

## Estrategia Municipal

El concepto de estrategia se asocia las campañas militares, donde los mandos se reúnen previamente para especificar qué plan de acción han de desplegar sobre el campo de batalla. Estrategia es cuando en el curso de una negociación colectiva, el delegado sindical va planteando propuestas y contrapropuestas, todas ellas destinadas a maximizar las pretensiones económicas y sociales de los trabajadores. También, nos referimos a estrategia cuando el equipo de una agencia de publicidad estudia el lanzamiento de un nuevo producto y valora la creatividad más original e impactante, así como los medios de comunicación más apropiados. En todos estos casos, se parte de una determinada formación y aptitud para desempeñar el trabajo, un dominio de las técnicas y habilidades más adecuadas y un cierto sentido de la planificación. Orientan su acción hacia un objetivo concreto y persiguen el éxito a través de la mejor estrategia posible.

Cuando abordamos el gobierno de nuestros municipios también hemos de contar con una serie de conocimientos, técnicas de gestión, criterio, alternativas y habilidades que habremos de aplicar adecuadamente. Todos estos factores contribuyen a la consecución de los objetivos políticos señalados en el programa de gobierno. En política municipal, los líderes, como el militar, el sindicalista o el publicitario, también persiguen el éxito de su gestión. El alcalde y sus concejales han de actuar estratégicamente, es decir, analizando, valorando y decidiendo el procedimiento a seguir en el curso de su acción. Sabemos que la estrategia es un concepto que se aplica a entornos dinámicos. Partimos de una situación inicial, establecemos los objetivos y ejecutamos una acción orientada hacia el cumplimiento y el éxito final. La acción municipal implica gestión política y gestión operativa. La gestión política consiste en proyectar y dirigir la agenda de los dirigentes en función a las necesidades de los ciudadanos, define objetivos de carácter público, establece alianzas y consensos, comunica y busca legitimidad de nuestra acción de gobierno. La gestión operativa se relaciona con los medios y la organización. Significa poner a punto la maquinaria administrativa para que los instrumentos y los recursos estén al servicio de la organización, y ésta, a su vez, al servicio de la política. En cualquier caso, los alcaldes y sus concejales desarrollan un trabajo que se basa en conocer, analizar, diagnosticar, elegir, asignar, distribuir, actuar, avaluar, corregir, consensuar o comunicar. No hay duda, los líderes políticos han de aplicar una estrategia en su gestión municipal.

La cuestión está en saber si nuestras autoridades conocen o aplican estrategias en su acción de gobierno. Se supone que los alcaldes y los concejales parten de ciertos fundamentos, ideas, conocimientos o cuando menos, inquietudes políticas. Comparten también una creencia en común, una ideología, un

programa electoral, una militancia de partido, un objetivo social, un modelo de ciudad o de gestión pública. Les une un compromiso ante los demás que se traduce en la vocación de servicio público. Se les presume un activo integrado por un conjunto de habilidades políticas, un relativo conocimiento del ámbito de la actuación y de las claves de la organización municipal, un control aproximado de los procedimientos administrativos y de la dirección de personas, dominio de la gestión de las áreas municipales; en definitiva, un interés por el trabajo bien hecho y cierta práctica en el manejo de las técnicas en el singular arte de la política.

Gobernar nuestras comunas y ciudades es una apasionante tarea en la que diariamente se ven inmersos concejales y alcaldes de todo Chile. Se enfrentan al gobierno municipal, lo que conlleva adoptar iniciativas y emprender acciones desde esas administraciones públicas tan *sui generis* denominadas municipalidades. Sí, hablamos de unas organizaciones ciertamente complejas, reguladas por sus propias normas, con estructuras orgánicas y procedimientos administrativos peculiares. A su vez, la acción política de nuestros líderes se encuentra supeditada a los compromisos del programa electoral, del equipo de gobierno, del partido, de alianzas y apoyos, de interferencias mediáticas o de los recursos disponibles. Aparte de estos factores, sin duda limitativos, y determinantes (por ello conviene conocerlos en toda su amplitud), el verdadero gobierno municipal de alcaldes y concejales ha de significar voluntad de iniciativa, innovación, cambio, acción emprendedora y dinámica; en definitiva, se requiere impulso y un incuestionable deseo de mejora continua.

