desarrollo de una visión estratégica con participación social, considerando la transformación del rol tradicional de este nivel de gobierno (“del alumbrado, barrido y limpieza al desarrollo local sustentable”), mediante la incorporación de nuevos instrumentos.

Basándose en el sistema de planeamiento estratégico situacional, se pretende contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales, contribuyendo a la mejor toma de decisiones. Este objetivo se instrumenta mediante la transferencia a los gobiernos locales del Sistema de Información para la Gestión (SIG), el cual fue desarrollado por el Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros¹. La implementación se está llevando a cabo en base a un convenio que se ha firmado entre las dos entidades nacionales.

Tras una etapa inicial de diagnóstico, identificación y priorización de problemas, objetivos y acciones estratégicas de la gestión, se avanza en la construcción de un sistema de monitoreo, basado en indicadores que son administrados por un Tablero de Control.

FUNDAMENTOS DEL SIG

Es oportuno explicitar las novedades para la planificación estratégica que la metodología del SIG impulsa. El objetivo principal del sistema es facilitar el seguimiento, la evaluación y el control de las políticas públicas para llegar a una coordinación estratégica de las diversas áreas del gobierno local. En este sentido, el SIG brinda a los decisores del municipio la información para el monitoreo y evaluación de las políticas de su área. Implementar un Tablero de Control SIG en los municipios y proveer de instrumentos a las autoridades para el seguimiento de objetivos políticos de la Gestión colabora además para evaluar la eficacia de las políticas y la eficiencia de los procesos con el fin de alcanzar los resultados esperados. Por último, el SIG impulsa una mayor transparencia a la Gestión Municipal, al ofrecer un sistema por el cual cada decisor puede observar el desarrollo de una política pública con indicadores objetivos y mensurables.

¹ El Proyecto de Modernización del Estado de Jefatura de Gabinete de Ministros, ha trabajado en la implementación del SIG en diferentes entidades de la Administración Pública Nacional. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros organismos, implementó el SIG para el monitoreo de sus objetivos estratégicos, comenzando en el año 2005.

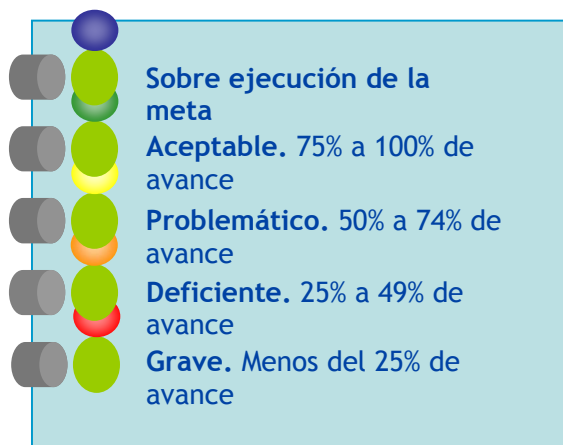
ESTRUCTURA DEL SIG

El Sistema consiste en una estructura de tres módulos con el fin de desarrollar un problema y poner en marcha, mediante acciones concretas, la política pública planificada.

1. Matriz de problemas
2. Matriz de objetivos
3. Matriz de acciones



Por otro lado, este sistema es monitoreado por un conjunto de indicadores que se establecen en el Tablero de Comando SIG para el seguimiento de la política pública. Cada uno de los indicadores refleja el avance de la gestión hacia una meta establecida. Ello se refleja en cinco niveles de alerta que brindan al decisor un panorama del nivel de cumplimiento de la política llevada a cabo:



EXPERIENCIAS EN TORNO A LA APLICACIÓN DEL SIG A NIVEL LOCAL

En primer lugar, es necesario volver a recalcar que el SIG es una herramienta metodológica de planeamiento estratégico. Esto significa que el municipio en el cual se aplica debe tener, no solo la voluntad política de aplicarlo, sino también la capacidad técnica e institucional para lograrlo. Por estas últimas capacidades entendemos la calidad de los recursos humanos y la existencia o no de instituciones pertinentes para la planificación estratégica con los que cuenta cada administración local.

En muchos casos, se percibió la ausencia de cuadros técnicos capacitados para la implementación del Tablero de Control SIG, la mayoría de las veces por inexperiencia en el uso de este tipo de herramientas de planificación.

