

**Sexto Congreso Argentino de Administración Pública**

Resistencia – 6; 7 y 8 de julio de 2011

**Servicios de calidad en gobiernos locales.  
La implementación del Programa Carta Compromiso  
en los municipios del Gran Buenos Aires.**

**AREA TEMATICA:** El fortalecimiento de los procesos centrales de las jurisdicciones gubernamentales de nivel nacional, provincial y local para el desarrollo económico y social

**SUBTEMA:** Modernización e innovación estatal

**Autores:**

**Lic. Darío Rubinstein**

**Lic. Gustavo López**

**Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de la Gestión**

**Oficina Nacional de Innovación de la Gestión**

**Subsecretaría de Gestión y Empleo Público**

**Secretaría de Gabinete de la Nación**

[drubinstein@sgp.gob.ar](mailto:drubinstein@sgp.gob.ar)

[glopez.@sgp.gob.ar](mailto:glopez.@sgp.gob.ar)

## **Introducción**

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano comenzó a implementarse en el año 2000, por lo que ya lleva más de diez años de aplicación ininterrumpida en diversos organismos. A lo largo de este período más de 40 instituciones de la Administración Pública Nacional han adherido al Programa, sembrando así la semilla de la Gestión por Resultados en sus propias organizaciones.

Sin embargo, a partir de 2008 comienza una nueva etapa en el PCCC, ya que ese año el programa comenzó a implementarse regularmente en organismos subnacionales y, particularmente, en un conjunto de municipios con los que se inauguró esta nueva modalidad. Este paso, necesariamente desafiante, provocó una discusión entre los equipos del Programa respecto de cómo hacer más fluidas las relaciones de las organizaciones con los ciudadanos e introducir la cultura de la mejora de la gestión en marcos tan complejos y heterogéneos como son los espacios municipales.

A su vez, las experiencias realizadas en distintos municipios fueron mostrando, no sólo las heterogeneidades y dificultades previstas, sino también otras realidades y demandas que supusieron la necesidad de ir replanteando sobre la marcha, tanto las modalidades de trabajo, como algunos de los objetivos del mismo.

Recogiendo esos debates y experiencias, este trabajo se propone retomar esa discusión a luz del análisis de dos casos testigo: las Municipalidades de Lanús y Tigre, para compararlos entre sí y con los organismos de Administración Pública Nacional, poniendo de relieve las diferencias, desafíos y oportunidades que plantea la implementación de los programas de calidad de la gestión en los contextos locales del Área Metropolitana de Buenos Aires. El trabajo es continuidad y profundización del presentado por los mismos autores en el Foro Regional RedMuni Cuyo, realizado en Mendoza en octubre de 2010.

## **El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano**

Carta Compromiso con el Ciudadano es un programa de gestión de calidad diseñado específicamente para su aplicación en el sector público, que funciona en el ámbito de la

Oficina Nacional de Innovación de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gabinete y tiene como objetivo principal ***mejorar la relación de la Administración Pública con los ciudadanos***.

El programa fue instituido a través del Decreto N° 229/00, con el objetivo de optimizar los recursos humanos y materiales con que cuenta el estado, para lograr así una gestión pública eficaz, transparente y receptiva a las expectativas e intereses de la ciudadanía. De este modo, el programa es pensado como una herramienta de mejora continua de la administración, que incluye el compromiso de alcanzar ciertos estándares de calidad en la prestación de servicios, medición del desempeño y rendición de cuentas.

A partir de estas definiciones, su ámbito de aplicación inicial está constituido por todo organismo de la Administración Pública Nacional cuyo objetivo sustancial sea la producción de bienes o prestación de servicios con destino a la ciudadanía.

La mejora continua, asumida como objetivo general de la aplicación de esta herramienta supone el incremento en forma progresiva y constante de la capacidad del organismo para dar respuesta a las necesidades y expectativas ciudadanas en relación con los servicios que presta. Esta capacidad incremental puede involucrar una mayor receptividad a las demandas, una superación permanente de la calidad de prestación de los servicios e, incluso, la incorporación de mejoras o nuevos servicios originalmente no previstos en el diseño y misión organizacional. Desde esta perspectiva, la mejora continua implica un proceso fundamentalmente comunicacional e interactivo entre el organismo y los prestatarios de los servicios, en el que el primero “escucha” a los segundos y ese mensaje le permite diseñar de manera adecuada el tipo, cantidad y calidad de los servicios ofertados.

En resumen, este proceso puede descomponerse en los siguientes objetivos específicos:

- Lograr una mayor sensibilidad y receptividad hacia las demandas de los ciudadanos, orientando el desempeño de los organismos hacia una administración por resultados.
- Fortalecer la capacidad de los ciudadanos para ejercer su derecho a recibir servicios de calidad de acuerdo a sus necesidades y expectativas

- Instalar y normalizar en los distintos organismos el uso de indicadores de calidad de los servicios y de satisfacción ciudadana, difundiendo los resultados obtenidos como parte de la evaluación del desempeño institucional y de una política de rendición de cuentas.
- Fomentar, según convenga y sea viable, la participación ciudadana en la formulación de los programas, en el diseño, elaboración y evaluación de los servicios y en el control del desempeño institucional
- Generar condiciones para la continuidad del propio proceso de mejora, promoviendo la incorporación de innovaciones en los organismos públicos

En este marco, la búsqueda de un estado más ágil y cercano a la gente se expresa a través de un proceso de modernización de la estructura gubernamental en la que la gestión por resultados adquiere un rol central. Y la Carta Compromiso es concretamente, un instrumento mediante el cual se ligan las demandas y necesidades del ciudadano respecto de un servicio público con la mejora que se debe producir en el interior de la organización para poder satisfacerlas.

