

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1423  
27 de julio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**CEPAL**

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

**SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTION URBANA  
EN LA CIUDAD DE CORDOBA, ARGENTINA**

Este documento fue preparado por los consultores Carlos La Serna y Sergio Obeide para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", realizado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-7-987

## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación .....	v
Preámbulo .....	1
PARTE I: MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES .....	3
Introducción .....	5
A. ANTECEDENTES .....	5
B. EL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTION MUNICIPAL: ALGUNOS ASPECTOS DE UN MODELO GENERAL .....	7
C. ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANALISIS DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES .....	11
PARTE II: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES .....	19
Introducción .....	21
A. ANALISIS DESCRIPTIVO DE LA SITUACION VIGENTE .....	21
B. HACIA UNA CARACTERIZACION GENERAL DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES VIGENTE .....	37
PARTE III: DISEÑO DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTION MUNICIPAL .....	47
A. SINTESIS DEL ANALISIS Y DESCRIPCION DEL SISTEMA .....	49
B. DISEÑO DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTION MUNICIPAL .....	51
PARTE IV: DISEÑO DE LOS PROCEDIMIENTOS GENERALES PARA EL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES. RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS PARA LA PUESTA EN MARCHA .....	85
Introducción .....	87
A. RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS PARA LA PUESTA EN MARCHA .....	101
Notas .....	106
Bibliografía .....	108

### Presentación

*En Latinoamérica, los cambios recientes en dimensiones tales como el proceso de urbanización, las transformaciones y ajustes en las políticas de desarrollo —especialmente en relación con los modelos de desarrollo y crecimiento económico—, la modernización del Estado y de los sistemas de gobierno, y el retorno a la democracia como régimen político dominante, hacen necesario dar atención a los procesos de gestión urbana, toda vez que es en el sistema de asentamientos humanos y sus modalidades de administración y gestión en donde impactan directa o indirectamente los efectos de los cambios y procesos antes mencionados.*

*La ciudad y su proceso de gobierno tienen en el nuevo escenario roles determinantes en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico, de aplicación de políticas e instrumentos de atención a la pobreza, y ciertamente de importancia capital en la aplicación de estrategias de desarrollo que consideren prioritaria la sustentabilidad ambiental.*

*Las cambiantes condiciones políticas y económicas, los nuevos paradigmas de desarrollo, y los procesos sociales e institucionales de cada caso, han puesto el acento en la necesidad de enfocar los esfuerzos de cooperación y asistencia, más que hacia el mejoramiento de procesos puntuales administrativos, hacia la conceptualización de los municipios como gobiernos locales, en donde la gestión es consecuentemente expresión de la voluntad de traducir orientaciones de gobierno en acciones de desarrollo espacial, social y económico en las ciudades.*

*La CEPAL, mediante el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, ha venido desarrollando en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, una línea de trabajo en gestión urbana, enfocada especialmente a los asentamientos o ciudades de rango medio. Para ello el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas*

*de América Latina" se abocó a la investigación aplicada en cinco ciudades<sup>2</sup> buscando caracterizar los umbrales de desarrollo y de cambio institucional en cada una de ellas, con miras a precisar temas específicos en los cuales brindar asistencia técnica a los gobiernos municipales. Posteriormente el proyecto llevó a cabo el proceso de asistencia técnica en la preparación de modelos y sistemas de gestión urbana en tres de las ciudades anteriormente estudiadas.*

*De este modo el proyecto, por medio de una estrategia de trabajo articulado cercanamente con los beneficiarios, persiguió el doble propósito de contribuir a la solución de los principales cuellos de botella en la institución de gobierno local o municipalidad respectiva, y reflexionar conceptual y empíricamente en torno al proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos urbanos de América Latina.*

*En este contexto, los productos se orientaron a la preparación de modelos y sistemas mejorados de gestión urbana, que junto con responder a los requerimientos precisos de cada localidad sirvieran de referencia instrumental para otros casos en la región.*

*En enfoque principal del proyecto, en tanto promoción de estilos y formas modernas de gestión urbana en el marco de los procesos de descentralización, se recoge en este documento a través del ejemplo que para otros municipios y ciudades en la región pueda constituir el presente caso.*

*De esta manera, los productos del proyecto constituyen una batería de propuestas que cubren los elementos considerados como más críticos en el tema de la gestión urbana en este tipo de asentamiento: modelos generales de gestión, modelos y sistemas de planificación, de toma de decisiones, de información para la gestión, de participación ciudadana, y de gestión ambiental urbana, además de aportes técnico-metodológicos particulares.*

*En este documento se presenta uno de los resultados de la cooperación, al cual se agregan aspectos de investigación del caso de estudio, la reflexión conceptual en torno al sistema propuesto, y las recomendaciones específicas de concreción en el caso.*

*La coordinación del proyecto y la CEPAL agradecen formalmente la colaboración y apoyo prestados por el Gobierno de los Países Bajos, por las autoridades nacionales y municipales, así como por los funcionarios de cada uno de los países y ciudades que han formado parte de este esfuerzo.*

---

<sup>2</sup> *Las ciudades que han formado parte de este proyecto son: San Pedro Sula, Honduras; Ibagué, Colombia; Trujillo, Perú; Córdoba, Argentina; y Temuco, Chile.*

## Preámbulo

El presente documento es parte de los resultados del Convenio de Cooperación celebrado entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, destinado al desarrollo de un programa de Asistencia Técnica en Sistemas de Gestión Urbana Municipal (Proyecto BT-HOL-038).

Nuclea los distintos trabajos que fueran llevados a cabo en el marco de la consultoría referida específicamente al abordaje del ítem I de dicho convenio, relacionado con el Análisis y Diseño del Sistema de Toma de Decisiones.

Los trabajos que transcribimos han sido realizados en estrecha vinculación con D. Pablo Jordán, coordinador del programa, con quien hemos mantenido una estrecha y fructífera relación de trabajo alrededor de los aspectos tanto conceptuales como metodológicos. Asimismo ha contado con la colaboración del Lic. Guillermo Marianacci, actual Subsecretario General del Municipio de la Ciudad de Córdoba, con quien hemos discutido y adecuado los distintos avances a los requerimientos de la gestión local.

Queremos finalmente agradecer a los funcionarios de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de CEPAL, la oportunidad de haber podido colaborar en este programa.

PARTE I

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS DEL  
SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES

## Introducción

La elaboración de esta Parte ha seguido las pautas definidas en el antemencionado convenio, en cuanto a los Objetivos, los Productos y las Actividades por Producto que la cooperación en este ítem debe generar.

Al efecto de introducir al lector en el documento, se parte de una breve reseña de los estudios que anteceden a esta fase de asistencia técnica, así como de la actual política de desconcentración de la Municipalidad de Córdoba. En el segundo apartado se intenta el desarrollo de algunas ideas preliminares acerca de un modelo de sistema de toma de decisiones. En el último apartado se desarrollan un conjunto de categorías relacionadas con la teoría de la decisión, que conforman, junto a pre-modelo desarrollado, los elementos que permiten construir los instrumentos metodológicos para el análisis que nos proponemos.

Esta parte del trabajo ha sido desarrollada por Carlos La Serna en colaboración con Sergio Obeide, en el carácter de consultores del programa.

### A. ANTECEDENTES

#### 1. Recomendaciones del Estudio de Base

El estudio de base realizado para el caso de la municipalidad de Córdoba, entre los meses de junio y diciembre de 1991, abarca entre otros aspectos el análisis de sistemas vinculados con el proceso de toma de decisiones, efectúa luego la identificación de los desafíos en este campo y finaliza con el desarrollo de un conjunto de lineamientos para el actual momento de asistencia técnica del proyecto GUCI. Vamos entonces a extraer las consideraciones fundamentales en lo que refiere a desafíos y lineamientos relacionados con el campo de la toma de decisiones.

##### a) Los Desafíos

El estudio de base identifica como uno de los desafíos fundamentales la estructuración de un sistema de información sobre los múltiples problemas que refieren a la gestión del desarrollo

urbano. Caracteriza dicho desafío según las siguientes necesidades: (i) de captación de la información que ingresa a los efectores de distinto tipo con que la municipalidad cuenta; (ii) de elaboración de categorías e indicadores que permitan una mayor sistematicidad de la realidad que se desea conocer; (iii) de contar con equipamiento y programas que permitan un procesamiento localizado territorialmente y (iv) de organizar un sistema como el perfilado en base a una estructura municipal descentralizada.

Otro de los desafíos vinculados con el sistema de toma de decisiones refiere a la Programación y Evaluación de las Acciones. Al respecto define a este sistema como un mecanismo de orientación y apoyo a la gestión de gobierno, frente a la tradicional idea del sistema de planificación como sistema de gobierno.

#### b) Los Lineamientos

El desarrollo de los lineamientos se efectúa en base a identificar para cada desafío sus objetivos, criterios y usos potenciales.

##### - Sistema de Información y Diagnóstico Georeferenciados

Objetivos: Se basan en la necesidad de apoyar la toma de decisiones mediante información adecuada, oportuna y territorialmente desagregada. Ello permitiría que el proceso de toma de decisiones se efectuara sobre un abordaje simplificado de la realidad urbana y sobre un mejor y más oportuno diagnóstico, Viabilizaría asimismo una intervención municipal más puntual en términos sociales, territoriales y programáticos.

Criterios: Se establecen como criterios básicos de desarrollo de este sistema, su aplicación prioritaria al campo de las políticas social y ambiental, identificadas como desafíos sustantivos por el mismo estudio de base. Asimismo se define como "organización" aconsejable la determinada por la estructura de distribución territorial de los servicios municipales (recolección primaria de datos), las unidades descentralizadas aconsejadas en el estudio que resumimos (como unidades de procesamiento intermedio) y el nivel central (como nodo de integración).