En 1962, el ingeniero Alfred D. Chandler publicó *Strategy and Structure*, un novedoso trabajo de investigación sobre los cambios de organización y estrategia de algunas de las principales empresas norteamericanas. Este libro supuso un determinante punto de partida para el posterior desarrollo y aplicación del pensamiento estratégico en otros ámbitos ajenos al sector industrial. Chandler define la *estrategia* como aquellas metas y objetivos que se fijan a largo plazo, para lo que hemos de adoptar un curso de acción determinado, así como asignar recursos. En definitiva, entendemos el concepto de estrategia como un modelo permanente que da sentido al negocio o beneficio de la organización, a las metas, los objetivos, las políticas y los planes. Gracias a la estrategia conocemos la situación en la que se encuentra nuestra organización y las circunstancias que la enmarcan en el presente, así como las previsibles situaciones y evolución futuras. Vistas estas esenciales definiciones, afirmamos rotundamente que los municipios son organizaciones administrativas que precisan adoptar estrategias en el marco de la acción política y en la gestión diaria municipal. En este contexto, los concejales y los alcaldes deben asumir un rol de liderazgo claro y decidido para cumplir este propósito.

Una vez tratada la estrategia, las acciones y tareas municipales deben dar forma a los objetivos fijados en el curso de un proceso dinámico y continuo. La *implementación* constituye la segunda fase. El político local, con el apoyo de su organización y de los recursos humanos que la conforman, realiza el despliegue. Para ello, analiza y diagnostica antes de actuar sobre dicho trazado fijado estratégicamente. Orienta su trabajo hacia la consecución de sus objetivos y/o hacia la resolución de problemas. Es un proceso continuo. No se determina de antemano, sino que se ejerce en cada momento, buscando la adaptación al entorno, tanto interno (el municipio) como externo (la ciudad); un entorno que, recordemos, nunca permanece estático. Los municipios operan en ambientes dinámicos que se originan por la acción de los diferentes agentes sociales: los proveedores y contratistas, los propios empleados públicos y en general la ciudadanía. De hecho, la vida local se nutre de múltiples factores cambiantes que repercuten diariamente en la gestión municipal y, por ende, en los vecinos. La amplia gama de servicios municipales y su incidencia en el conjunto de la población requiere adoptar una actitud dinámica, atenta a los cambios y al movimiento continuo de nuestras comunas y ciudades. Los políticos locales pasivos, indolentes, abúlicos o inoperantes, están condenados al fracaso. Están fracasando. Sólo aquellos dispuestos a adaptarse al cambio tienen posibilidad de triunfar. La estrategia continua se erige así en el concepto clave del éxito en la gestión política municipal.

El político que afronta la gestión diaria se encuentra con varios problemas. Por un parte, el desconocimiento, la ambigüedad o la imprecisión sobre los *finés* o propósitos hacia lo que ha de orientar su tarea de gobierno. La definición de los propósitos conforma uno de los elementos fundamentales del trabajo político. Para José Antonio Marina, nos enfrentamos continuamente a tres problemas: No sé qué hacer; sé lo que quiero hacer pero no sé cómo; sé cómo, pero no me atrevo (*La inteligencia fracasada*) y precisamente en el ámbito político, una de las causas más frecuentes del fracaso de los líderes reside en el primer problema, es decir, en la no definición o imprecisión de los objetivos o metas. Philip Selznick ha estudiado la función del líder en la administración pública desde una perspectiva sociológica. En su trabajo *Leadership in Administration: A sociological interpretation* sostiene que el fracaso del liderazgo institucional *se debe más a la ausencia que al error*. La ausencia se ocasiona tanto por la falta de coraje o voluntad como por un error de comprensión. Para este profesor de la Universidad de California se necesita coraje (*encouragement*) para defender una causa, así como capacidad de comprensión para reconocer y lidiar con las fuentes básicas de la vulnerabilidad institucional o administrativa. Los propósitos, por tanto, deben existir, estar claros y bien definidos, y por supuesto, han de ser abordados con

decisión por los líderes políticos. Al mismo tiempo, los propósitos han de estar enraizados en la realidad administrativa y en el entorno de la ciudad.