### **Las etapas de la implementación**

La Carta Compromiso comienza a implementarse cuando las autoridades de cada organismo toman la decisión de incorporarse al programa, comenzando a planificar y ejecutar sus servicios, haciendo el esfuerzo de adoptar el punto de vista del destinatario de los mismos. Esto supone el inicio de una importante transformación de la cultura organizacional cuyos miembros empiezan a “mirar al organismo desde afuera”, admitiendo y valorando la opinión externa sobre la producción de los servicios y el desempeño institucional. A partir de este momento, la implementación de la Carta Compromiso se ordena en etapas diferenciadas, cada una de las cuales, a su vez, involucra una serie de tareas que deben ser desarrolladas.

La primera etapa es el establecimiento de los compromisos y tiene lugar una vez realizadas las tareas de concientización y capacitación necesarias previas al inicio del trabajo. Durante esta etapa, el organismo revisa su misión y objetivos, releva los servicios

que presta y asume el compromiso de prestar cada uno de esos servicios de acuerdo con determinados estándares de calidad. También asume compromisos vinculados con la información y comunicación con ciudadanos y usuarios, a la vez que incorpora o perfecciona un conjunto de mecanismos que permiten que éstos hagan llegar sus puntos de vista, sugerencias o críticas a las autoridades del organismo para ser tenidos en cuenta. El producto de esta primera etapa es el documento Carta Compromiso, en el que las autoridades del organismo asumen públicamente la voluntad de cumplir con estos objetivos.

La segunda etapa consiste en la implementación y puesta en marcha del sistema de monitoreo y evaluación de los estándares comprometidos. Esta etapa comprende el desarrollo del sistema y la efectiva medición de los resultados de los servicios involucrados. Su desarrollo permitirá advertir el nivel de cumplimiento de los compromisos, identificar cuestiones problemáticas que admitan respuestas rápidas, y también otros problemas que puedan llegar a demandar otros niveles de intervención. El cumplimiento efectivo de esta etapa es lo que permite instalar en el organismo una cultura rigurosa de medición de resultados para, a partir de ahí, contar con la información de calidad necesaria para la toma de decisiones cotidianas y la continuidad del proceso de mejora.

Finalmente, la tercera etapa consiste en una evaluación institucional de mayor envergadura, como consecuencia del análisis completo e integral de la información producida en la etapa anterior, además de los elementos que puedan ser aportados por encuestas de distinto tipo, los resultados del sistema de quejas y todo otro mecanismo que implemente el organismo destinado a “poner el oído” sobre las necesidades, expectativas y opiniones ciudadanas. De este modo, se evalúa el nivel de cumplimiento final de los compromisos asumidos en la Carta vigente, el grado de satisfacción de los destinatarios con esos resultados y la calidad de un sistema de retroalimentación que permita a los funcionarios del organismo tomar decisiones fundadas en información sólida. Además, la evaluación permite determinar claramente los aspectos del organismo y sus servicios que deben ser mejorados y fijar nuevos objetivos, que serán la base de la elaboración de una nueva Carta Compromiso, agregando así un eslabón al proceso de mejora continua.

## **Algunos Resultados**

A lo largo de los diez años transcurridos desde sus inicios el programa se ha convertido en una eficaz herramienta de modernización, con la adhesión de más de cincuenta organismos, algunos de los cuales participan desde el principio y han encontrado en él un camino válido para mejorar la calidad institucional.

Entre los principales resultados obtenidos se destacan:

- La elaboración y publicación de los estándares de calidad de los servicios esenciales que prestan todos los organismos adheridos.
- El desarrollo y la optimización de canales alternativos de contacto con el ciudadano como páginas web, correo electrónico o líneas telefónicas gratuitas.
- La difusión de los derechos de los ciudadanos a través de campañas gráficas y folletería especializada en cada organismo.
- La instalación y puesta en funcionamiento efectivo de sistemas de quejas y sugerencias en todos los organismos adheridos al programa, avanzando mucho más allá de la mera existencia de un libro de quejas tradicional, escondido y falto de utilidad.
- La puesta en marcha de Unidades de Monitoreo Interno en buena parte de los organismos adheridos.
- La inclusión de los trámites de los organismos en la Guía de Trámites del portal Argentina.gob.ar.
- El desarrollo, edición y publicación de más de 20 trabajos vinculados con la difusión y transferencia del programa.
- La sensibilización y capacitación de más de dos mil funcionarios y empleados pertenecientes a los distintos organismos.
- La realización de encuestas, grupos focales y entrevistas en profundidad en todos los organismos del programa, como desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, lo que permitió conformar una base de datos sin precedentes sobre el tema.

## **La implementación en municipios**

El año 2008 marcó el inicio de una nueva etapa para el Programa. Ese año, como respuesta a algunas demandas de municipios que estaban inaugurando nuevas gestiones, y también como consecuencia de la propia expansión de objetivos, el Programa decidió ampliar sus posibilidades de implementación más allá de la Administración Pública Nacional, priorizando especialmente la experiencia con gobiernos locales.

Esta nueva línea de trabajo obedeció principalmente al reconocimiento del rol de creciente importancia que vienen adquiriendo los municipios en las últimas décadas, y que pueden resumirse en los siguientes ejes.