Usos Potenciales: Se identifican Bancos de Datos Georeferenciados sobre infraestructura y servicios, sobre situación socioeconómica y demográfica, sobre equipamientos social y comunitario, sobre situación educativa y epidemiológica, sobre gastos e ingresos municipales, sobre acciones municipales, etc.

##### - Planificación y Programación de las Acciones

Objetivos: Identificación de alternativas que mejoren la asignación de recursos, mejores niveles de integración y coordinación de la gestión, medidas de actuación que permitan la evaluación efectiva y permitir una formulación presupuestaria en base a programas georeferenciados.

**Criterios:** Se establecen básicamente en base a las características de estratégico, lo que implica la selección de actividades prioritarias; integral, esto es que considere dimensiones sociales, ambientales, de productividad, etc.; participativo en base a mecanismos de consulta; evaluativo, que contemple mecanismos que lo permitan; orientador, es decir que contribuya a que la toma de decisiones pueda identificar las ventajas e inconvenientes de las alternativas existentes.

**Usos Potenciales:** Se señala como campo principal de aplicación de este sistema a actividades que puedan identificarse al interior de los desafíos sustantivos que se determinan en el estudio de base. En tal sentido se propone una serie de temas como los siguientes: ampliación de las escuelas municipales, capacitación para el empleo, promoción de microemprendimientos, educación ambiental, etc.

## 2. Política de Desconcentración de la Municipalidad

La Municipalidad de Córdoba inició, a partir de mediados del año 1992, un programa de desconcentración administrativa que se basó en la recomendación del estudio de base, adoptando para la implementación de dicho programa algunos de sus lineamientos.

Dicho programa creó diez zonas o distritos urbanos a cuyo interior se alojarían los que llamó Centros de Participación Comunal (CPC) e inició y concluyó durante dicho período un estudio destinado a: (i) definir las funciones y/o servicios que serían materia de desconcentración; (ii) estimar el personal de distinto tipo que integraría, según las funciones anteriormente determinadas, la planta de los CPC; (iii) anteproyectar la estructura organizacional de los CPC. Asimismo inició durante dicho año la construcción de uno de dichos Centros, al que tiene proyectado concluir durante el presente ejercicio y programó construir cuatro más de estos para 1993.

Los Centros, según dicho estudio, se conformarán en base a un importante número de funciones y servicios prestados actualmente en forma centralizada. Su planta de personal rondará las cien (100) personas.

### **B. EL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTION MUNICIPAL: ALGUNOS ASPECTOS DE UN MODELO GENERAL**

Los antecedentes antes descritos llevan a la necesidad de definir las líneas generales de un sistema de toma de decisiones para la gestión local. Se trata de definir algunos lineamientos de un modelo formal de carácter general, con el objetivo de identificar sus diversos componentes, así como sus roles y relaciones. Ello nos permitirá plantear.

## 1. Las Funciones del Sistema

Entendemos por función al conjunto de actividades que enlazadas en un determinado proceso constituyen al sistema de toma de decisiones.

Este conjunto de funciones deberían dar origen a determinados productos decisorios, los que pueden ser definidos básicamente de la siguiente forma:

- La Estrategia General; por lo que entenderemos a los objetivos y políticas que a nivel macro definen la orientación de la gestión municipal.

- Las Políticas Sectoriales, Programas y Proyectos; es decir las decisiones acerca de lineamientos de acción a aplicar en los diversos sectores de gobierno y los instrumentos concretos de acción a desarrollar en los mismos.

- La Recolección, Procesamiento y Sistematización de la Información; lo que refiere a las actividades destinadas a proporcionar los insumos de información organizacional y contextual, necesarios al desarrollo del conjunto de las funciones del sistema decisorio.

- La Evaluación de Programas y Proyectos; lo que se vincula con decisiones que tienen por objetivo el análisis ex ante y ex post de tales instrumentos de acción.

- La Ejecución de los Programas y Proyectos; cuestión que implica en general la necesidad de adoptar sistemas de ejecución que permitan garantizar la eficacia de los emprendimientos.

- La Coordinación de la Gestión; función esta destinada a lograr la cooperación entre las áreas involucradas.

- El Control de la Ejecución; finalmente resulta necesario verificar que la aplicación de los programas y proyectos responda a los objetivos y políticas generales y específicas y a las metas fijadas para cada acción en particular.

## 2. La Arquitectura del Sistema

Dichas funciones y subsistemas se alojarían de determinada forma en la organización. Esta ubicación se relaciona o viene determinada por el rol que tienen asignadas las mismas en la organización del municipio. Puede, provisoriamente, esquematizarse esta localización:

Intendente/Asesores/Secretarios	. Estrategia General
Secretarías y C.P.C.	. Políticas Sect. y Zonales . Programas y Proyectos . Ejecución, Coordinación y Control
Area de Planeamiento	. Subsist. de Información y diagnóstico . Evaluación de Proyectos . Integración de Programas . Evaluación de Gestión

El area de planeamiento ha sido ubicada, de acuerdo con las recomendaciones del estudio de base, en una relación de horizontalidad respecto de las secretarías del municipio, lo que implica que sus vínculos con las mismas son de tipo consultivos y no jerárquicos, tratándose en términos de Mintzberg (1979) de una función o puesto de enlace. Tiene asimismo, en el esquema, una dependencia directa de la Intendencia, generando un conjunto de productos que representarían insumos a los distintos momentos decisorios.

Al interior de este esquema puede ubicarse al Consejo Deliberante en su rol genérico de mediador entre la voluntad ciudadana y el Ejecutivo municipal. Dicho rol se expresa básicamente en las funciones de contralor de la labor ejecutiva, de iniciador de proyectos o programas municipales y de legislador en los diversos campos de la gestión local. En este sentido, el Consejo Deliberante, tiene formalmente una capacidad de actuación en las distintas funciones del modelo introductoriamente descrito.

Finalmente puede decirse que este esquema tiene como telón de fondo a la sociedad civil misma, con la cual se entrelaza en sus distintos momentos.

### 3. La Dinámica del Sistema Decisorio

Una definición de partida: El sistema de toma de decisiones en organizaciones públicas, tiene por objetivo convertir la estrategia política de gobierno (plataforma electoral) en políticas sectoriales, programas y proyectos concretos de operación.

Dicha conversión constituye en realidad un proceso complejo y continuo, que puede ser observado a partir de las siguientes dimensiones:

- Procesos Técnicos: Con lo que nos referimos a las distintas funciones del sistema de gestión.
- Procesos Socio Organizacionales: Intervención de los actores internos de tres niveles básicos: autoridades políticas, Consejo Deliberante y aparato tecno-burocrático
- Procesos de origen contextual: Informaciones, intereses y voluntades externos a la organización que, al ser percibidos de distintos modos por los actores internos, influyen en los procesos de toma de decisiones.

El conjunto de tales procesos median, como instancias intermedios de carácter decisorio, entre la decisión sobre la Estrategia General y las políticas sectoriales y los programas y proyectos relacionados.

Puede decirse que el objetivo específico del diagnóstico a elaborar respecto al estado actual del sistema de toma de decisiones municipal, es el de conocer y caracterizar estos procesos

intermedios en tanto metodología general de actuación y no en cuanto a la adecuación de los contenidos de las políticas.

En base a lo anteriormente señalado puede describirse lo que constituiría un proceso de decisorio. Según ello el máximo nivel de la organización (Intendente, Secretarios, Asesores) definiría la estrategia general de gestión. Dada ésta, las secretarías desarrollarían las políticas sectoriales y zonales, de las cuales derivarían los programas y proyectos de acción. El área de planeamiento tendría a su cargo la evaluación de dichos programas y proyectos, considerando básicamente sus componentes técnicos y la integración (labor coordinada entre secretarías) e integralidad (como consideración de las dimensiones relevantes de gestión).

Este momento del ciclo puede contar con la participación del Consejo Deliberante, especialmente en sus funciones de productor de iniciativas y de legislador mediante la aprobación o rechazo de los proyectos que se le presentaren.

Cumplida esta función, que debería asumir la forma de un proceso dinámico de interacción entre el área de planeamiento y las secretarías al interior del Ejecutivo y entre éste y el Consejo Deliberante, se inicia la ejecución de tales programas y proyectos, a cargo de los Centros de Participación Vecinal y de los órganos dependientes de las Secretarías, según una distribución de responsabilidades que se iría definiendo al ritmo de los avances del proceso de desconcentración iniciado por el Municipio.

La labor de ejecución sería evaluada en sus resultados según una secuencia que recorrería distintos niveles de la organización. El primer nivel correspondería a los CPC y Direcciones, evaluación ésta que asumiría: (i) un carácter global en el sentido de que su alcance refiere al conjunto de las acciones que se le han delegado; (ii) un carácter operativo porque residiría básicamente en el análisis del cumplimiento de metas. En un segundo nivel, sería ejercida por las respectivas secretarías en cuanto a los programas zonales de su responsabilidad y en cuanto a aquellos que han sido operados por sus organismos en forma centralizada. El carácter de esta evaluación sería operativo y programático, esto es analizaría su apego a los lineamientos de política predefinidos. El área de planeamiento integraría este último paso de la evaluación en relación con la estrategia de gestión.

El sistema de información generaría al interior de este proceso los datos que permiten otorgar un cierto grado de racionalidad técnica al conjunto de decisiones. Este grado de racionalidad estará en función no sólo de las características de los información, sino también del modo en que se utilicen.