Un segundo factor clave es el *conocimiento*. En efecto, la falta de dominio o el descontrol sobre la organización municipal en la que se trabaja es un problema latente en la administración pública local. Los municipios, las ciudades, los medios y recursos disponibles y sus correspondientes técnicas de gestión no son, en la mayoría de las ocasiones, factores conocidos o controlados por nuestros líderes locales. La experiencia nos demuestra que se tarda un tiempo en dominar (a veces abandona la concejalía sin llegar a enterarnos de casi nada) la gestión municipal, tanto en las vertiente política como operativa.

Luis es un concejal de un municipio que se incorporó a la vida municipal sin apenas un conocimiento previo del funcionamiento de una administración. Cuenta que los inicios fueron desconcertantes: "Mi primera sorpresa fue lo del presupuesto y una contratación. El técnico municipal me decía que había que comprobar antes de nada si disponíamos de partida presupuestaria. Luego me dijo que teníamos que pedir tres ofertas para cumplir el procedimiento legal. Yo sólo quería contratar unas gradas móviles para un campeonato de vóleybol, evento que por cierto, estaba comprometido por el anterior equipo. Aquel verano sólo importaba ganar las elecciones, lo recuerdo con mucho estrés y agobio. Ahora, después de dos años de papeleo y burocracia, lo comprendo". El caso de este concejal es muy frecuente. Lamentablemente, los partidos políticos no cuentan con planes de formación eficaces que preparen a los candidatos en gestión pública local. El período de aprendizaje lo pagamos todos los ciudadanos, y ellos, por supuesto, realizan un esfuerzo y sufren en muchas ocasiones un desgaste tremendo y de consecuencias irreversibles. En tercer lugar, existen *restricciones*, tanto de carácter administrativo (por ejemplo, carencia de recursos humanos suficientes o con formación inadecuada, ineficacias operativas), como restricciones políticas (falta de mayorías, oposición de grupos ciudadanos, rechazo de la opinión pública general, tratamiento adverso de los medios de comunicación). En este punto, la gestión política municipal es básica.

Finalmente, el político municipal ha de comprometerse con su tarea desde la voluntad y la vocación de servicio público. Debe anteponer el interés general, el deseo de servir a los demás, una marcada tendencia hacia lo público, no desde el plano ideológico, sino ético. La preocupación por la ciudad, el municipio, los bienes y servicios públicos no son principios exclusivos de ningún partido político. Eugen Weber, profesor de Historia de la Universidad de California, afirma que en la práctica "derecha e izquierda se han convertido en una cuestión de opinión, no de hecho, un problema de gustos, no de definiciones". Sea así o no, hemos de

reconocer que los programas municipales no son (no deben ser) ajenos o indiferentes a la ideología, sino que la conforman, y es que la gestión y la vocación pública también se encuentran vinculadas a la ideología. Cuando menos, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que existe (debe existir) un claro denominador común: La defensa del interés público. Sin ese principio, todo lo demás sobra. Concluyendo, políticas aparte, cuando la gestión estratégica se orienta hacia la búsqueda de parámetros de calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos locales, precisamos contar con propósitos claros y definidos, conocimiento de la organización y del medio, conciencia de las restricciones orgánicas, funcionales o económicas que supeditan nuestra acción y, finalmente, una decidida vocación de servicio público.

### El pensamiento estratégico

Parece que la política del día a día y los planes de futuro andan muy mal; que los gobernantes no tienen incentivos para ver más allá de los intereses inmediatos de su próxima contienda electoral y que en las agendas de concejales y alcaldes prevalece el corto plazo, porque, como decía Keynes, a largo plazo, todos muertos. Pero afortunadamente no siempre es así. El pensamiento estratégico se extiende entre nuestros gobernantes en las organizaciones, en la política en general. Un número cada vez mayor de administraciones públicas se inclinan por cambiar su tradicional forma de actuar y adoptan sus decisiones en el marco de la planificación estratégica. Como vimos en el epígrafe anterior, los líderes municipales dibujan un entorno basado en la previsión y examinan la realidad, fijando objetivos y midiendo resultados. Analizan la situación del municipio, la organización y las necesidades de los ciudadanos; establecen diagnósticos; identifican los elementos clave para desarrollar la mejor acción política posible; articulan mecanismos de despliegue que garanticen una correcta planificación; fijan calendarios; miden y evalúan resultados; corrigen a través de la retroalimentación... Estas serían las fases más relevantes que hemos de cumplir en todo plan estratégico, aunque conviene subrayar que el documento que contiene el plan, en sí, no asegura que las decisiones que vayamos a tomar sean correctas; sólo nos garantiza que se adoptan con previsión. David Osborne y Ted Gaebler, especialistas en gobierno y administración pública, afirman que gran parte del valor que la planificación estratégica nos reporta, está en que ayuda a la organización a reconocer y corregir sus errores. "En el mejor de los casos - sostienen estos autores- el pensamiento estratégico penetra en la cultura de la organización, creando un sentido casi intuitivo de a dónde se va y de lo que importa" (*La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*). Pero más que un plan (concepto estático), los principios de la planificación estratégica interesan desde la perspectiva del *proceso* (concepto dinámico), es decir, el conjunto de medidas que se articulan en una