- La creciente relevancia adquirida por lo local en el escenario político, económico y social.
- La comprensión de que los municipios son espacios clave de decisión pública, toda vez que reciben y responden directamente las demandas ciudadanas, con escasa o nula mediación de otras organizaciones o instituciones.
- El registro de que los gobiernos locales se han constituido como actores vitales para la prestación de servicios públicos, la administración de políticas sociales y la atracción de inversiones para el desarrollo.
- La seguridad de que este camino continuará, por lo que los municipios serán protagonistas principalísimos del proceso de desarrollo en las próximas décadas.

No obstante, la adaptación de las prácticas habituales desarrolladas por el Programa a la realidad de la implementación municipal no fue tan sencilla como la toma de la decisión mencionada. Por el contrario, la gimnasia desarrollada en el trabajo realizado en organismos nacionales no podía ser inercialmente trasladada al escenario local.

Esto generó un importante debate entre los integrantes del programa, que permitió identificar las diferencias sustanciales del trabajo en los municipios frente al de los organismos nacionales, a la vez que permitió reconocer algunas realidades particulares de la gestión local, fundamentalmente en lo referido a las especificidades que presentan los municipios del conurbano bonaerense frente a otros gobiernos locales.

En el primer aspecto, se advirtieron cuatro diferencias fundamentales entre los gobiernos locales y los organismos de la APN como ámbitos de implementación.

<b>Organismos nacionales</b>	<b>Gobiernos locales</b>
Alta especialización y poca diferenciación entre los servicios prestados.	Baja especialización y mayor diferenciación entre los servicios prestados.
Mayor distancia entre prestador y ciudadano.	Alta proximidad entre funcionarios, agentes municipales y ciudadanos.
Alta masividad en la prestación de pocos servicios en los grandes organismos.	Alta diversidad en los servicios prestados en un territorio más concentrado..
Más capacidad de concentrar recursos en prestaciones específicas.	Necesidad de distribuir recursos en prestaciones más diversificadas.

Estas diferencias supusieron la necesidad de abocarse a la comprensión de la realidad municipal como una realidad diferente, con escenarios más extensos y complejos en su variedad, aunque menos especializados en sus servicios. Por otra parte, la proximidad de funcionarios y agentes municipales con los vecinos-ciudadanos resulta en una sinergia particular que combina pertenencia, voluntad y control ciudadano de una manera no sistemática, pero no por eso menos notoria.

Por otra parte, es un hecho que durante los últimos setenta años, o acaso más, la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires ha sufrido un proceso de crecimiento demográfico y de actividades económicas que no fue acompañado por un simultáneo desarrollo de características infraestructurales y políticas que le permitieran absorber y capitalizar dichas transformaciones de manera fluida y eficaz.

De este modo, la ciudad metropolitana concentra, en casi 4.000 kilómetros cuadrados, a la tercera parte de la población del país y aproximadamente la mitad de sus actividades económicas, amén del hecho de incluir en su territorio a la Capital Federal, sede del gobierno nacional. Sin embargo, ese desarrollo no fue acompañado por las transformaciones necesarias para que la ciudad pudiera contener semejante cantidad de población y actividades, además de desarrollarse de manera armónica y cuidadosa del medio y los recursos. Esta situación fue conformando una crisis de magnitud considerable que se manifiesta en varios aspectos: social, económico, urbano, político.

Teniendo en cuenta este último aspecto, podemos afirmar que en la ciudad metropolitana de Buenos Aires conviven cuatro formas de gobierno diferentes que ejercen su jurisdicción sobre el territorio y la población.

En primer lugar, el gobierno nacional, que no sólo influye por su carácter de tal, sino que también ejerce control formal sobre la Capital Federal por disposición constitucional, más allá del proceso autonómico iniciado por la Ciudad de Buenos Aires a partir de mediados de los '90, y esto sin dejar de señalar el conjunto de facultades que se ha reservado con competencia exclusiva en la Ley de Garantías del Estado Nacional.

En segundo lugar, el gobierno de la provincia de Buenos Aires es la instancia superior de los gobiernos de los municipios que componen el conurbano bonaerense y responsable directo de las medidas de carácter provincial que se realizan sobre dicho territorio.

Por su parte, los veinticuatro partidos que, al día de hoy, componen lo que se ha dado en llamar el Gran Buenos Aires, cuentan con sus respectivos gobiernos que, adoptando la forma de Municipalidades, han tendido históricamente a buscar la resolución de sus problemas de manera cerrada y falta de coordinación, con eficacia decreciente. Esta situación se ha visto, además, complicada, si no agravada, por el plan provincial Génesis 2000, que en los años '90 ha tendido a subdividir los grandes municipios del conurbano en unidades más pequeñas, algunas veces atendiendo a criterios relacionados con las demandas y necesidades de la zona, y otras veces haciendo hincapié en una no muy clara voluntad política del gobierno de la provincia.

Por último, el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal) que desembocó en la elección de autoridades propias a partir de los años 1996 y 1997, no ha revertido aún (y no parece que vaya a suceder en el mediano plazo) la particular

situación política de este distrito, a medio camino entre un municipio y una provincia, y ocupado en disputar con el gobierno nacional los límites de una autonomía cuya demarcación final no termina de advertirse, mucho menos cuando encubre otras confrontaciones políticas.