El proceso decisorio arriba supuesto, debería contemplar para sus distintos momentos (diseño de proyectos y programas, modalidades de ejecución, evaluación de resultados, etc.), mecanismos dirigidos a sistematizar la participación de grupos o sectores de

la sociedad local. Es ésta también una de las recomendaciones del estudio de base a la que en el análisis se prestará especial atención.

En base a estas consideraciones lo que sigue pretende constituir un conjunto de conceptos orientadores de la fase de investigación del sistema de toma de decisiones municipal.

## C. ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANALISIS DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES

### 1. Algunos Conceptos de Teoría de la Decisión

Decidir significa "adoptar una posición" (Kast y Rosenzweig, 1985). Tomar una decisión implica entonces elegir entre dos o más alternativas. Dicha elección, constituye en nuestro caso de estudio todo un proceso de carácter organizacional que, como hemos anteriormente planteado, media entre una primera decisión de carácter extra-organizacional, la referida a la Estrategia Política de Gobierno y la concreción de políticas y proyectos que la hagan operativa.

Dicha primera decisión puede constituir en la formalidad del sistema democrático, una decisión "pre-gubernamental", esto es una plataforma que se plebiscita ante la ciudadanía a efectos de generar un mandato político relativo a los objetivos y políticas generales de gestión. Ello, no obstante, puede requerir al momento de la gestión misma, y así suele resultar generalmente necesario, ciertos niveles de redefinición o de adecuación a las situaciones específicas tanto internas como contextuales.

Distintos autores han sugerido cuatro fases básicas en el proceso de toma de decisiones:

- Identificación del Problema: lo que implica básicamente buscar en el ambiente situaciones que requieran decisiones. Abarca normalmente el reconocimiento del problema u oportunidad y de su contexto, a nivel individual y organizacional.
- Diseño: implica inventar, desarrollar y analizar posibles cursos de acción.
- Elección: seleccionar un curso de acción particular entre los que se tienen disponibles.
- Revisión: evaluar las elecciones pasadas.

No nos interesa aquí repasar las diferentes versiones que diversos autores ofrecen sobre las etapas del proceso decisorio (vid. Simon, 1977; Etkin, 1978:105; Mintzberg, 1979:86; Paterson, 1969:150; Mena, 1989:39). Sí conviene avanzar a partir de este planteo general.

El mismo Simon se encarga de aclarar que cada fase es en sí misma un complejo proceso decisorio. La fase de diseño, por ejemplo, puede requerir nuevas actividades relacionadas con la situación decisional, con el diseño, con la elección, y así sucesi-

- Base de datos: incluye supuestos acerca de qué fenómenos deberían ser observados, seleccionados, filtrados, clasificados (en qué categorías), medidos (con qué escalas) y archivados, y acerca de qué aspectos son relevantes para futuras decisiones.
- Sistemas predictivos (aquí la pregunta que el decisor hace al sistema es ¿qué pasa si...?; por ejemplo, sistemas de simulación): incluye supuestos sobre relaciones funcionales, especialmente relaciones causa-efecto, entre las variables y entre estados presentes y futuros del sistema.
- Sistemas decisores (la pregunta es ¿qué curso de acción es el mejor?; por ejemplo, programación lineal): implica supuestos sobre valores, propósitos y objetivos pertinentes a la decisión, y sobre los criterios de elección.
- Sistemas que toman decisiones (aquí el sistema toma la decisión sin intervención de un agente decisor; por ejemplo, los sistemas computarizados de control de deudas vencidas que emiten automáticamente el recordatorio o la factura): los supuestos implícitos se refieren a la confianza y credibilidad que el tomador de decisiones tiene en las suposiciones realizadas en los pasos previos.

Si relacionamos estas ideas con las vertidas en el punto anterior cuando hablábamos de la visión del mundo del decisor, podríamos afirmar que, a medida que avanzamos de la base de datos al sistema 4, va perdiendo influencia la visión del mundo del agente decisor a favor de los supuestos implícitos en la información que recibe. Los dos extremos identificables son entonces: un paso antes de la base de datos, donde el agente decisor debe elegir incluso qué estímulos (que devendrán datos) son relevantes, y el sistema tomador de decisiones, en donde el agente es literalmente reemplazado por el sistema de información.

Para nuestros fines, diremos que en el primero de los extremos citados, estamos ante información no estructurada (o, dicho de otro modo, ante información que deberá ser estructurada por el mismo agente decisor), y en el extremo opuesto, estamos ante información estructurada (no necesariamente influida por el tomador de decisiones).

### c) Obtención de información

Analizaremos aquí lo relativo a las fuentes de información. Con ese fin distinguiremos entre fuentes internas y fuentes externas según sea el origen de la información: la propia organización o el contexto respectivamente.

- Fuentes internas: Daft y Lengel (1986) distinguen las siguientes:

- \* Reglas y procedimientos
- \* Sistemas formales de información
- \* Informes especiales ad-hoc

pretación de los estímulos externos y la estructuración de la realidad.

A nivel de la organización, los procesos de interacción social tanto internos como con el contexto, conducen a la adopción compartida de categorías. En el caso que nos ocupa, podría hipotetizarse que este proceso adquiere una alta complejidad, debido a los cambios cíclicos que el sistema electoral introduce al nivel de su conducción política.

Esta complejidad refiere básicamente a las vinculaciones entre las nuevas autoridades políticas y la estructura tecno-burocrática del municipio de carácter más permanente, vinculaciones que implican un proceso mutuo de adaptación entre dichos sectores de la organización, como al interior de los mismos.

Lo expuesto, ha conducido a Simon (1964) a distinguir entre la decisión objetivamente racional (cuando la decisión es en realidad el comportamiento correcto para maximizar unos valores en una situación dada), y la decisión subjetivamente racional (si la decisión maximiza la consecuencia relativa al conocimiento real del sujeto). Postula este autor que es difícil siquiera concebir una aproximación a la racionalidad objetiva.

## 2. Obtención y Uso de la Información

### a) Conceptos de información

Asumiremos que información es "cualquier cosa (hechos, opiniones) que cambie el grado de incertidumbre en situaciones de toma de decisiones" (Kast y Rosenzweig, 1985:452). Es ésta una definición totalmente congruente con la de Lucas (1982): "entidad tangible o intangible que permite reducir la incertidumbre acerca de algún estado o suceso" (p. 8).

A los efectos de la investigación se distinguirá entre información interna (aquella referida a las actividades, miembros o recursos de la propia organización) e información externa (la referida al contexto organizacional: comunidad, proveedores, tecnología, situación social, política y económica, etc.).

### b) Relación entre el Sistema de Información y el Agente Decisor

Resultará útil distinguir aquí, al interior de lo que hemos llamado racionalidad técnica, las posibles relaciones entre la información y el agente o sistema decisor. Mason (1969) se hace la siguiente pregunta: ¿dónde debería dejar de actuar el sistema de información y comenzar a actuar el agente decisor? La premisa es que toda información está cargada, en mayor o menor medida, de una serie de supuestos que condicionan inevitablemente la decisión, sesgando en algún sentido la misma racionalidad técnica. Distingue este autor los siguientes casos:

vamente. Se trata entonces de círculos decisorios comprendidos por círculos decisorios. No obstante, siempre es posible distinguir, en amplios términos, las cuatro fases enunciadas.

Otro punto importante de destacar, es que parece existir un fuerte consenso en este campo, tendiente a desechar el supuesto de racionalidad perfecta o comprensiva en la toma de decisiones. Se prefiere hablar de racionalidad limitada: el sujeto decisor nunca tendrá el conocimiento completo de la situación y por lo tanto manejará una imagen fragmentada de un problema específico.

Existen por lo menos dos factores que restringen la racionalidad perfecta en la toma de decisiones: la limitada capacidad de procesamiento tanto individual como organizacional y las visiones del mundo o perspectivas sociales de los actores decisores. El primero de estos factores no requiere de mayores explicaciones. Afirma Simon:

1. La racionalidad exige un conocimiento y una anticipación completa de las consecuencias que seguirán a cada elección. En realidad, el conocimiento de las consecuencias es siempre fragmentario...
2. Dado que estas consecuencias pertenecen al futuro, la imaginación debe suplir la falta de experiencia al asignarle valores (resultados posibles); pero sólo es posible anticipar de manera imperfecta esos valores.
3. La racionalidad exige una elección entre todos los posibles comportamientos alternativos. En el momento previo a la decisión, sólo se nos ocurren unas pocas de estas posibles alternativas.

Al interior de estos límites, es posible encontrar distintos tipos de racionalidades. Las decisiones gubernamentales suelen ser producto de la consideración de aspectos tanto técnicos, como políticos o pueden situarse preferentemente sobre alguno de estos dos criterios. Cuando hablamos de una racionalidad política, hacemos referencia a que las premisas adoptadas están fuertemente influenciadas por consideraciones relativas a objetivos y criterios políticos. Por racionalidad técnica entendemos en cambio a la decisión basada en un cálculo o análisis de aspectos (información sistemática, evaluaciones, etc.) técnicos. En la generalidad de los casos sin embargo la decisión se ubica en algún punto de un continuo entre dichas formas extremas o puras de racionalidad, la política y la técnica

Por otra parte, se han propuesto diversas dimensiones para el concepto de visión del mundo (Van Gigch, 1981; Thompson, 1967; Avenburg, 1990). El último autor referenciado expresa simplemente la idea de visión del mundo cuando, refiriéndose al tomador de decisiones, de la siguiente forma:

Sus preferencias, sus objetivos, la definición de las alternativas con que cree contar, la convicción del nivel de incertidumbre en que cree encontrarse, la valuación del abanico de resultados previsibles que cada curso de acción podrá ocasionar, son algunos de los elementos definidos por aquella particular visión del mundo que lo llevará a conducirse por la vida de determinadas formas (p. 217).

