

Perspectiva estratégica en la governabilidad de los entes locales: esbozo

Isabel De Val Pardo

Catedrático de Organización de Empresas.
Universidad Pública de Navarra

Resumen

El presente trabajo aboga por la gobernabilidad de los Entes Locales, desde una perspectiva estratégica y no vinculada al “tempo político”, de quienes asumen la responsabilidad de la gestión de los Consistorios, a fin de que no se actúe con miras muy cortas y sin proyección de futuro, lo que inevitablemente lleva a desaprovechar los recursos y malgastar los esfuerzos.

Proceder con perspectiva estratégica no es sinónimo de largo plazo, sino buscar las situaciones futuras, al intentar adoptar la posición más conveniente conforme las circunstancias evolucionan. Los Entes Locales se beneficiarán con esta óptica, gracias a la cual sabrán lo que están tratando de hacer, tomarán consciencia de sus recursos y

capacidades, procederán con actitud proactiva según los acontecimientos y unificarán la toma de decisiones.

El texto esboza las pautas a seguir, previamente identificados los agentes o grupos de interés que afectan y pueden verse afectados por la actividad de los Entes Locales y que se exponen a través de las distintas etapas a seguir: filosófica (enunciado de los principios y valores que permiten enunciar cual es su misión), analítica (que se inicia con el análisis interno de la actividad y prosigue con el del contexto), operativa (por la que se fijan las metas, los objetivos, las estrategias y los programas de actuación), y de acción y desarrollo (que se centra en cómo organizar y controlar las anteriores).

Introducción

En la administración de los Entes Locales puede pensarse o creerse que no ha lugar a proceder bajo una perspectiva estratégica, porque el horizonte máximo de actuación, responsabilidad y toma de decisiones está vinculado al “tempo político” de los años que dure la legislatura (cuatro en el caso español). Eso hace que en ellos, por lo común, se actúe con miras muy cortas y sin proyección de futuro, lo que inevitablemente lleva a desaprovechar recursos, malgastar esfuerzos, incurrir en derroches, etc... y querer perpetuar “el paso por el cargo” con acciones faraónicas, sin reparar en que semejante actitud es la causante de que, en consecuencia, surja entre los ciudadanos el desencanto y falta de con-

fianza en sus legisladores, poniendo en bandeja que éstos incurran en el fraude fiscal al observar la injusticia, la incoherencia, la falta de equidad,.... y un largo etcétera.

En el contexto social actual, es alarmante el divorcio que de forma latente impera entre administradores y administrados, porque, genéricamente, aquellos se encierran cada vez más en inoperantes bizantinismos políticos que se alimentan de ideologías, utopías e intereses particulares, mientras estos reclaman responsabilidad, eficacia y eficiencia en los resultados y en la conducción al logro del bien común. Lo único correcto y útil que puede solventar la actuación en el ámbito público, y puesto que se pregona querer emular en éste al privado, captando su filosofía, prácticas y terminología, es **proceder con perspectiva estratégica, puesto que ésta no es sinónimo de largo plazo.** La perspectiva estratégica se refiere a la búsqueda de situaciones futuras, al intento de adoptar la posición competitiva de la actividad empresarial conforme las circunstancias evolucionan. Los Servicios Públicos se beneficiarán con esta óptica porque, gracias a ella, sabrán lo que están tratando hacer, tomarán conciencia de sus recursos y capacidades, procederán con actitud proactiva según los acontecimientos y unificarán la toma de decisiones.

Desde este enfoque, los políticos, técnicos, directivos y empleados en general, podrán desarrollar un auténtico concepto de Servicio, con una visión tal, que les llevará a dirigir la organización, transformando la misión en objetivos específicos de resultado, elaborar y seleccionar una/unas estrategia/estrategias que les facilitará alcanzar el propósito planeado tras su implantación, seguimiento, control y evaluación. Sólo así, en el ejercicio de

sus competencias, podrán los responsables de los Entes Locales, proceder con iniciativa y seguridad en la toma de decisiones, dominarán psicológicamente a sus oponentes, serán capaces de utilizarlos en su favor, y evaluarán las fortalezas y debilidades propias y ajenas.