Esta multiplicidad jurisdiccional, agravada por modelos de acumulación política cerrados y clientelares, sin olvidar las disputas inter e intrapartidarias, ha impedido que la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires encontrara una respuesta política que le permitiera abocarse a la resolución de la crisis.

En este contexto, en el que además sobresalen jurisdicciones cruzadas, competencias funcionales inespecíficas, confusas o superpuestas, y diferencias sociales que recorren todo el espectro del arco socioeconómico, el trabajo de implementación de la Carta Compromiso con el Ciudadano, sin rever necesariamente sus métodos, indudablemente ha debido revisar algunos de sus detalles y, a la luz de la experiencia, también sus objetivos.

### **Lanús y Tigre como aspectos diferenciados de una misma realidad**

La Municipalidad de Lanús se presenta, en este contexto, como un escenario que reúne todas las características generales mencionadas en el apartado anterior, junto con algunos aspectos que le son propios.

En ese sentido, el partido de Lanús limita con los municipios de Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda y la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal) de la cual está separada por una verdadera barrera geográfica: el Riachuelo. La vía de conexión directa con la capital es el Puente Alsina. La superficie total de Lanús es de 48,35 Km<sup>2</sup>, siendo uno de los más pequeños municipios del Gran Buenos Aires pero contando con una mayor densidad de población que los otros por kilómetro cuadrado, producto de sus más de 450.000 habitantes. Está dividido en seis localidades y en su territorio se encuentran más de 2000 industrias, casi 9000 comercios y unas 3000 empresas de servicios, con un PIB que ronda los 700 millones de dólares. A esto hay que sumarle el funcionamiento de 300 unidades educativas y dos universidades, con 94.5% de la población que ha logrado concluir la EGB y un 57.6% que ha hecho lo propio con el Polimodal.

En el plano político, el actual intendente, Darío Díaz Pérez es el primero que ha sido electo luego de una gestión ininterrumpida de 24 años por parte del exjefe comunal Manuel Quindimil. Obtuvo el 33,38% de los votos en 2007.

El municipio presenta un déficit presupuestario del orden de los \$ 25 millones, con una recaudación muy baja que sólo logra el pago de tasas por parte del 55% de los propietarios de inmuebles. La actual gestión llevó adelante una reorganización general de la administración y el organigrama del municipio, con el objeto de instalar nuevos ejes de gestión que logran romper la inercia de décadas, y en ese contexto se inscribe la solicitud de asistencia técnica para la implementación de la Carta Compromiso, de manera simultánea con otras herramientas de gestión.

Tigre, por su parte, es un municipio localizado en la zona norte del conurbano, a 32 kilómetros del centro de la Ciudad de Buenos Aires. La población es de aproximadamente 300.000 habitantes, distribuidos en un extenso territorio dividido en dos zonas netamente definidas: el sector continental, en el que se localizan la mayoría de la población y las actividades, y el sector insular, que comprende parte del Delta del Paraná, y que concentra fundamentalmente las cuestiones vinculadas con el desarrollo turístico de la región. Las funciones político-administrativas se distribuyen en diversas dependencias entre las que se destacan las diez delegaciones que funcionan como unidades descentralizadas para la prestación de servicios y la realización de actividades en las diversas localidades que abarca el territorio del municipio.

La Municipalidad de Tigre estuvo gobernada por un partido vecinal desde el restablecimiento de la democracia en 1983. En las elecciones de 2007, los vecinos decidieron generar un cambio, otorgando la responsabilidad de la gestión comunal a los candidatos del Frente para la Victoria, quienes se hicieron cargo del gobierno en diciembre de ese año. Entre los elementos vinculados a la nueva impronta que las autoridades buscaron dar a la gestión municipal se destacó, precisamente, la elaboración de la Primera Carta Compromiso con el Ciudadano de Tigre.

Si bien ambos municipios comparten un conjunto de aspectos comunes que hacen a su condición de integrantes del AMBA, y también ambos gobiernos cambiaron de signo político en 2007, allí terminan las semejanzas y comienzan a aparecer algunas diferencias marcadas. Donde Lanús es un municipio pequeño, densamente poblado, urbanizado

completamente, aunque de manera irregular, y con importantes problemas de gestión que se fueron acentuando a lo largo de décadas, Tigre cuenta con una administración saneada en un territorio de menor densidad y que alterna zonas urbanas y verdes, además del enorme pulmón que supone el hecho de que la mitad de su territorio sea parte del Delta del Paraná. El desarrollo de nuevas urbanizaciones cerradas, para población de alto perfil adquisitivo y el exitoso fomento del turismo han sido los dos principales impulsores de la actividad económica del territorio, a lo que hay que agregar la existencia y crecimiento de importantes plantas industriales de firmas de vanguardia y la radicación en la zona de grandes centros recreativos y deportivos de algunos de los principales clubes y organizaciones gremiales del Área Metropolitana.

El trabajo de implementación de la Carta comenzó en abril de 2008 en ambos municipios y adquirió las características que se señalan en los apartados siguientes.

### **Algunos desarrollos paralelos**

A diferencia del acotado y distinguible universo de productos y servicios con que los organismos de la Administración Pública Nacional suelen contar, el panorama municipal suponía en principio un poderoso desafío en cuanto a la magnitud y heterogeneidad de productos y servicios. A esto deben sumarse, además, los también múltiples y heterogéneos destinatarios de estos bienes y servicios.