En tal sentido la visión del mundo puede ser caracterizada como un sistema de variables y categorías que permiten la inter-

- \* Productos de la Planificación
- \* Contactos directos (contactos informales entre diferentes directivos).
- \* Integradores (personal, a veces directivos, encargado de contactar diferentes áreas de la organización, sirviendo como canal de comunicación. Mintzberg -1979- distingue entre "puestos de enlace" -carecen de autoridad formal- y "directivos integradores" -poseen autoridad formal).
- \* Reuniones de grupo (formación de equipos de trabajo, comités o reuniones ad-hoc).

- Fuentes externas: aquí podemos citar a las publicaciones especializadas (diarios, revistas y libros), contactos externos (informantes), comentarios, "chismes", conferencias, seminarios, cartas de vecinos y proveedores, informes de organismos públicos y privados, entre los más usuales.

### 3. Situaciones de Decisión

Distinguiremos las siguientes situaciones a las que puede enfrentarse un agente o sistema tomador de decisiones, señalando que las mismas están relacionadas con la clase de problemas a los que se enfrenta un proceso decisorio. Dichas clases de problemas vienen a su vez determinadas por tres elementos básicos: (i) el número y tipo de actores comprometidos en el proceso y sus perspectivas o visiones del mundo; (ii) el tipo de información disponible y (iii) la cantidad de alternativas identificadas.

- Certeza: se cuenta con toda la información necesaria para la decisión y esta se encuentra estructurada. El número de actores no es significativo o existe acuerdo en sus orientaciones. Las alternativas son pocas. El riesgo es nulo.

- Incertidumbre: es la ausencia de información. Galbraith (1977) la define como "la diferencia entre la cantidad de información requerida para realizar la tarea, y la cantidad de información que posee la organización". Lo importante de destacar es que este concepto supone que se conocen cuáles son las variables involucradas, qué preguntas requieren una respuesta; esto es, la información está medianamente estructurada. Sin embargo el acuerdo entre los actores no es pleno y por lo tanto las alternativas a considerar son bastantes.

- Ambigüedad: esta categoría se la debemos a Daft y Lengel (1986) pero ha sido de otro modo sugerida también por Mena (1989) y significa un importante avance en la comprensión de las situaciones que debe enfrentar un proceso decisorio. La ambigüedad implica la existencia de múltiples y conflictivas interpretaciones sobre una situación organizacional; significa confusión y falta de entendimiento entre los actores. Ante la ambigüedad no se sabe cuáles son las variables involucradas,

ni qué preguntas deben hacerse. La información no está estructurada.

Lo importante de destacar aquí es que las fuentes de información que hemos citado están íntimamente relacionadas con estas situaciones de decisión, puesto que serán más o menos adecuadas en función de las circunstancias que deban enfrentarse en la toma de decisión. En este sentido, el orden en que han sido presentadas las fuentes internas (incluyendo en último lugar las fuentes externas), indicaría la adecuación, de mayor a menor, de estas fuentes a la incertidumbre; y de menor a mayor a la ambigüedad. Por otra parte, este mismo orden es indicativo del tipo de información provista por cada una de las fuentes citadas: de una mayor estructuración a una menor (a veces nula) estructuración.

Finalmente, una aclaración que puede resultar obvia: tanto las fuentes internas como externas, proveen información externa, puesto que ésta no ha sido definida por su origen, sino por su contenido (referencia al contexto de la organización).

#### 4. Estilos Decisorios

Resulta ineludible en este punto recurrir a la obra de Henry Mintzberg: La Naturaleza del Trabajo Directivo (1973). Este autor, se encargó de desmitificar la concepción clásica acerca de las funciones gerenciales, e identificó diez roles del directivo en su trabajo:

##### - Roles interpersonales

- \* Cabeza visible: el directivo como representante de la organización en todo lo que atañe a formalidades.
- \* Líder: define sus relaciones con los subordinados (motivación, creación de equipos, etc.).
- \* Enlace: se refiere a las relaciones que mantiene el directivo con numerosos individuos y grupos ajenos a su organización, a fin de obtener favores e información.

##### - Roles informativos

- \* Monitor: identifica al directivo como receptor y recopilador de información, permitiéndole desarrollar un conocimiento sumamente profundo de su organización y entorno. En el ejercicio de este rol, el directivo se nutre de todas las fuentes de información (internas y externas) expuestas en F.2.
- \* Difusor: el directivo transmite información a sus subordinados; tanto externa (del contexto hacia el interior de la organización), como interna.
- \* Portavoz: en este caso el directivo transmite información de la organización hacia el entorno.

##### - Roles de decisión

- \* Empresario: el directivo actúa como iniciador y forjador de gran parte del cambio controlado (por propia

voluntad) que se produce en su organización, aprovechando oportunidades y solucionando problemas de poca urgencia.

\* Gestor de anomalías: mientras que el rol de empresario corresponde a una acción voluntaria del directivo, en el rol de gestor de anomalías debe actuar por necesidad, porque las presiones a que se ve sometida su organización son tales que sería imposible no hacer caso de ellas.

\* Asignador de recursos: entre los recursos de la organización están el dinero, materiales y equipos, los recursos humanos y la reputación. El directivo puede asignarlos positiva o negativamente; esto es, las decisiones pueden adoptarse en el sentido de utilizar o de proteger esos recursos.

\* Negociador: el directivo asume el mando cuando su organización debe emprender una importante actividad de negociación con otras. Participa como cabeza visible, portavoz y asignador de recursos.

A nuestros fines, importa destacar los roles de decisión: como empresario, asignador de recursos y negociador, el directivo toma decisiones que aquí llamaremos estratégicas; como gestor de anomalías, toma decisiones que denominaremos operativas.

##### 5. A Modo de Síntesis: La Decisión Organizacional

La literatura especializada ha empleado generalmente el marco conceptual aquí presentado para explicar tanto el proceso decisorio individual como el organizacional, adjudicando a la organización "voluntad decisoria" lo que permite aplicar las fases del proceso de toma de decisiones como si se tratara de una persona. Al respecto, afirma Mena (1989:124):

...la conducta gubernamental ha sido descrita en términos de una acción elegida por un sujeto que se considera racional y actúa de manera unificada en la toma de decisiones. Este proceso de toma de decisiones estaría controlado desde un centro, poseería información exhaustiva y se orientaría a la maximización de ciertos valores.

Sin embargo, lo comúnmente aceptado como "acción organizacional" es en realidad el resultado de un gran número de decisiones individuales agregadas, influidas por los procesos institucionalizados, tecnologías de decisión empleadas, sistemas de información vigentes, relaciones con el contexto y particular visión del mundo de cada uno de los actores involucrados, en las que sin duda jugarán un rol importante, además de los factores ya enunciados las lealtades sectoriales y la diferente distribución del poder.

Este hecho ha originado observaciones no congruentes con la teoría que han conducido muy recientemente a debatir la necesidad (o no) de replantear la teoría de la decisión para ser aplicada en el nivel organizacional (vid. Mintzberg y Waters, 1990; Pettigrew, 1990; Butler, 1990).

Paralelamente a lo expuesto, se ha constatado en el estudio de base de la Municipalidad de Córdoba la inexistencia, al menos en forma sistemática, de las partes o funciones que hemos señalado como constitutivas de un sistema decisorio. Ello tendría como consecuencia que este conjunto de decisiones individuales a las que nos hemos referido, estén sesgadas por la preeminencia de aspectos tales como la "intuición" y la racionalidad política, lo cual impediría la integralidad que permitiría un sistema formalmente constituido y el "componente" de racionalidad técnica deseables en toda decisión gubernamental.

De lo expuesto derivaremos algunos postulados que servirán como principios rectores para el análisis del caso concreto bajo estudio, y para la posterior elaboración de recomendaciones:

1. La envergadura de la organización objeto de estudio, "impide que una autoridad única y central tome todas las decisiones importantes o dirija todas las actividades relevantes" (Mena, 1989:126).
2. No consideraremos como actor decisor a la "Municipalidad" como ente monolítico dotado de voluntad propia y única, sino más bien como una constelación de actores individuales y unidades organizacionales que con diferente peso se conciertan de manera difusa.
3. La participación de los actores del contexto registra formas no sistemáticas.
4. Los productos del sistema decisorio no registran los grados de integralidad e integración deseables.

PARTE II

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES

## Introducción

El desarrollo de este Parte tiene por objetivo la descripción del proceso de toma de decisiones vigente en la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. Para ello se han seleccionado un conjunto de programas que se encuentran actualmente en operación en distintas áreas de nivel directivo de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

El análisis ha sido realizado a través de la aplicación de entrevistas semi estructuradas a los funcionarios que se encuentran a cargo de las Direcciones responsables de tales programas y a los Subsecretarios de los cuales éstas áreas dependen. Asimismo se ha revisado la documentación de carácter programática y organizacional relacionada con el objeto de estudio.

La exposición del análisis se efectuará, en primer lugar, por cada uno de estos programas. Posteriormente se intentará una caracterización de la situación general vigente en el sistema de toma de decisiones de la municipalidad de Córdoba. En ambos casos los ejes de análisis han estado dados por las dimensiones definidas en la metodología de trabajo oportunamente acordada.

### A. ANALISIS DESCRIPTIVO DE LA SITUACION VIGENTE

#### 1. Secretaría de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento y Coordinación, Dirección de Planeamiento Urbano: Programa de Uso del Suelo.

Esta unidad constituye el área del Departamento Ejecutivo municipal que tiene asignadas funciones de planificación. Las mismas refieren al desarrollo urbano de la ciudad y residen en la definición de los lineamientos que permitan ordenar su crecimiento físico. Se ocupa en este sentido de la elaboración de normas, de programas y proyectos urbanos y de la realización de estudios específicos de distinto tipo y envergadura. El programa que analizaremos constituye un caso de dichos estudios específicos.