administración durante un horizonte temporal amplio, para el cumplimiento de las fases antes señaladas. Siguiendo a Bryson, "es el pensamiento estratégico y la acción lo que importa" ("A strategic planning process for public and nonprofit organizations". *Long Range Planning* 21 n° 1, 1998). También se requiere consenso, o sea, el acuerdo generalizado de todos los elementos integrantes en la organización y un liderazgo consolidado y decidido, respaldado por un equipo y un partido político que confíe plenamente en este modelo de pensamiento.

Mark Moore, uno de los grandes expertos en gestión pública, profesor de la Kennedy School of Government (KSG) en la Universidad de Harvard, ejerce una influencia muy notable en las teorías de gobierno y administración. En su libro *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Moore aborda el pensamiento estratégico como uno de los factores claves de la acción de gobierno de los líderes locales. A través de este enfoque nuestra acción pública se orienta hacia la creación de valor. Pero antes hemos de cumplir dos requisitos: la legitimidad política y la viabilidad operativa.

Legitimidad política. El compromiso del concejal y del alcalde no se ejerce de manera aislada e independiente. Entran en juego numerosos factores relacionados con el entorno de la organización, la ciudad, sus habitantes, los medios de comunicación, la correlación de fuerzas políticas. Por consiguiente, su acción ha de ser legítima y adecuada. Como ya hemos visto, los objetivos deben estar enraizados en la realidad política y administrativa, por lo que el alcalde y su equipo de gobierno deben mostrar una actitud comprometida con su entorno. En definitiva, el comportamiento político de los líderes implica adoptar decisiones, fijar la agenda, realizar tareas (gerenciales o políticas) y buscar recursos y apoyos que legitimen la acción de gobierno (Antonio Nacer, *El liderazgo político en la sociedad democrática*).

Viabilidad operativa. Los fines de adaptan a la organización municipal, los recursos humanos, las estructuras orgánicas, las disponibilidades presupuestarias, los sistemas de información, la localización física de las dependencias. Hacer viable la acción de gobierno implica conocer el medio administrativo en el que se desenvuelve la gestión municipal. Para cumplir este cometido, el alcalde y los concejales del equipo de gobierno han de superar el rol tradicional de gestor administrativo, asumiendo un liderazgo dinámico, dispuesto a la adaptación continua, al cambio. Frente a aquellos que optan por métodos administrativos y gerenciales ya conocidos y estáticos, el liderazgo estratégico municipal planifica su acción de gobierno con espíritu innovador, analizando el entorno político y operativo, detectando oportunidades que generen valor en sus comunas y ciudades.

El alcalde y los concejales como directivos públicos deben cumplir con algunos estándares en relación a su gestión:

- a) Conseguir objetivos de manera eficiente y eficaz.
- b) Competencia políticamente neutral.
- c) Técnicas analíticas para medir el valor público.
- d) Enfatizar el servicio al cliente y su satisfacción.