El primer paso, fundamental a la luz de lo anteriormente señalado, consistió en demarcar cuáles serían las áreas abarcadas en esta experiencia. Sin antecedentes concretos, en ambos municipios se tomaron decisiones diferentes. Mientras que en Tigre se hizo un particular recorte que se explica más adelante, en Lanús se tomó la decisión de abarcar la totalidad de servicios y productos municipales. Esta decisión (tomada en el seno del equipo de Carta Compromiso, pero con una determinante incidencia de los actores políticos de la gestión municipal) requirió de innumerables gestiones a fin de destrabar el acceso a todas las Secretarías que componen la estructura municipal o, por lo menos, todas aquellas que brindan servicios a los ciudadanos/vecinos.

Dichas gestiones, que resultaron fructíferas, señalaron un tipo de rasgo inherente a la condición del municipio y que ya se ha dejado traslucir: la decisión política de la máxima autoridad es un referente de alineamiento en escala vertical que tiene distintos obstáculos hasta su plena ejecución. Sin caer en la ingenuidad de aseverar que este tipo de dificultades no se encuentran en los organismos “tradicionales” de la APN, en los municipios (dada su magnitud, trabajo claramente sectorizado y cultura organizacional pretérita) éstas son aún mayores.

Definidos los servicios a ser involucrados en la Carta Compromiso en cada caso, el paso siguiente consistió en discutir y definir el universo de todos los posibles sujetos receptores. En este sentido, ambos equipos de implementación (Lanús y Tigre) fueron avanzando de manera paralela, hasta que en una puesta en común se logró elaborar una breve categorización que lejos de ser excluyente, consiguió abarcar a todos los destinatarios posibles, en sus múltiples configuraciones. Esto significa que una misma persona puede, de acuerdo al coyuntural vínculo con el bien o servicio municipal, adoptar distintas identidades a los fines de su tipificación. Por ejemplo:

**Vecino:** Es el ciudadano que habita en el territorio municipal y/o que ejerce su actividad comercial en el ámbito local. Aún cuando no sea natural del lugar (o incluso siendo extranjero), su identidad social y territorial se construye a partir del municipio.

**Beneficiario:** Es quien reúne las condiciones para recibir algún beneficio de parte del estado, accediendo a bienes y servicios en condiciones particulares más ventajosas que el resto, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades: planes sociales estatales, subsidios, reducción de tarifas, tasas o precios, entre otros.

**Usuario:** Es el destinatario final de los servicios que presta el municipio. En consecuencia, ejerce sus derechos y cumple sus obligaciones ciudadanas.

**Contribuyente:** Es la persona física o jurídica que paga tasas o impuestos al municipio, por su condición de habitante del municipio o porque realiza dentro del territorio municipal actividades laborales, productivas o comerciales sujetas a controles y/o gravámenes.

**Transeúnte:** Es toda persona que se encuentre de paso por el territorio y utilice los servicios municipales en sentido amplio (luminaria, semáforos, seguridad, etc.), de forma momentánea o eventual.

Todas las definiciones que se han volcado en los apartados anteriores, lejos de constituir el producto de una reflexión teórica abstracta del equipo de trabajo, fueron una construcción colectiva y sinérgica, que involucró al personal de distintas jerarquías de ambos municipios, hasta que se unificó el criterio a utilizar a partir del trabajo articulado de los equipos de implementación, incluyendo a aquellos que desarrollaban tareas similares en un tercer municipio (La Matanza).

### **Lanús: la vuelta a lo básico**

El subsecretario de Gestión y Empleo Público, Lic. Lucas Nejamkis, y el intendente de Lanús, Dr. Darío Díaz Pérez, firmaron el miércoles 5 de marzo de 2008 un convenio de cooperación y asistencia técnica para trabajar en la modernización del funcionamiento de la municipalidad. Al finalizar el evento, Nejamkis sostuvo que “este tipo de acuerdos y estos procesos, según nuestra experiencia, salen adelante y tienen éxito cuando la contraparte que firma el convenio con nosotros, es una contraparte que se encuentra comprometida con el proceso y que puede llevarlo a adelante, es por eso que en este caso tuvimos la decisión de iniciar este trabajo con el intendente de Lanús.” Por su parte, el Dr. Díaz Pérez declaró que, a partir de la firma, “...la Secretaría nos está brindando la posibilidad que, mediante los distintos programas que están trabajando ya exitosamente en el orden nacional con funcionarios de muchísima experiencia, actualicemos, capacitemos y pongamos en práctica en nuestro municipio, con los funcionarios y empleados municipales, todo lo que tiene que ver con la modernización de la tecnología y la relación con los vecinos.”

Las declaraciones de ambos funcionarios mostraron una voluntad política claramente compartida, pero que resultó difícil de llevar a la práctica.

El armado de un equipo de trabajo por parte de PCCC para brindar la asistencia técnica en Lanús incluyó a consultores de distintos equipos. Dada la magnitud del emprendimiento se destinaron 5 consultores (lo normal son 2) para afrontar el reto, los cuales trabajaron desde el primer día hasta la firma de la Carta. Por su parte el Municipio designó e intentó mantener un equipo estable de facilitadores, combinando personal con larga experiencia en el organismo con otro, de escasa o nula trayectoria, pero totalmente alineado con la orientación dada por la nueva gestión. Este equipo a lo largo del trabajo conjunto fue mutando en paralelo a los propios cambios de estructuras, áreas, funciones, etc., que el propio Municipio atravesaba.