#### a) Identificación de Problemas

El programa de regulación de uso del suelo surge como iniciativa conjunta de la Dirección y de la Subsecretaría de la cual depende y tiene origen tanto en la preocupación común de éstos

niveles, como en las demandas efectuadas por la Cámara de empresas urbanizadoras, consistentes en la necesidad de contar con pautas que permitan orientar su actividad.

b) Diseño del Programa

Uno de los objetivos fundamentales del programa es el uso de sus resultados como base informativa y analítica para la modificación de las normativas que regulan actualmente el uso del suelo.

La primera observación de los entrevistados respecto al proceso de trabajo relacionado con este programa es que la recolección de la información necesaria para llevarlo a cabo tuvo un alto costo, costo que puede deducirse del tiempo que llevó su colección: un año.

A colación de lo anterior, se señala que la última recolección sistemática de información en el ámbito de esta Dirección, se realizó en ocasión de la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano (Plandemet) en 1981, información ésta que no se encuentra actualizada. Se observa asimismo que los datos "existentes", pero que se almacenan en cada área específica, según formas de archivo y procesamiento que no permiten su disposición en términos oportunos. Tampoco existe información sistematizada sobre la gestión.

En función a ello el diagnóstico, el diseño y la evaluación de programas requieren en general de un esfuerzo significativo y particularizado para cada acción, que se alcanza a realizar para las dos primeras de éstas actividades, pero que rara vez llega a permitir la evaluación de las actividades o programas realizados.

Es importante señalar que las dimensiones adoptadas para el desarrollo de este estudio refieren exclusivamente a aspectos físicos y espaciales del uso del suelo. El programa analiza básicamente la relación entre crecimiento poblacional y físico, la estimación de la oferta de suelos en el área "urbanizable" fijada por las Ordenanzas 8060/85 y 8256/86, los requerimientos de infraestructura que tales áreas demandarían en rubros tales como agua potable, desagües, cloacas y, finalmente, la capacidad de incorporación de población. Con esta información se establecen luego correlaciones entre la posibilidad de provisión de infraestructura y la población admisible por sectores urbanos, tendientes a establecer los niveles de inversión requeridos por cada área para su urbanización.

Los trabajos necesarios para desarrollar este estudio fueron, por otro lado, realizados exclusivamente por la Dirección de Planeamiento y Coordinación con el aporte del entonces Subsecretario. Esta forma de trabajo no constituye una excepción, sino que por el contrario estaría mostrando una escasa articulación de esta área con las demás, incluso con aquellas relacionadas con los aspectos físicos e infraestructurales de la Ciudad. Esta cuestión

puede ser observada a nivel de la estructura orgánica del Departamento Ejecutivo, en la existencia de funciones jerárquica y funcionalmente escindidas, tales como planificación del transporte y uso del suelo. Se expresa asimismo en cuestiones tales como el desarrollo de iniciativas de obras públicas que no siempre surgen de, ó en las que no interviene, el área de planeamiento.

Frente a esta modalidad que pareciera general, se desarrollan vinculaciones no sistemáticas entre las direcciones, fundamentalmente relacionadas con la satisfacción de consultas o la proporción de información ("Planeamiento se ha transformado en la oficina de datos, somos los que manejamos mayor información"). Por otro lado, se ha creado un Comité Evaluador del Estacionamiento en la vía pública en la que participan distintas direcciones relacionadas con esta cuestión, lo que constituye una de las pocas formas tendientes al desarrollo de mecanismos de cooperación intrainstitucional.

c) Evaluación del Programa

En particular el programa cuyo proceso se ha descrito, no puede aún ser evaluado en cuanto al cumplimiento de sus objetivos dado su carácter reciente. En términos generales sin embargo, puede afirmarse según lo señalado más arriba en relación con la obtención de información, que no está previsto un sistema que otorgue información integral sobre los efectos de las distintas acciones. Se ejemplifica esta situación en los intentos frustrados realizados por esta unidad, destinados a evaluar el asentamiento industrial o el impacto de la normativa de ordenamiento urbano sancionada durante la gestión 83/91.

2. Secretaría de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Obras Públicas, Dirección de Obras Viales:  
Programa de Pavimentación

El programa de pavimentación constituye una actividad compuesta por un conjunto de líneas de acción y proyectos. Estas tienen como eje diferenciador el tipo de demandas que pretenden satisfacer.

a) Identificación de Problemas y Diseño de Programas

La idea básica que se desprende del análisis realizado es que existirían dos líneas de demandas que permiten identificar la problemática del área. Una de ellas tiene origen en lo que se reconoce como "demandas reales" identificadas a través de estudios realizados con anterioridad a la gestión actual (Plandecor, 1977 y Plandemet, 1981). Este tipo de demandas son las que el equipo político de gobierno identifica como "obras estructurantes" de dicho desarrollo, aludiendo con ello a las grandes vías que permiten la comunicación entre zonas urbanas. Otra línea de demandas, tiene origen en un conjunto de requerimientos sociales que, originados en los nuevos asentamientos generados por el acelerado crecimiento urbano, actúan sobre el área, vía el Departa-

mento Ejecutivo, el Consejo Deliberante, las asociaciones de vecinos, los vecinos, etc.

Un segundo aspecto vinculado con estas fases refiere a la información disponible para el análisis, discriminación y priorización de los problemas a resolver. En este sentido, si bien existen estudios que respaldan técnicamente la necesidad de realización de las llamadas obras estructurantes, éstos no han sido actualizados, ni se realizan esfuerzos sistemáticos de recolección y procesamiento de datos que permitan identificar las nuevas necesidades.

Por otra parte tampoco existe un mecanismo destinado a recolectar, procesar y analizar las demandas de la comunidad, lo cual convierte a estos requerimientos en un flujo caótico de reclamos.

Otra pregunta relacionada con este momento del proceso de toma de decisiones, se vincula con la participación de otras áreas del municipio relacionadas con esta temática. Al respecto, se ha observado que la definición de problemas corresponde a la Dirección de Obras Viales, quedando para la Dirección de Planeamiento Urbano una función de apoyo técnico a la elaboración de los proyectos. De lo relevado no se desprende tampoco en este caso, la existencia de relaciones formales con otras áreas tales como las Direcciones de Coordinación de Tránsito, de Transporte Público, etc., estando éstas libradas a la iniciativa de sus eventuales titulares o a instrucciones expresas de sus superiores.

Dada las limitaciones presupuestarias, las líneas de demanda antes señaladas resultan competitivas en términos de la asignación de recursos. Como se resuelve dicha competitividad?:

"Las obras estructurantes se van haciendo", sin embargo el ritmo que puede ser impreso a esta línea de acción está en función de la necesidad de dar respuesta a las demandas y presiones antemencionadas. La resolución de éstas no obedece, por otro lado, a criterios técnicos que pudieran definir un sistema de prioridades. La atención se realiza de acuerdo con la capacidad de presión de los actores u otorgando prioridad a aquellas que proceden de asentamientos en los que sus vecinos han desarrollado algún tipo de obra preparatoria (por ej.: cordón cuneta), en el marco de la Ordenanza N° 8004 que regula la constitución y funcionamiento de entes vecinales para el desarrollo de obras de interés común.

Esta situación se agudiza frente a la inexistencia de una estrategia o definición explícita de políticas para el sector de obra pública en general.

Identificado el problema y tomada la decisión de efectuar una determinada obra, la elaboración del proyecto queda a cargo de los órganos técnicos (Obras Viales y Planeamiento Urbano) y su aprobación final corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano.

Es importante anotar que las actuales autoridades políticas del área reconocen el sesgo espacialista y morfológico que domina el diseño de las distintas actividades encaradas, cuestión que parece estar dada por la ausencia de técnicos o profesionales de disciplinas vinculadas a las cuestiones ambientales, sociales, económicas, etc.

#### b) Ejecución

Los proyectos de pavimentación, entendidos en su alcance más amplio -nivelación, cordón cuneta, pavimentación-, admiten distintas modalidades de ejecución y control.

El caso de obras nuevas es realizado según las siguientes formas alternativas:

- Por iniciativa y con participación de los vecinos, a través de la antemencionada normativa, por la cual se constituyen entes que pueden desarrollar desde el proyecto -que debe ser aprobado por los órganos técnicos del municipio-, hasta la administración y control del desarrollo de la obra. La ejecución es derivada por estos entes vecinales a empresas privadas, estando el control final a cargo del municipio.

- Por iniciativa de la Municipalidad, pudiendo en este caso estar la ejecución a cargo tanto de empresas del medio -a través de procesos licitatorios- como de la misma municipalidad. Aproximadamente, el 80% de la obra nueva corresponde a empresas privadas.

En el caso de obras de mantenimiento y conservación de pavimento, la ejecución es efectuada a través de empresas privadas y del mismo municipio.

#### c) Control

Esta fase del proceso decisorio se efectúa en el caso que analizamos a través de dos de sus áreas dependientes y según las siguientes modalidades.

La Subdirección de Conservación, que tiene a su cargo el control de las obras de mantenimiento realizadas por el municipio. Este control tiene un carácter escasamente formalizado.

La Subdirección de Estudios y Proyectos que efectúa el control -de acuerdo a la normativa de contratación vigente- de las obras nuevas -División Inspección de Obras- y de las de mantenimiento por contrato -División Mantenimiento de Calles-. Para ello éstas divisiones cuentan con un cuerpo de ocho inspectores cada una, cuya tarea fundamental es la revisión y certificación de los avances de obra para el control de las condiciones de contratación y su posterior liquidación y pago.