Los agentes o grupos de interés

Lo que en la literatura especializada se conoce por "*stakeholders*", son aquellos individuos, grupos y organizaciones que formal o informalmente afectan/pueden afectar a una actividad económica y se ven/pueden verse afectados por la misma. Es decir, son todos aquellos que participan y mantienen relaciones de agencia con los sistemas empresariales a los que contribuyen por algún interés, y determinan su estructura y funcionamiento. En el Sector Privado se concretan en (Freeman, 1984) los accionistas, propietarios, empleados, agentes financieros, clientes, proveedores, competidores, Gobierno Central, Gobiernos Autónomos, agentes económicos y sociales (sindicatos, confederaciones Empresariales, Colegios Profesionales), asociaciones de usuarios, grupos activistas, partidos/grupos políticos e instituciones públicas de defensa de la competencia y de los consumidores.

El Sector Público y sus Servicios, también realizan las prestaciones determinados por sus "*stakeholders*", de aquí que sea de gran utilidad proceder a su concreción en el caso particular de los Gobiernos Locales, y que siguiendo a Smith (1.994) se concretan en:

A. Por su influencia política, los grupos de interés en la actividad de los Entes Locales son: los miem-

bros de los Consistorios, los ciudadanos (en su "*rôle*" de contribuyentes y votantes), los medios de comunicación, los diferentes grupos de presión (Sindicatos, Asociaciones de Vecinos,...), la Federación de Municipios y de Provincias y, los receptores de los servicios que tengan la probabilidad de pasar a ser proveedores.

B. Por su impacto sobre el entorno son agentes, el Consistorio Municipal, las autoridades de los Gobiernos Centrales, Autonómicos y Locales (por su capacidad reguladora), la industria local y proveedora, los servicios alternativos potenciales, la población (según su distribución, renta y "*status*") y el nivel de educación de la sociedad a través de los centros de formación que existan.

C. Por su implicación en la prestación de los Servicios se consideran grupos de interés, a los políticos, directivos, empleados, proveedores, "*partners*", adjudicatarios, sindicatos, mecenas y protectores de los mismos.

D. Por el control que ejercen sobre los recursos, los agentes a considerar son el Gobierno Central, los Gobiernos Autonómicos, el Ministerio de Hacienda, las Consejerías/Departamentos de Hacienda de las Comunidades Autónomas, y los destinatarios de los servicios con alternativa de ser proveedores.

Lógicamente, el análisis de los "*stakeholders*" es de gran utilidad, no sólo para su identificación concreta, sino para saber cómo afectan en términos políticos, económicos y sociales, a la actividad productiva, así como para conocer la percepción de tales efectos. Su adecuada catalogación permite valorar las for-

talezas y debilidades de cada uno de ellos, cara a formular la estrategia a seguir, y adoptar criterios de decisión y de valoración de los resultados para que los Servicios Públicos generen valor para todos ellos. Además, no hay que perder de vista que, para la datación de los resultados a que están sujetos los gestores de las políticas públicas y satisfacer la demanda de eficacia, deben relacionarse con los diferentes actores. Eso aclara la "multiplicidad" de registros que se precisan para atender las exigencias de los distintos grupos de interés, pues a título individual, colectivo u organizativo, requieren disponer de tal información, por el afán, (consciente o inconsciente) mostrado en los planes y procesos estratégicos de las instituciones/servicios públicos, así como en las condiciones ambientales en que estos tienen lugar.

Planificación y dirección de los problemas estratégicos

Las prestaciones de los servicios de los Entes Públicos, y estos en sí mismos, se ven afectados por los cambios del entorno que contextualizan el **problema estratégico** que deben afrontar, y que se concibe como "el análisis y desarrollo de los retos e impactos, de las amenazas y oportunidades externas e internas a que se enfrentan" (Bueno, 1.987). Con otras palabras: de lo que se trata es de analizar los impactos y las respuestas posible a los cambios significativos que hay que adoptar, pues la complejidad de las circunstancias presentes (aunque sean ya un hecho cotidiano), dificultan los propósitos y requieren adaptaciones de tipos diferentes, jugar con las capacidades y los recursos, en un intento por mi-

El diagnóstico interno de cualquier sistema organizativo permite poner de relieve las fortalezas y debilidades, así como conocer sus carencias

norar los impactos y lograr una ventaja competitiva sostenible.

La consideración de los problemas estratégicos, entendidos por Ansoff (1.977) como "cualquier desarrollo futuro interno o externo a las organizaciones que probablemente tengan un impacto importante en las posibilidades y en las capacidades de las empresas para alcanzar sus objetivos", trata de identificar de manera precoz cualquier tipo de contingencia para poder instrumentar respuestas idóneas, de manera que se puedan amortiguar los impactos.