Esto significa que otros factores de suma importancia con los cuales se debió trabajar fueron los constantes movimientos de estructuras, áreas y personal, configurando de esa manera un escenario de fuerte incertidumbre y volatilidad. Por otro lado, las nuevas autoridades no lograban conocer en forma precisa cuáles eran las tareas desarrolladas por los propios empleados y cuáles eran los niveles esperables de calidad para la producción de bienes y servicios, siendo que muchas veces el equipo facilitador iba conociendo a la par del equipo del Programa las distintas áreas, los empleados y finalmente los propios servicios brindados.

Esta particularidad del trabajo en el municipio confirió al equipo del programa, durante todo ese año de tareas, una sensación de “exterioridad” muy marcada al adentrarse en las distintas áreas y dependencias: por un lado, el nivel de conocimiento del Programa era bajo o nulo, desnudando las falencias comunicativas al interior de la estructura municipal. Por otro lado, los facilitadores, generalmente recién llegados con la nueva gestión, debían presentarse a sus propios compañeros y vencer los habituales (y en el caso de Lanús particularmente acentuados) recelos entre “viejos” y “nuevos”.

Indudablemente lo afirmado más arriba propició un campo de trabajo que, si bien nunca (o muy pocas veces) se presentó hostil, tampoco generó un clima acorde al objetivo propuesto.

## **El análisis de la infraestructura y los recursos humanos**

El punto de partida para el trabajo conjunto desnudó una situación acumulada por años y años, que a grandes rasgos puede ser resumida en la ausencia de una cultura organizacional moderna. Esta definición se veía reflejada en la falta de procesos y manuales, la casi total ausencia de insumos informáticos, carencia de espacios e infraestructura acorde, formularios poco amigables, utilización de tecnologías completamente añejas (máquinas de escribir Remington para el registro de conducir), puntos de contacto aislados y sectorizados (sin relación entre sí), falta de una identidad comunicacional centralizada y homogénea, etc.

Esta breve enumeración de obstáculos, lejos de ser arbitraria, se constituía en la razón de ser de un municipio que funcionaba a duras penas y completamente ajeno a las cambiantes y múltiples necesidades vecinales. Prueba de este autismo sistémico, el municipio siquiera contaba con página web propia.

Este nivel de atraso y deterioro de las condiciones laborales para la prestación de los servicios no podía ser revertido en el corto plazo, ante lo cual fue necesario plantearse la tarea de comenzar el trabajo bajo estos imperativos.

En ese sentido, uno de los principales ejes vinculados con implementación de un Programa como Carta Compromiso giraba alrededor del factor “humano”. En todas las primeras reuniones de trabajo el equipo de facilitadores del Municipio describió y enfatizó acerca del pobre estado de situación en cuanto a su planta de personal: resistencia al cambio, elevada planta política heredada, personalización de procesos, grandes niveles de ausentismo, desdén en la atención al vecino, falta de colaboración con la gestión, etc.

La necesidad de comenzar un camino hacia la modificación de pautas culturales de trabajo tan arraigadas se manifestaba como un enorme desafío. Era indispensable realizar un trabajo de sensibilización, integración y capacitación que incluyera al trabajador municipal no solo como mero receptor sino que además contemplara la posibilidad de integrar su expertise a los lineamientos de la nueva gestión. En el caso específico de Lanús, como se ha señalado más arriba, cada uno los temas en discusión ponía de manifiesto, no sólo la diferencia de puntos de vista entre los distintos actores, sino también la forma en que esos puntos de vista indicaban las líneas de conflicto internas del

municipio, las dificultades políticas, de recursos o la cultura organizacional vigente. A todo eso, hubo que agregarle luego los tiempos “normales” de elaboración de una Carta Compromiso extensa y compleja en la que, una vez más, se pusieron de manifiesto estímulos y resistencias vinculados con los conflictos, diferencias y hábitos mencionados.

Finalmente, la Carta Compromiso con el Ciudadano de la Municipalidad de Lanús se firmó en abril de 2009, dando cierre a la primera etapa del proceso.

### **Tigre: cuestiones similares, decisiones diferentes**

El equipo de trabajo destinado a prestar asistencia técnica para el desarrollo de la Carta Compromiso de Tigre se formó de manera simultánea y bajo los mismos supuestos: ante un escenario nuevo, un grupo más numeroso que el habitual, que combinara experiencia de campo y apertura teórica de modo de adaptar los desarrollos tradicionales a las características de la realidad municipal.

Sin embargo, la novedad estuvo del lado del municipio. No sólo existían las diferencias ya consignadas, sino que la expectativa del nuevo intendente, Sergio Massa, era diferente de la de su colega de Lanús. La nueva gestión tigreña había heredado una administración saneada, con las cuentas municipales en orden y un staff de empleados sin mayores problemas de integración y comprometido con su municipio. Desde luego, no es que no existieran problemas por resolver (de hecho, los había y algunos muy importantes), pero en general el nuevo gobierno se encontró con empleados bien dispuestos, que se adaptaron rápida y decididamente a la impronta de las autoridades entrantes. Situación que, por cierto, no suponía la necesidad de un cambio radical como en Lanús, sino la simple (aunque central) decisión de sacar la gestión “a la calle”. O sea, poner una administración básicamente sana en contacto y al servicio de los vecinos del municipio.

En este escenario, la implementación de la Carta Compromiso tuvo un perfil diferente al de Lanús. Aquí no se trataba de saber qué hacía el municipio, porque de hecho todos sabían qué era lo que el municipio hacía. Por el contrario, se trataba de hacer hincapié en cómo debía ser hecho, cuáles eran las expectativas de los vecinos y qué nuevos desafíos debía encarar la municipalidad para estar a la altura de esas expectativas.