Existe asimismo otra modalidad de control, creada por esta nueva gestión, consistente en un equipo de tres funcionarios -Jefe de Compras de la Subsecretaría de Economía y dos técnicos de la Subsecretaría de Obras Públicas- que concentra su actividad en la revisión de las certificaciones antes señaladas. Este equipo tiene dependencia funcional de la primera de las subsecretarías nombrada.

3. Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Cultura y Educación, Dirección de Cultura:  
Programa de Acción Cultural

El programa de esta unidad está compuesto por un conjunto de líneas de trabajo que responden a su estructura, la que se encuentra organizada según las siguientes disciplinas artísticas: Música; Teatro, Letras y Cine; Artes Visuales. La Dirección opera sobre dos tipos de "escenarios". Los espacios (plazas, paseos, etc.) que ofrece la ciudad misma y, por otro lado, un amplio e importante conjunto de unidades de distinto tipo: Museos, Centros Culturales, Centros de Exposición, etc., a los que se agregarán en un futuro próximo, los teatros y espacios culturales previstos en los proyectos de construcción de cuatro Centros de Participación Comunal (CPC).

a) Identificación de Problemas y Diseño de Programas

Los problemas encontrados por la actual conducción están centrados especialmente en cuestiones vinculadas con la gestión del área. Estos pueden ser resumidos en los siguientes aspectos: (i) Centralidad en la toma de decisiones, (ii) Falta de dinamismo en el desarrollo de la actividad ("las unidades estaban reducidas a aquellas actividades previstas en las ordenanzas") y (iii) Cierta desestructuración de la Dirección ("No había áreas, ni responsables"). Esto permite observar a los entrevistados, que los cambios más notables que se han producido en la gestión actual tienen que ver no tanto con el que hacer, sino con el como hacerlo.

Sin embargo la Dirección desarrolla su actividad en el marco de una política que implica algunas definiciones sobre el que hacer. Así, se afirma que "...antes de asumir se propuso al entonces futuro Intendente diez puntos básicos" algunos de los cuales fueron: jerarquizar la política cultural, incrementar su presupuesto, entender la acción cultural como un servicio "no decorativo" para todos los vecinos, revalorizar los espacios físicos, organizar el área para dar respuesta a las demandas y para promover una demanda que no existe, etc.

Los entrevistados observan que este marco general de políticas, fue desarrollado como consecuencia de un trabajo conjunto con las autoridades entonces salientes que permitió conocer los problemas ante-señalados.

A partir de estas definiciones, se desarrolló una labor que, en primer lugar estableció responsabilidades por cada disciplina y

área dependiente, realizado lo cual se otorgó a cada una de ellas, cierta autonomía que intenta rescatar la experiencia de los recursos humanos existentes en el desarrollo de iniciativas. Para ello se requirió a cada área (departamentos, centros culturales, etc.), sin pautas específicas, la formulación de propuestas. A esta etapa de diseño de la actividad (multiplicada en función a la mayor autonomía otorgada) sigue una selección que se realiza a nivel Dirección y una subsecuente presentación a nivel de Subsecretaría que permite la aprobación de las iniciativas.

Esta labor de diseño se efectúa sin embargo de modo intuitivo, a partir de la experiencia del personal. Se reconoce que existen posibilidades de articular una modalidad de trabajo que responda más estrictamente a la demanda cultural de la población de la Ciudad. Las líneas actuales de trabajo, estiman los responsables, no satisfacen adecuadamente las demandas reales. Si bien se cumple con el 90% de lo proyectado, se cree estar muy por debajo en la satisfacción de las necesidades reales.

A la intuición, que como método de diseño domina la programación actual, hace falta en opinión de las autoridades del área, sumar un análisis del "comportamiento cultural", esto es de lo que se hace espontáneamente en los barrios, lo cual permitiría potenciar esta "cultura escondida".

Es importante señalar que los criterios generales que rigen el diseño y desarrollo de la actividad respetan dos necesidades básicas: La satisfacción de las demandas y la obtención de una cierta legitimidad política para la acción del municipio.

Es de hacer notar asimismo que no se contemplan otras dimensiones en el diseño y programación de las actividades del área, ni ésta habría participado sistemáticamente en la definición de la nueva oferta de espacios culturales que se está construyendo en el seno de los CPC.

#### b) Ejecución y Control

La ejecución del programa de acción cultural se desarrolla actualmente a través de dos modalidades. El Programa Anual, que constituye un conjunto de acciones que desarrollan tanto los cuerpos artísticos propios, como aquellos invitados, de acuerdo a una rutina que asentándose sobre los espacios antes señalados, recorre tanto el centro de la Ciudad como sus barrios. Por otro lado y a partir de la mayor autonomía otorgada a los Centros Culturales y de los momentos vacíos que permite la anterior programación, los responsables de tales centros generan una actividad que resulta de su propia iniciativa o de la de los vecinos.

La iniciativa vecinal ha sido impulsada mediante la puesta en práctica de mecanismos de participación sancionados por la anterior

administración, mediante los cuales se reglamentó la posibilidad de conformación de Comisiones de Apoyo a los Centros Culturales. Estas comisiones se conforman mediante reunión pública de vecinos y están habilitadas para la organización de actividades destinadas a satisfacer necesidades de los vecinos y a contribuir al mantenimiento de los centros.

Esta forma de ejecución, asentada en un 70% sobre una programación anual cuyo lanzamiento constituyó un acto formal por parte de la gestión municipal actual, permitió un adecuado manejo del presupuesto disponible a través de una puntual asignación del gasto, así como acotar la posibilidad de presiones de distinto tipo sobre la acción del área.

Es de hacer notar que contrariamente al estilo descentralizado con que opera esta unidad respecto a sus áreas dependientes, la normativa aún vigente, originada en época anterior a 1983, define un nivel de autonomía de gasto para la Dirección de Cultura, consistente en un 3% (sesenta dólares) del nivel otorgado a cualquier otra área de su mismo nivel (dos mil dólares).

La evaluación de las distintas acciones se efectúa para cada una de las actividades realizadas, no existiendo sin embargo pautas técnicas para su elaboración. Estos informes quedan a disposición de las autoridades del área, las que acceden a ellas en oportunidad de las visitas que periódicamente efectúan a sus unidades dependientes. Existe asimismo un informe mensual que se remite al Área de Reforma Administrativa del Municipio, cuyos datos refieren a las actividades realizadas, área encargada, cantidad de público asistente.

4. Secretaría de Salud Pública, Subsecretaría de Salud Pública  
Dirección de Atención Médica Periférica,  
Programa Municipal de Salud

a) Identificación de problemas y diseño del programa

El Programa Municipal de Salud (PRO.MU.SA.) fue desarrollado por iniciativa del actual Director de Atención Médica Periférica. Cabe destacar el hecho de que no fue motivado por políticas de salud explicitadas por una instancia superior de gobierno, sino el fruto de un diagnóstico previo efectuado por la Dirección del área con el apoyo de su personal. Como marco normativo general, se adoptó el Documento Técnico N° 1 de la Comisión para la Reforma del Estado Municipal, fundamentalmente en lo referido a su política general de descentralización y desconcentración. En este sentido, la intención rectora del programa acuerda con los principios de A.P.S. de "acercar la atención de salud donde vive y trabaja la gente".

El diagnóstico al que hacíamos referencia se realizó con un criterio ampliamente participativo. Es así que el Director del área y parte del personal designado al efecto, recorrieron todos los

Centros de Salud (57) y entrevistaron a la totalidad de los profesionales y técnicos actuantes. Esta información fue complementada con entrevistas realizadas a los jefes zonales y a todo el personal de la Dirección que desempeñaba funciones en la Administración Central. En total fueron consultados alrededor de 420 personas.

Este diagnóstico tenía por finalidad la identificación de problemas referidos tanto a la salud de la comunidad, como a las condiciones en que se prestaba el servicio. Las entrevistas se realizaron con un cuestionario semiestructurado y con la observación directa de las condiciones de trabajo.

Fruto de esta labor fue la redacción de un primer documento que revestía el carácter de propuesta de programa general de salud para la Dirección de Atención Médica Periférica. Este documento fue posteriormente distribuido entre los previamente entrevistados, entregándose copia a la Gremial Médica y al representante del sindical de la Dirección. El objetivo era recoger críticas y propuestas sobre el trabajo presentado. A tal efecto se estipuló un mes de plazo.

En opinión del Director del área, la respuesta fue "buena". El Departamento de Programación y Asistencia Técnica de la Dirección, fue encargado de procesar las respuestas y reelaborar el documento inicial en función de las críticas y propuestas recogidas. Se llegó de este modo a su redacción definitiva, que devino en plan general del área, y en el marco rector en el que se desenvuelven los restantes programas de la Dirección, muchos de los cuales funcionaban antes de la asunción de las nuevas autoridades.

El programa fue difundido y cobró notoriedad como plan de salud de la Municipalidad. Sucedió entonces que la Secretaría de Salud comenzó a presentar con su nombre (PRO.MU.SA.) toda iniciativa de salud, incluso aquellas ajenas a la Dirección de Atención Médica Periférica. Lo concreto es que, como documento escrito, sólo existe el de la citada Dirección.

Una de las notas distintivas del PRO.MU.SA., es la creación de las U.P.A.S. (Unidades Primarias de Atención de Salud). En realidad las U.P.A.S. no surgen como idea de la Dirección, sino como una iniciativa concreta de la comunidad ante las necesidades barriales de atención médica ocasionadas por la lejanía de un Centro Municipal de Salud. La comunidad se hace cargo de la estructura edilicia (pueden funcionar en un Centro vecinal, en una casa alquilada, en una organización religiosa, etc.), y la Municipalidad aporta los recursos humanos y el equipamiento.