A partir, pues, de la identificación de los problemas, se requiere proceder de manera analítica, a través de las posibles fuentes de información, sobre las cuestiones amenazantes que provienen del ambiente externo, de las tendencias internas y de su rendimiento, puesto que, a partir de cierta dimensión y complejidad, se puede llegar a perder la trayectoria de la cultura empresarial, estructura organizativa, sistemas de gestión y administración, y capacidad: fuentes todas ellas de eficiencia. Como complemento absolutamente necesario, se requiere fijar los objetivos que se tratan de lograr y su priorización, para

así poder comparar las tendencias con el rendimiento, enunciar las estrategias que los facilitan (y que se concretan en planes de acción particulares) y establecer los sistemas de inspección, control y verificación de los resultados, que sean convenientes, y así responder con urgencia a los acontecimientos que susciten "sorpresa estratégica". La secuencia debe tener lugar a través de las siguientes fases:

A) ETAPA FILOSÓFICA

Denominada así, porque debe partirse de enunciar los **principios y valores** a través de los cuales se expresen las convicciones y creencias de la organización, dejando constancia expresa de lo que la actividad económica pretende y quiere ser, lo que quiere hacer y a quién desea servir. A partir de ahí, se está en disposición de enunciar la **misión** (o sea, *lo que pretendemos lograr con los principios establecidos*), para disponer de una meta capaz de movilizar los recursos y capacidades. Ese es el punto de arranque, que concluye con la enunciación posterior de unas **políticas generales** que, al ser *pautas de conducta que muestran el camino a seguir y fijan los límites*, permiten la toma de decisiones.

Este estadio es completamente factible en los Entes Locales, ya que cada ciclo político puede acometerlo a partir de su propia visión de éxito tras recibir los mandatos de sus grupos de interés y tomar en consideración los resultados anteriores.

B) ETAPA ANALÍTICA

B.1. Análisis interno

El diagnóstico interno de cualquier sistema organizativo permite poner de relieve las fortalezas y debilidades, así como conocer sus carencias. Este análisis se puede lle-



var a cabo por medio del conocimiento de:

- La **estructura económica**, que se identifica a través de: el ciclo de vida la organización, el sector industrial o rama de actividad al que pertenece (Servicios Públicos), el campo de actividad (combinación de servicios que se ofrecen y mercados), la localización y número de centros (caso de agrupaciones), la dimensión (vía plantilla, volumen de los presupuestos), la estructura jurídica y organizativa (centralizada o descentralizada).
- El **estilo de dirección**, que puede oscilar entre ser burocrático/mecánico o democrático/orgánico y centrado en las tareas o en las personas.
- La **cadena de valor**, que es un instrumento metodológico de gran utilidad para conocer la partición

de actividades separables (primarias y de apoyo) y conocer su contribución a los objetivos. No se olvide que, al configurar la actividad general del sistema organizativo como un conjunto de actividades económicamente distintas (Porter, 1987), se explicita el grado de integración vertical al definir qué actividades se realizan internamente y qué actividades se subcontratan.

- El **análisis de los recursos** ("inputs" de los procesos de producción y fuentes de capacidad que son, tangibles, humanos, financieros e intangibles), **capacidades** (entendiendo por tales *lo que la empresa puede hacer con los recursos que trabajan conjuntamente o la manera combinada en que los despliega a lo largo del tiempo mediante interacciones complejas*) y **competencias** (o conjunto de conocimientos dife-

renciados, activos complementarios y rutinas). Unos y otras, dada su singularidad y heterogeneidad, son base de capacidades competitivas y pueden aportar ventajas sostenibles a las organizaciones (Grant, 1.997; Morcillo, 1.997)

B. 2. Análisis externo

Por entorno de las organizaciones se entiende *el conjunto de elementos que son fuente de amenazas y oportunidades, de limitaciones y posibilidades de su actividad productiva, al desvelar los problemas a los que debe hacer frente*. En su análisis se matiza entre:

- **Entorno general**, que incluye todas las condiciones que pueden ejercer impacto, de mayor o menor intensidad, sobre la actividad económica y que origina el conocido "análisis PEST", o análisis de los componentes Políticos, Económicos, Sociales, y Tecnológicos, con el que se pretende identificarlos, observar su tendencia y estudiar su incidencia. Con esta información, se pueden construir los posibles **escenarios**, pues a partir de tales conocimientos y percepciones, se puede intentar construir las distintas perspectivas futuras (situaciones) o visiones coherentes de los desarrollos factibles, de acuerdo con los factores clave identificados.
- **Entorno específico**, que en este caso se corresponde con el **sector industrial o rama de actividad** al que el sistema empresarial pertenece y que requiere analizar su **estructura** e identificar su grado de competencia y rivalidad presente y potencial (por aparición de servicios substitutivos o de empresas privadas que puedan ofertar la prestación del servicio

vía subcontratación), sus agentes frontera (usuarios, ciudadanos, proveedores, Gobiernos, agentes económicos y sociales, y asociaciones de vecinos), así como el **ciclo de vida** del mismo, ya que las características serán distintas, si se está en un estadio de nacimiento, crecimiento, madurez o declive (Porter, 1984).

El diagnóstico del ámbito interno y externo de los Entes Locales permite construir la **matriz DAFO** (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, y Oportunidades) y poner de relieve los problemas (evaluar los impactos y asignar prioridades) y carencias del sistema.

C) ETAPA OPERATIVA

C.1. Objetivos

Los objetivos son la concreción de lo que la organización como unidad económica pretende alcanzar, constituyendo una guía para el logro de propósitos y apareciendo (Mintzberg, 1992) como la intención que se encuentra detrás de una decisión o acción. Comúnmente se los confunde con las **metas**, cuando éstas difieren de aquellos, por ser el desarrollo o concreción de los objetivos en un horizonte determinado. Esta confusión es la que normalmente hace que los objetivos resulten inoperantes, estando mal formulados, faltos de coherencia y carentes de la necesaria flexibilidad.

Su relevancia y operatividad radica en las funciones que desempeñan y que pueden concretarse en, ser foco de atención, fuente de legitimidad, servir de estándar, determinar los límites, ser fuente de motivación, determinar la estructura organizativa y facilitar ciertas indicaciones sobre las organizaciones que prestan los servicios (en este caso los Ayuntamientos).

La característica fundamental de los objetivos es la de ser verificables; es decir, que hacen factible comprobar de manera fehaciente en qué medida se han alcanzado. Junto a ella, no menos básica es la de estar orientados a resultados específicos, ser realistas y factibles, aceptables, flexibles y relevantes. De aquí que los objetivos deben responder a los rasgos siguientes:

- a) Poderse cuantificar, para que ulteriormente se puedan controlar y conocer así su grado de realización.
- b) Redactarse de manera clara y concisa.
- c) Tener cada uno de ellos un responsable único y precisarse que deben ser comunicados a los colaboradores necesarios para la ejecución.
- d) Especificarse las fechas de inicio, fin y de control.
- e) Establecerse *a priori* las variables a través de las cuales se van a medir en términos de cantidad, calidad, tiempo y coste.

C 2. Estrategias

Las estrategias determinan y revelan el propósito de las organizaciones en cuanto a sus metas, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos. Al tratar de lograr ventajas sostenibles a largo plazo para la actividad económica, se orientan a dar respuesta a las oportunidades y amenazas del entorno, y a las fortalezas y debilidades del sistema productivo. Al permitir seleccionar las acciones en las que se participa, o se va a participar, deben percibir los riesgos y posibilidades, por lo que su formulación desempeña un papel crítico.

C 3. Programa de acción

Son el instrumento que permite poner en práctica todo lo efectuado hasta el momento, al tener que concretar las actuaciones en unos planes de acción, en los que se plasma qué se va a hacer, en que momento se va a realizar, quién lo va a hacer y de qué manera se procederá para llegar a los objetivos (Palom y Tort, 1.991). A través de los programas, y con independencia de su naturaleza, se expresan también los medios que son necesarios.

No hay que olvidar que la clave está en haber enunciado unos objetivos adecuados, pues, aunque los programas sean técnicamente perfectos, pueden llevar al fracaso si los objetivos no son correctos o no están correctamente establecidos. Trás verificar que los objetivos son factibles y están bien enunciados, los programas permiten el logro de los mismos en cantidad y calidad.