Por otra parte, desde la perspectiva del municipio, Carta Compromiso era sólo una parte de un proyecto modernizador mucho más ambicioso, que el gobierno municipal se sentía en condiciones de desarrollar, dada la situación relativamente favorable con que se encontró al asumir.

Fue por eso que las autoridades municipales priorizaron la dinámica del proceso de implementación a su carácter abarcativo. Desde los primeros días se seleccionaron tres áreas que el municipio consideró particularmente relevantes para los servicios locales y aptas para ser incorporadas al programa, además de mostrarse sus responsables comprometidos con el proyecto. De este modo, en una primera aproximación, la Carta Compromiso con el Ciudadano de la Municipalidad de Tigre involucraría sólo a tres áreas funcionales del organigrama: Hacienda, Servicios Públicos y Política Sanitaria.

Sin embargo, esta aparente limitación de los compromisos municipales terminó derivando en una Carta mucho más abarcadora e interesante en su composición final. Esto fue así, en primer lugar, porque el alto nivel de compromiso de las tres secretarías involucradas permitió una rápida y completa identificación de los servicios y elaboración de los compromisos. Pero, fundamentalmente, la rápida resolución de los estándares de esas tres áreas permitió poner un énfasis particular en otros aspectos que resultaban centrales para la visión de las autoridades municipales.

Fue así como la Carta Compromiso de Tigre dedicó particular importancia al funcionamiento de las Delegaciones Municipales como principalísimas instancias de articulación entre la gestión del gobierno local y los vecinos de Tigre. De este modo, las diez Delegaciones fueron incorporadas a la Carta Compromiso y los estándares que se volcaron en el documento no se limitaron a los aspectos vinculados con el pago de impuestos y tasas, los servicios públicos o la atención primaria de la salud, sino que involucraron a la totalidad de los servicios que el municipio presta a través de esas oficinas.

A partir de esta decisión fundamental, la incorporación de las Delegaciones Municipales a la Carta Compromiso en tanto principales puntos de contacto de la gestión con la ciudadanía fue toda una declaración pública y política de la importancia que el gobierno local le asignaba al vínculo con los vecinos, la comunicación con ellos y la escucha de sus problemas, inquietudes y necesidades.

Este enfoque abarcador se completó con el desarrollo de otros dos componentes de la Carta Compromiso centrales para la vinculación con el ciudadano: el Sistema de Información y Comunicación, y los Mecanismos de Participación Ciudadana. Fue así como, en el primer caso, se realizó una completa y profunda descripción de los canales de comunicación empleados por el municipio para mantener la vinculación con la ciudadanía, brindando información relevante sobre los servicios prestados y las formas de acceder a los mismos, además de todas las novedades relevantes de la gestión municipal. Al mismo tiempo, se establecieron metas de calidad muy relevantes para el área de comunicación, como clara demostración de la importancia otorgada por la gestión a este tema.

Por otro lado, los mecanismos de participación ciudadana fueron objeto de una expansión notable que quedó registrada en la Carta Compromiso. Las principales herramientas fueron la creación del Consejo Municipal de Política Social, espacio que involucró la participación de ONGs, sindicatos, asociaciones empresarias o grupos confesionales distribuidos a lo largo de todo el territorio, y los Operativos Mano a Mano, consistentes en trasladar periódicamente a los distintos barrios del municipio toda una batería de servicios públicos para ponerlos al alcance de toda la población y aprovechar la circunstancia para conversar con los vecinos acerca del estado y las necesidades de cada localidad. A eso debe agregarse la implementación de una encuesta autoadministrada de satisfacción y expectativas y el diseño y puesta en funcionamiento de un complejo y eficiente sistema de información y reclamos sostenido por vía remota.

Con el agregado de una completa descripción de los recursos informáticos del municipio y los servicios interactivos a disposición del ciudadano, la Carta Compromiso de la Municipalidad de Tigre se completó en pocos meses y fue firmada por el Intendente en ejercicio, Dr. Julio Zamora, en octubre de 2008.

## **Conclusiones**

El análisis y evaluación de la experiencia de Carta Compromiso en el Municipio de Lanús no puede ser escindida del objetivo general que, de alguna manera, fue definido como eje por las propias autoridades municipales: conocer en forma cierta absolutamente

todo lo que hace el municipio. Este planteo inicial delimitó una tarea que no solo debía repensar argumentos y categorías hasta ese momento solo experimentados en otros contextos; sino que además contó con una exhaustividad total. De este modo, Carta Compromiso con el Ciudadano, se convirtió en el primer programa de calidad que implementó Lanús en manera global, permitiendo por primera vez la identificación de más de 320 prestaciones y programas y el establecimiento de compromisos de mejoras en otra cantidad significativa de servicios.

Diferente, tal como se señaló oportunamente, fue la realidad de Tigre. En este caso, Carta Compromiso fue sólo una parte, importante e inicial, de una amplia y ambiciosa incorporación de nuevas técnicas y tecnologías a la gestión municipal, aprovechando las condiciones iniciales relativamente favorables con que contaba.