### **Las ciudades inteligentes crean valor**

Las acciones públicas inteligentes dirigen sus esfuerzos, en última instancia, hacia la creación de valor. Al igual que las empresas establecen su campo de acción con las miras puestas en la generación de valor, bien sea a favor de sus accionistas, empleados o clientes, las ciudades son entes que han de maximizar su valor. Los políticos afrontan la gestión para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Con sus actuaciones en la prestación de servicios y la inversión de infraestructuras municipales, así como con la resolución de problemas, incrementan el “valor” de las comunas y ciudades, mejoran el nivel de prestaciones y los atributos locales son percibidos favorablemente por los habitantes del territorio. El valor de las ciudades se representa por conceptos tales como la esperanza de vida de los vecinos, el número de centros escolares, los espacios deportivos, los hospitales, la asistencia media de espectadores a eventos culturales, el número de delitos y faltas o los hogares con acceso a Internet, por ejemplo. Los gobernantes crean valor e incrementan la calidad de vida de sus ciudades mejorando los indicadores antes citados. A diferencia de las empresas, cuyo valor es señalado mayormente por criterios de mercado, el valor de las ciudades se determina a través de procesos democráticos, pues son los ciudadanos, depositando su voto en las urnas, los que finalmente deciden y enjuician la labor política de sus concejales y alcaldes.

La gestión política, con sus repercusiones económicas sociales o culturales, se orienta hacia el bienestar de los ciudadanos haciendo una mayor calidad de vida. Más zonas verdes, colegios, menos contaminación acústica, oferta de ocio, instalaciones deportivas, atención social a los más desfavorecidos, seguridad, limpieza...La acción política busca una mayor valoración de nuestros comunas y ciudades.

Porque “una ciudad es inteligente cuando facilita la felicidad de los ciudadanos, aumentando el bienestar y la ampliación de sus posibilidades”, afirma el filósofo José Antonio Marina, quien precisamente define la inteligencia como la capacidad de resolver problemas nuevos mediante el conocimiento y la acción. Por eso, en nuestro ámbito, municipal hemos de perseverar en el fomento del

conocimiento y en aprovechar nuestra inteligencia. Cuanto más complejos, urgente e importantes sean los problemas municipales, más tendrá la inteligencia que demostrar su capacidad. Los problemas importantes suelen ser problemas prácticos. “Una de las cosas que más nos desconcierta es ver diariamente los mismos problemas y no saber cómo se pueden solucionar”, señala Marina.

En resumen, las ciudades inteligentes precisan un liderazgo inteligente, y éste consiste, primeramente, en fomentar las habilidades personales y la capacidad de entender a los demás. En segundo lugar, desarrollar una actitud planificadora, pensar antes de actuar y con disposición al análisis y al diagnóstico previo. Los precocimientos, el funcionamiento del sistema y sus interrelaciones son factores fundamentales en el ejercicio de nuestro liderazgo. Esto se traduce en un mayor conocimiento de los recursos, qué medios están disponibles, cómo los puedo distribuir y si son suficientes o no. Finalmente, las personas, centrar la atención en los que nos rodean, todo para las personas, todo con las personas. Como conclusión, no olvidemos evaluar continuamente los resultados de nuestras acciones políticas. Estamos inmersos en procesos de mejora continua. Nada es estático. Impulsamos cambios porque vivimos en entornos turbulentos que nos obligan a comportamientos innovadores.

### **Información y Comunicación**

Cuando voy en el auto, compruebo la información interna a través del tablero de control insertado en el frontal interior de mi vehículo. La velocidad, el combustible, la temperatura... datos necesarios para llevar a cabo una correcta conducción. Así de simple. El exterior también me proporciona información básica para alcanzar el fin del proyecto y no desviarme de la ruta trazada por la carretera. Dispongo de información procedente de la señalización horizontal y vertical dispuesta en la calzada, información de los automóviles que circulan, tanto en la misma dirección como en la contraria, información de las inclemencias del tiempo que me obligan a extremar las precauciones, información que me ordena aminorar la velocidad porque nos aproximamos a las detenciones de los vehículos. Información interna y externa que he de procesar para conducir correctamente. Siguiendo este ejemplo, los líderes y directivos municipales, en vez de conducir vehículos, gestionan municipios. Nuestros alcaldes y sus concejales gobiernan pueblos y ciudades. También, en este caso, se necesita contar con información interna sobre gestión municipal. Por eso necesitamos saber qué tal lo estamos haciendo, si nuestras previsiones son acertadas o no, cómo ejecutamos nuestros presupuestos, comparar si lo programado o lo presupuestado cada año coincide con lo realizado. También, queremos saber si las tareas encomendadas a nuestros empleados públicos se están cumpliendo. Por otra parte, al tratarse de una actividad externa que se proyecta en el municipio y en sus habitantes, precisamos información del exterior,