D) ACCIÓN Y DESARROLLO

D.1. Organización y control

La última fase del proceso, centra la atención en la acción de organizar, en su propio desarrollo y en la de control, ya que se deben disponer los recursos y los medios, de la manera más conveniente para alcanzar los objetivos (De Val, 1.997), y se deben arbitrar los procesos a través de los cuales se mida el avance de los diferentes programas. La evaluación y el control deben determinar las desviaciones y deben aceptarse como etapa cúlmen, positiva e innovadora del proceso de planificación y dirección, cuya finalidad principal es *diseñar la forma de detectar con la máxima anticipación la posibilidad de desviación y de actuar preventivamente* (Palom y Tort, 1991).

Conclusión

Cuando un Ente Local procede bajo una perspectiva estratégica, lo que pretende es dominar las contingencias y utilizarlas en favor propio y desarrollar un concepto de Servicio que permita tener una visión de hacia donde se necesita dirigir la actividad Consistorial a la vez que se logra competencia, competitividad, posición estratégica, valor para los distintos grupos de interés y ventaja competitiva sostenible.

Si en el Sector Privado *la perspectiva estratégica debe integrar las metas y los objetivos, formular e implantar las estrategias convenientes para su logro, sin perder de vista las circunstancias contextuales, en el caso de los Entes Locales, como en el resto de las prestaciones de servicios del Sector Público, hay que además, estar al corriente de las prácticas del poder político.* Eso justifica que en las organizaciones públicas, a la planificación se le atribuya unas características especiales (tales como que, de partida, la definición de un problema político es un proceso subjetivo que influye en la implantación de medidas para resolver los problemas y perfilar políticas estratégicas, la incidencia que comportan los cambios en la Administración Pública, etc....).

En la evaluación de los problemas estratégicos se considera que radica el valor diferencial de los Servicios Públicos, pues en esa etapa, es en la que se identifican las amenazas y oportunidades del entorno, y las fortalezas y debilidades internas. Pero eso es similar a lo que ocurre en el Sector Privado. *La verdadera singularidad del proceso en la Administración Local estriba en la formulación de unas políticas que están estrechamente vinculadas a sus procedimientos, técnicas y objetivos* ■

ANEXO:

Enunciado de algunos de los componentes de un plan estratégico de un ayuntamiento

MISIÓN

Hacer una ciudad más integrada e integradora con la solidaridad activa entre los ciudadanos.

Construir un modelo de prestación de los Servicios Municipales basado en la responsabilidad pública, que vertebré la cooperación pública y privada, fomente la acción cívica y optimice la gestión de los recursos disponibles.

ANÁLISIS D.A.F.O.

DEBILIDADES

- Falta de estudios empíricos de referencia
- Renta per capita
- Desempleo
- Necesidades sociales
- Falta de instrumentos fiscales y legales que favorezcan la entrada de recursos económicos del Sector Privado
- Presupuestos insuficientes
- Falta de madurez en la gestión local
- Conflictividad institucional
- Marco inadecuado para la consolidación de los Servicios

AMENAZAS

- Desigualdades sociales
- Inmigración/Emigración
- Racionalización de los Servicios
- Cambios normativos
- Congelación del gasto público

FORTALEZAS

- Proyección de la ciudad
- Modernización de la morfología urbana
- Mejora de la calidad de vida
- Estructura productiva
- Contribución ciudadana

OPORTUNIDADES

- Crear un modelo innovador
- Mejorar e incrementar la oferta de Servicios

- Coordinación de los Servicios Públicos
- Reducir las diferencias sociales

OBJETIVOS

1. Reorientación de las políticas públicas

Estrategias:

- Accesibilidad a los Servicios
- Calidad en las prestaciones
- Equilibrar el área metropolitana
- Infraestructuras urbanas e industriales
- Cooperación con el desarrollo regional
- Fomentar la autoresponsabilidad

2. Financiación del desarrollo local

Estrategias:

- Innovación en la gestión
- Gestión integrada
- Planificación financiera

3. Tecnologías de la información

Estrategias:

- Crear infraestructuras de información y telecomunicaciones

4. Formación y educación ciudadana

Estrategias:

- Crear centros de formación permanente y de adultos
- Acuerdos de cooperación con la industria local
- Oferta cultural

5. Preservación del medio natural

Estrategias:

- Aplicación de normas en materia de medio ambiente
- Reducir los índices de contaminación
- Garantizar los recursos hidráulicos
- Reducir el impacto acústico
- Tratamiento y eliminación de los residuos
- Regular el tráfico de automoción