La estructura típica de las U.P.A.S. está conformada por un médico generalista y una enfermera. Desarrollan todos los programas de un Centro de Salud y tienen, con respecto a éste último, dependencia programática y administrativa.

b) Ejecución

Las unidades de ejecución (efectores) de la Dirección de Atención Médica Periférica, son los Centros de Salud. Cada uno de estos Centros tiene definida su área de atención, de modo que el municipio está cubierto en su totalidad. A los efectos de entender acabadamente los problemas relacionados con la toma de decisiones, se impone describir someramente el modo como se ha organizado el trabajo de la Dirección.

El nivel inmediato inferior a la Dirección es la Subdirección. Interesa aquí destacar dos departamentos dependientes de ésta última:

a. Atención Médica: tiene a su cargo la ejecución de los programas. De este departamento dependen 6 jefes zonales, y de ellos dependen aproximadamente 10 Jefes de Centros de Salud.

b. Programación y Asistencia Técnica: con la función de normalizar y actualizar los programas, así como de capacitar al personal en las distintas disciplinas médicas. En la órbita de este departamento, se desempeñan las siguientes divisiones:

- Capacitación y Docencia: ha dividido el trabajo en subcomités: Pediatría, Clínica Médica, Ginecología y Trabajo Social.
- Enfermería
- Asistencia social
- Salud mental
- Educación para la salud

En este marco, el Jefe de un Centro de Salud (invariablemente un médico que también realiza tareas asistenciales), reduce su actividad directiva a controlar la ejecución de los programas, e identificar problemas para su comunicación al jefe zonal. Carece de poder de decisión tanto programático cuanto administrativo, aspectos que profundizaremos en el punto siguiente, al hablar del "control".

Importa ahora destacar que los Centros de Salud, concebidos originariamente como los efectores de la atención médica periférica, fueron cambiando con el tiempo la esencia misma de su misión. Esto originado en el hecho de que los Centros constituyen el grueso de los efectores de salud de la Municipalidad (existen incluso Centros en el área central). Los únicos efectores adicionales están representados por el Hospital Infantil, el Hospital de Urgencias y la División de Especialidades Médicas (funciona a nivel central con servicios de media y alta complejidad ausentes en los Centros). Los dos primeros están a cargo de sendas Direcciones, y la última responde a la Dirección de Especialidades Médicas. En todos los casos se trata de áreas subordinadas a la Secretaría de Salud.

De esta manera, el Centro de Salud constituye el espacio físico en el que se prestan diversos servicios de la Secretaría de Salud: aquellos que dependen de atención médica periférica (Pediatria, Clínica Médica, Ginecología, Enfermería, Trabajo social), control alimentario y ambiental, medicina preventiva, servicio odontológico. Éste último caso resulta, en este sentido, paradigmático: los profesionales odontólogos que desempeñan funciones en un Centro, no dependen del Jefe del Centro; tampoco de los jefes zonales de la Dirección de Atención Médica Periférica. Cuentan con sus propios jefes zonales y sus propios programas de trabajo. Los problemas de coordinación y la duplicación de esfuerzos son evidentes.

Esta situación plantea también problemas para el futuro: ¿qué sucederá el día en que los Centros de Salud se habiliten para prestar servicios de mediana y alta complejidad?, ¿dependerán estos servicios de la Dirección de Especialidades Médicas con sus propios jefes zonales? Por otra parte, ¿quién podría tener una iniciativa de esta naturaleza?, ¿el Director de Atención Médica Periférica que no contempla como suyos los servicios de mediana y alta complejidad?, ¿o la Dirección de Especialidades Médicas que considera a los Centros fuera de su responsabilidad?

La dificultad radica en la estructura de toma de decisiones consecuencia de la estructura organizacional de la Secretaría de Salud: un criterio de división del trabajo eminentemente "funcional" a nivel de Direcciones, que no condice con el criterio "geográfico" que se impone en los niveles inferiores.

#### c) Control

El control y seguimiento del cumplimiento de los programas, es concebido con un criterio de participación del personal dependiente. Semanalmente cada Jefe de Zona visita a los Centros bajo su responsabilidad y realiza una inspección general previamente pautaada (por escrito) por el Departamento de Atención Médica.

Una vez cada quince días, todos los Jefes zonales se reúnen con el Jefe de Atención Médica y con el Director a los efectos de analizar la situación encontrada en los Centros de Salud. Se tratan los problemas específicos y, en la medida de lo posible, se elaboran las soluciones.

También cada quince días se reúne el Consejo Técnico, conformado por los Jefes de Departamento y de División de los Departamentos de Asistencia Médica y de Programación y Asistencia Técnica. También forman parte del Consejo los Jefes de Zona. Aquí se discute sobre los problemas y planes generales de la Dirección.

Una cuestión importante que hace al control, entendido no sólo como el seguimiento de los programas sino como la posibilidad de proyectar acciones futuras, se relaciona con la disponibilidad de información para la toma de decisiones.

En este sentido cabe explicar que al asumir la actual Dirección encontró un sistema de información cuyo procesamiento de datos estaba absolutamente centralizado: los datos eran provistos a la Administración Central por los Centros de Salud para su procesamiento, y la información era devuelta muy tardíamente "cuando ya era inoperante". Por otra parte, la concepción misma de la información relevante para la toma de decisiones, dejaba mucho que desear en opinión del actual Director del área: el eje de la información pasaba por la especialidad médica, y olvidaba al individuo como receptor de los servicios. De este modo, por ejemplo, era posible saber la cantidad de personas atendidas por un especialista, pero no el tipo y la cantidad de servicios otorgados a una persona con un diagnóstico determinado. En palabras del Director: "se hacía hincapié en la cantidad y no en la calidad".

Ante este cuadro de situación, la Dirección se propuso dos objetivos con respecto al sistema de información: desconcentrar el procesamiento de datos y modificar la presentación de la información a los efectos de mantener la información por especialidad pero agregar el eje de la persona a los efectos de poder evaluar la calidad del servicio.

Este último objetivo, obligó a rediseñar tanto las entradas (datos) como las salidas (información) del sistema. La idea era que cada paciente se muniera de una ficha a su ingreso al Centro, en la que se registrarían todos los servicios prestados a ese paciente (anteriormente, para cada servicio se le llenaba una ficha diferente).

Para lograr la desconcentración, se dividió el Municipio en cuatro zonas de procesamiento (regionales). Cada Centro envía las fichas a la Regional correspondiente. Actualmente, el sistema funciona en dos Centros con la idea de extenderlo a todos los Centros de Salud. La devolución de la información procesada tarda aproximadamente una semana. Nada impediría que en un futuro las fichas se ingresen en los mismos Centros en un sistema integrado (red) que permitiría el procesamiento en tiempo real.

5. Secretaría de Servicios Públicos, Subsecretaría de Transporte y Tránsito, Dirección de Transporte Público: Transporte Urbano Diferencial

a) Identificación de problemas y diseño de programas

Al momento de asumir las actuales autoridades de la Subsecretaría, no existía información sistematizada sobre la problemática del área. Sin embargo el equipo que se hizo cargo tenía, según el entrevistado, un diagnóstico "en la cabeza".

Una iniciativa de la Subsecretaría que ayudó a completar el diagnóstico, fue la habilitación (febrero de 1992) en distintos Centros Vecinales de una Oficina de Transporte y Tránsito para la recepción de problemas. Esta información fue complementada con una

encuesta a la comunidad sobre problemas de transporte y tránsito, realizada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

La planificación general del área siguió el siguiente proceso: el secretario, el subsecretario y los distintos directores, elaboraron un proyecto preliminar. En esta instancia las reuniones eran permanentes; se definían líneas de trabajo que eran asignadas a cada integrante del grupo para su desarrollo posterior, y que eran debatidas y perfeccionadas en nuevas reuniones grupales.

Resultado de esta labor fue el plan general para la Subsecretaría. El mismo fue puesto a consideración del Intendente para su discusión. Logrado su acuerdo, se expuso ante todo el gabinete. Posteriormente se iniciaron negociaciones con distintos concejales. Logrado cierto consenso, se remitieron al Consejo Deliberante 14 proyectos de Ordenanzas para su aprobación, con la intención de brindar seguridad jurídica y transparencia a los programas. Los proyectos de Ordenanzas fueron redactados por personal de la misma Subsecretaría.

Las políticas que se tuvieron en cuenta para la realización del plan fueron:

- Evitar grandes inversiones y nuevas imposiciones a los vecinos.
- Considerar el medio ambiente, con lo que se pretende la obtención de mejoras en la calidad de vida.
- Propender a la participación vecinal.
- Flexibilizar la prestación de servicios públicos, con lo que se refiere a la necesidad ampliar en calidad, precios y opciones la oferta de servicios.

El plan general contempla tres etapas: corto, mediano y largo plazo. El corto plazo tiene como objetivo eliminar la rigidez del sistema vigente. Su estrategia general está centrada en la creación de los mecanismos jurídicos que faciliten la flexibilización del sistema. Para ello, se estableció la figura de Concurso por Iniciativa Privada (Ord. n° 8519, prorrogada por Ord. n° 8674 y reglamentada por Decreto n° 139-"C"-92, que adhiere a los términos de la Ley Provincial n° 7850), con lo cual se pretende incentivar al capital privado de riesgo para la realización de inversiones en servicios existentes o a crear. Sus características fundamentales son las siguientes:

- a) La Municipalidad establecerá en el llamado a concurso los lineamientos generales que como mínimo deberá contener la iniciativa.
- b) En el caso de proyectos integrales los oferentes deberán proponer todas las condiciones contractuales, técnicas y económicas, incluyendo la estructura económica financiera y los proyectos constructivos que serán volcados en el contrato y que regirán la obra, servicio o función y su explotación.

c) El Departamento Ejecutivo resolverá fundadamente la aceptación o no de la iniciativa presentada por los particulares. A los efectos de la elección se establecerán mecanismos de ponderación objetivos.

d) El Concurso de Iniciativa Privada no invalida la licitación posterior cuyas condiciones se basarán en la iniciativa previamente ganadora.

e) El proyecto electo en el concurso tendrá especiales ventajas en la licitación posterior:

\* Tendrá prioridad en caso de equivalencia de ofertas; es decir, cuando la diferencia de precios relativos entre la oferta iniciadora y la mejor calificada no sea superior a un 7%.