Sin embargo, en ambos casos, el contexto de cambio político no puede ser tomado como un dato más en este trabajo. En Lanús, a lo largo de toda la tarea, el equipo de trabajo debió lidiar muchas veces con resistencias y desinterés, tratando de moverse en el sutil y estrecho margen que depara implementar un programa de calidad en escenarios altamente politizados. En ese marco, fue una notable experiencia advertir cómo la situación y el contexto redefinían permanentemente los objetivos del trabajo, priorizando cuestiones que, al menos en la teoría (y en la experiencia acumulada hasta ese momento), nunca formaron parte de los ejes de Carta Compromiso. El supuesto es que el organismo “sabe lo que hace” y que, por lo tanto, la elaboración del mapa de servicios no es más que la sistematización de ese conocimiento.

En cambio, Lanús enfrentó al equipo de Carta Compromiso a una situación enteramente nueva, porque el municipio “no sabía lo que hacía”. No lo sabían sus autoridades, recién ingresadas en reemplazo de una gestión que se había sostenido por décadas. Y no lo sabía el personal de carrera, como consecuencia de una cultura organizacional arcaica, precaria y paternalista, estructurada sobre la creación de comportamientos estancos y barreras difíciles de superar.

Por otra parte, el papel de las autoridades políticas cumplió, en Tigre, con una función diferente. Ya no se trataba, como en Lanús, de encuadrar bajo nuevos jefes políticos un equipo variable, poco comprometido y completamente desinteresado, sino que en este caso lo que la nueva gestión cristalizó fue una nueva definición de metas políticas y

de servicios, más ambiciosa y de mayor alcance, que rápidamente contó con el apoyo entusiasta y activo de buena parte de los empleados municipales.

Alcanza con recorrer los edificios de ambas municipalidades para entender la manera en que las diferentes culturas previas pregnaron al conjunto de la administración local. En Lanús, ambiente sombrío, falta de espacios cómodos para los vecinos que deben concurrir a realizar algún trámite, inexistencia de señalización, mala información, sectores “ocultos”, son sólo algunas muestras visibles de una situación mucho más oculta y llena de barreras difíciles de superar. En Tigre, en cambio, instalaciones amplias y cómodas, bien señalizadas y puestas al servicio del vecino en su doble rol de ciudadano y contribuyente.

En ese sentido, y más allá de que realmente existiera la intención de mejorar la calidad de los servicios prestados (esto no entra en discusión), es evidente que las nuevas autoridades de los dos municipios aprovecharon el proceso de implementación de la Carta Compromiso para utilizarlo como palanca que les permitiera “entrar” en la administración, impregnarla de los objetivos de la nueva gestión y orientarla en esa dirección, en contextos diferenciales respecto de resistencia y receptividad.

Y es por eso que, puntualizando ahora en el caso de Lanús, que aparece como el de situación original más precaria, la priorización de un objetivo secundario, como puede ser el relevamiento de los servicios prestados por el municipio, adquiere otra significación. Es evidente que, más allá de sus objetivos políticos y prioridades, un gobierno no puede gestionar si desconoce las dimensiones y alcances de su propio aparato institucional. Y esa era, sin temor a exageraciones, la situación en ese municipio. La medida en que esto resultó suficiente para modificar la historia municipal está dada por las dificultades que pueda estar afrontando la gestión local en su tarea cotidiana, reseña que está fuera de los objetivos de este trabajo. Pero como muestra de lo difícil que puede resultar dar un golpe de timón fundamental en una organización de las características mencionadas, están los resultados del trabajo de Carta Compromiso: recién en agosto pasado, casi un año y medio después de la firma de la Carta y la conclusión de la primera etapa, el municipio pudo iniciar el proceso de monitoreo de los indicadores de gestión comprometidos en ella.

Una vez más, y sin dejar de tener en cuenta las resistencias que genera la introducción de estas herramientas novedosas, la demora no puede ni debe imputarse a falta de voluntad de los actores, sino a los condicionamientos impuestos por la historia

organizacional, su complejidad y su cultura. Y también, es necesario reconocerlo, a los límites que puede tener una herramienta como Carta Compromiso, cuya ventaja indiscutible es su sencillez y nulo costo de implementación, pero no está concebida como un instrumento idóneo para la modificación inmediata de prácticas tan arraigadas.

## **FUENTES**

- Auyero, Javier: “La doble vida del clientelismo político.” En Revista Sociedad N° 8, Buenos Aires. 1996
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y leyes complementarias Varias Ediciones.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires y Ley Orgánica Municipal. Varias Ediciones.
- Escolar, Marcelo y Pedro Pérez: “¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina”. Presentación en el XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos realizado en Washington. Mimeo, 2001.
- Municipalidad de Lanús: “Primera Carta Compromiso con el Ciudadano”. Lanús, 2009.
- Municipalidad de Tigre: “Primera Carta Compromiso con el Ciudadano”. Tigre, 2008.
- Pérez, Pedro: “Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad.” Buenos Aires, CEAL-CENTRO, 1994.
- Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: “Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano.” Buenos Aires, Secretaría de Gestión Pública, 2007.
- Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: “Marco Conceptual”. Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública, 2006.
- Rubinstein, Darío: “Gobierno Metropolitano. Las dificultades para una respuesta política a la crisis de la ciudad.” Buenos Aires, mimeo, 1998.
- Rubinstein, Darío y Gustavo López: “Los programas de calidad como herramienta para la gestión local”. Foro Regional RedMuni Cuyo, Mendoza, octubre de 2010. También disponible en [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias\\_mendoza/IV/panel\\_III/Los\\_programas\\_de\\_calidad.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_mendoza/IV/panel_III/Los_programas_de_calidad.pdf)