indicadores que nos “hablen” de la ciudad y de su gente, lo que piensa, lo que quiere, lo que rechaza o reclama. Hablamos de políticos cuyo cargo se debe a un proceso democrático por el que obtienen el respaldo mayoritario para gobernar. No pueden, mejor dicho, no deben vivir ajenos a la opinión pública. Precisamos información externa. En el libro “La Reinención del Gobierno”, Osborne y Gaebler ([www2.udec.cl](http://www2.udec.cl)) sostienen que en tiempos normales, los políticos son reelegidos sobre la base de cómo los perciben los votantes y los grupos de interés, no sobre factores de calidad en los servicios prestados por el gobierno. Queda claro que para conocer nuestro nivel de aceptación no basta con las elecciones democráticas de cada cuatro años en las que, por cierto, sólo se apuesta por una opción política determinada, sin poder discriminar ni candidatos, ni acciones ni propuestas. Ni siquiera otro tipo de citas electorales pueden servirnos como referente. Un gran número de ciudades votan distinto signo político, dependiendo de los comicios municipales. Necesitamos saber más. Por eso hay que evitar vivir encerrados en la política local de los partidos, de los despachos y de las reuniones, circunstancias todas que nos alejan de la ciudad y de sus ciudadanos. En resumen, debemos articular mecanismos que nos proporcionen información externa e interna para garantizar el éxito político.

### **La información interna: El Control de Gestión**

El control y evaluación de las políticas públicas constituye una de las claves para el éxito de la gestión. Entre los instrumentos con los que contamos para desarrollar estas tareas, se encuentran los Indicadores de Gestión, los Tableros de Control y con carácter general, el ya clásico Balanced Scorecard (BSC) ideado por David Norton y Robert Kaplan. Un BSC es un instrumento de apoyo para la toma de decisiones. Al establecer un sistema de medición por indicadores, el BSC nos permite conocer el nivel de cumplimiento de los objetivos definidos por la organización. Esta herramienta resulta clave para la implantación, seguimiento y control del Plan Estratégico.

Gran parte de la notoriedad cosechada por Norton y Kaplan radica en la idea de orientar la captación de la información hacia la visión estratégica de la organización desde las perspectivas financiera, clientes, ciudadanos, procesos internos, aprendizaje y conocimiento. Contamos con ejemplos de municipios en España y Estados Unidos donde se ha implantado con éxito esta herramienta de gestión, como por ejemplo, el área de Economía y Hacienda del ayuntamiento de San Cugat del Vallés (Barcelona, [www.santcugat.cat](http://www.santcugat.cat)) y en Chile, empresas como Codelco, Enap, Copec, Huachipato, la han elegido para el control de su gestión. En el ámbito público han optado por esta herramienta el INP, Superintendencia de Salud, INE, Dipreca, ODEPA, NSP, etc.

Aparte de estos y otros muchos ejemplos que afortunadamente se dan cada vez más en la administración local, existe una amplia bibliografía sobre BSC ([www.bscconsultores.cl](http://www.bscconsultores.cl)) y su aplicación en diferentes organizaciones ya sean privadas o públicas. Asimismo, el BSC será un instrumento que proporcionará información sobre qué se está haciendo, para qué, cómo y cuándo. A su vez, esta metodología permitirá adaptar de manera fácil y rápida sus fundamentos y estructura a las necesidades de cada municipio. Gracias al BSC se podrá conocer en cada momento toda la información necesaria para desempeñar eficazmente la dirección del área municipal. Es un método que complementa otras fuentes de información de carácter informal, tales como las entrevistas con técnicos, la supervisión directa o el contacto con los ciudadanos. Concretando, proponemos fijar un mecanismo de control sistemático y estable cuyo diseño, de acuerdo con el funcionamiento interno del área o dependencia de gestión del municipio, ayudará a la consecución de los objetivos políticos y operativos.

*Daniel Valdés Gómez*

#### Bibliografía:

El Libro de la Gestión Municipal, claves de éxito para políticos y directivos locales  
Pedro Asensio Romero