Por otro lado, en los municipios más pequeños es inusual la existencia de una Secretaría o Dirección de planificación o control de gestión. Esto se debe generalmente a la magnitud del municipio, pero impacta sobre su capacidad de gestión de instrumentos de planificación estratégica. Sin embargo, no siempre se debe al tamaño del municipio; algunos ejemplos han demostrado que muchas veces los mismos integrantes de la administración municipal (desde el Intendente hasta los cuadros medios), tienen una visión estática de su arquitectura institucional, no realizando reforma o innovación alguna en las instituciones locales heredadas. En otras palabras, los propios decisores no perciben la necesidad de implementar áreas o Secretarías que se ocupen específicamente de la gestión y la planificación pública, aunque observen la necesidad del planeamiento municipal a mediano y largo plazo.

En la etapa de seguimiento del equipo SAM, han quedado expuestas las limitaciones de este tipo de administraciones: mientras que, en los municipios donde existían secretarías de planificación (o similares) se podía encontrar un referente directo y responsable del área, con quien intercambiar avances y dudas, en gobiernos municipales sin este tipo de instituciones la responsabilidad se hacía más difusa, al no haber un enlace claro y especializado en la planificación. Por supuesto que esta no es una condición excluyente, pero simplifica el desarrollo y la implementación del Tablero de Control SIG.

En algunos casos, los municipios no poseían los recursos informáticos pertinentes: computadoras desactualizadas, acceso limitado o nulo a Internet, poca cantidad de equipos y con asignación a otras tareas, etc., son sólo algunos ejemplos de los recursos informáticos con los que cuentan ciertos municipios relevados. Por el contrario, se observaron administraciones municipales con amplia disponibilidad de equipos y excelente conexión, llegando casi al centenar de computadoras con acceso a Internet. En algunos casos, en contra de la percepción común, esto no tenía relación con los recursos financieros del gobierno local, sino con una destinación conciente de recursos en aras de una mayor informatización.

CONDICIONES CONVENIENTES PARA LA APLICACIÓN DEL SIG

Las experiencias en la aplicación del SIG permitieron llegar a algunas conclusiones sobre las condiciones municipales que son convenientes –no excluyentes- para la implementación de este proyecto:

- Complejidad institucional, dimensión que deberá ser analizada en función de un conjunto de al menos tres variables: i) cantidad de empleados en la administración local; ii) cantidad de niveles jerárquicos con que cuenta; iii) tipo de servicios que presta el municipio en forma directa a su población.
- Existencia de capacidades y antecedentes en planificación (lo cual deberá ponderar la existencia actual de un plan estratégico municipal).
- Disponibilidad de registros e información para el seguimiento de políticas, considerando nivel de sistematización de registros administrativos, existencia de fuentes de información de la sociedad civil disponibles, encuestas, información financiera, etc.

- Disponibilidad de tecnología y equipamiento informático, servidor central y conexión a Internet.

Todos estos puntos son aspectos importantes para comenzar el trabajo de implementación del tablero. Sin embargo, existe una condición fundamental para que el proyecto se implemente y se desarrolle exitosamente: la voluntad política, tanto de los principales decisores, como de los técnicos responsables de cada municipio. Sin la decisión y voluntad que conlleva la constancia y el esfuerzo del cambio en el modo de trabajo es muy difícil que se pueda avanzar en la implementación de este tipo de herramientas de gestión.

ALGUNAS CONCLUSIONES A DESARROLLAR

A partir de la experiencia de trabajo con los municipios puede observarse:

- La necesidad de promover aún más los beneficios de la planificación y el desarrollo de una gestión por resultados en los gobiernos locales.
- Lo importante que resulta promover el establecimiento de claros objetivos de gestión que además logren traducirse en el diseño de una arquitectura de la organización municipal coherente con aquellos objetivos propuestos.
- La utilidad de revalorizar la obtención de información a los fines de su utilización como herramienta para la toma de decisiones claves de la gestión y de la implementación de las políticas públicas.
- Todos estos aspectos son cuestiones transversales a toda la administración local y que conllevan la implicancia de un cambio cultural dentro de la institución municipal, por lo que se trata de procesos lentos, con avances y retrocesos.