\* Cuando dicha diferencia sea superada, se llamará a mejora de ofertas entre la iniciativa ganadora del concurso, la mejor calificada en la licitación y las que se encuentren en una diferencia de hasta un 5% con respecto a la mejor calificada. Aún en este caso, la iniciativa ganadora del concurso tiene una preferencia de un 5% para ser considerada oferta equivalente.

\* Aún cuando el proyecto ganador del Concurso de Iniciativa Privada no resulte adjudicado, el adjudicatario estará obligado a reembolsarle hasta un 3% sobre el monto de la inversión a realizar, más el promedio anual propuesto de los gastos de operación, mantenimiento y reparación de la oferta que resultó contratada en un plazo de 60 días corridos desde la firma del contrato de concesión.

La primera etapa del plan (corto plazo) comprende los siguientes proyectos:

- Servicios de transporte urbano diferencial
- Servicios de transporte urbano puerta a puerta
- Inspección mecánica de vehículos afectados al transporte público.
- Agilización del otorgamiento de licencia de conducir.
- Reordenamiento del estacionamiento.
- Tarifa del transporte urbano de pasajeros fijada por el Honorable C.D.
- Publicidad institucional en vehículos del tpte. público, con el objeto de obtener recursos para asignar al sistema de transporte; por ejemplo campaña de educación vial.
- Concentración y transferencia de cargas
- Publicación de información relativa al funcionamiento de los servicios de transporte.
- Oficina de atención de las demandas de centros vecinales.
- Circuito de transporte para el turismo (City Tour)
- Instalación de dispositivo de depuración de la emisión de contaminantes por parte de los vehículos del sistema, previéndose su extensión a vehículos particulares.
- Conversión a GNC de la flota automotor del sistema.

En relación a la segunda etapa prevista (mediano plazo), sus objetivos son los de ofrecer mejores servicios de transporte público masivo (ómnibus y trolebuses); mejorar los aspectos más críticos de la circulación vehicular privada y comenzar a poner en marcha proyectos de más largo plazo. Se contemplan las siguientes iniciativas:

- Ómnibus: La política general es respetar las concesiones otorgadas, exigiendo una considerable mejora en los parámetros del servicio. Las soluciones propuestas contemplan: (i) incremento de la flota afectada (mínimo 223 vehículos adicionales, con un horizonte óptimo de 399); (ii) cambio sustantivo en los diagramas de frecuencia; (iii) nuevos recorridos, servicios expresos, "cortadas", "rebotes", etc.; (iv) encuesta a usuarios con el objeto de conocer sus principales intereses y ajustar la programación del sistema; (v) realización de auditorías y monitoreos a las empresas de transporte público de pasajeros (En convenio con la UNC); (vi) redefinición de la metodología de cálculo de la tarifa de transporte público.

- Trolebuses: El objetivo de corto y mediano plazo para esta modalidad de transporte es conseguir la escala de planta adecuada para optimizar los rendimientos económicos sin que se requiera la aplicación de subsidios. El objetivo de largo plazo es construir una red estructurante de transporte masivo, a la cual habrá que adaptar más adelante el sistema de ómnibus a medida que vayan culminando las actuales concesiones. Se llamará a concurso de proyectos integrales para (i) extender la red actual a unos 140 km. para ser prestada por aproximadamente 110 vehículos; (ii) creación de nudos de transferencia de pasajeros que permitan realizar combinaciones de línea con el mismo pasaje. El llamado a concurso prevé algunas de las siguientes modalidades: privatización, concesión, sociedad mixta.

- Tránsito: Se proyecta (i) programa de diseño y construcción de aproximadamente 60 km de ciclovías, destinadas a facilitar la conexión inter-barrial; (ii) programa de ampliación de la red semafórica en aproximadamente 50 intersecciones en el corto plazo; (iii) modificaciones a la red vial que abarcan intersecciones aisladas o complejas.

La tercera y última etapa prevista por el plan general apunta, en lo concerniente a la coordinación del tránsito, a la instauración de la "ciudad inteligente". En relación al transporte público, la meta es la creación de la red de transporte suburbano. Estos objetivos generales, aún no han sido traducidos a programas concretos de acción.

A los efectos de realizar un análisis de mayor detalle, se escogió el programa de servicio de transporte urbano diferencial ya en pleno funcionamiento, debido a su carácter innovativo, tanto en lo concerniente al nuevo concepto de transporte público desarrolla-

do, como al mecanismo de puesta en marcha utilizado (concurso de iniciativa privada). Por otra parte, la complejidad del proyecto torna interesante, a nuestra perspectiva, el estudio del proceso decisorio involucrado.

El transporte urbano diferencial, fue concebido como la solución estratégica a una trama de objetivos, premisas y restricciones intrincadamente relacionados. Es así que se planteaba la necesidad de aumentar el transporte público en cantidad y calidad, pero existía la restricción de que prácticamente todo el municipio está cubierto en este aspecto por empresas privadas concesionarias, que ejercen una suerte de monopolio (no es posible la puesta en marcha de servicios similares en sus respectivas zonas), y con las cuales no resulta sencillo la negociación de cambios o mejoras en la prestación del servicio. Por otra parte, se partía de la premisa que importantes grupos sociales estarían dispuestos a pagar un precio más alto por un mejor servicio.

Surgió así la idea de un transporte público diferencial que permitiría atender los objetivos de aumento de cantidad y calidad del servicio, incluso en las mismas zonas atendidas por las empresas concesionarias, por tratarse de otro tipo de servicio. El proyecto no estuvo exento de la oposición de algún sector político que consideraba a la iniciativa discriminatoria y elitista. No obstante, el programa fue finalmente aprobado por el Consejo Deliberante.

La opción de recurrir a la figura de Concurso de Iniciativa Privada, obedeció al hecho de que podría así contarse con un conjunto de propuestas técnicas que respondieran a pautas previamente estipuladas. De ese modo, la Municipalidad no invertiría recursos en el diseño del proyecto, limitando su actuación a la evaluación de un elenco de proyectos presentados.

Con este fin, se formó la Comisión Evaluadora por Decreto del Departamento Ejecutivo, antes del llamado a concurso. La misma estaba conformada por tres concejales y tres representantes del Poder Ejecutivo. Naturalmente, uno de éstos últimos correspondía a la Dirección de Transporte Público; sin embargo, no existían (ni existen) pautas claras sobre el tipo de perspectivas e incumbencias que debieran estar representadas en una comisión evaluadora. Es así que, si participó un delegado de la Dirección de Planeamiento Urbano, fue a instancias y por voluntad del Secretario de Servicios Públicos. Por otra parte, es destacable el hecho de que no participó en la comisión un representante de la Dirección de Coordinación del Tránsito, cuya problemática resultaba indudablemente relevante para la evaluación.

Puede apreciarse la importancia de la situación apuntada, si se considera que la misión de la Comisión Evaluadora es la confección del pliego de llamado a concurso, en donde se describen los problemas a resolver, se explicitan los objetivos del llamado, y se presenta la definición y ponderación de las pautas de

evaluación de los proyectos. Todos estos aspectos son definidos por la Comisión y, en el caso concreto que estamos analizando, no estuvo acotada por políticas específicas de una instancia superior.

Presentados los proyectos, la Comisión efectuó un ranking de los proyectos presentados, en función de los puntajes obtenidos por cada uno. Sin embargo, se decidió no presentar un proyecto como ganador del concurso, sino que optaron por tomar ideas de diferentes proyectos, prorrateando los puntos entre las propuestas elegidas. Este procedimiento parece haberse extendido a la mayoría de las evaluaciones de este tipo y, en cierto modo, resulta librada al criterio de la comisión actuante, puesto que no fue contemplada por la normativa vigente.

El paso siguiente fue el llamado a licitación para el desarrollo del proyecto definitivo propuesto por la Comisión Evaluadora. Este proceso, normatizado y ya conocido en la Administración Pública, terminó con la adjudicación de la prestación del servicio.

b) Ejecución

La ejecución, entendida como la prestación efectiva de los servicios licitados, corresponde íntegramente a la empresa privada (o grupo empresario) adjudicado.

c) Control

El control del cumplimiento de las condiciones de la licitación, corresponde, para el caso del Transporte Urbano Diferencial, a la Dirección de Transporte Público, que cuenta con un grupo de inspectores al efecto.

B. HACIA UNA CARACTERIZACION GENERAL DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES VIGENTE

Los distintos casos analizados nos permiten ahora intentar una reconstrucción de la modalidad vigente en el proceso de toma de decisiones de la Municipalidad de Córdoba.

1. Los aspectos generales

La pregunta general que debemos tratar de responder en este apartado refiere al rol que desempeñan las diferentes áreas organizacionales en el proceso que involucra las actividades de planificación global y sectorial, de ejecución y de control.

Una primera observación de carácter general que puede deducirse del análisis de casos efectuado, es que estamos frente a un proceso decisorio de carácter marcadamente horizontal. Esto es, no puede afirmarse que la organización municipal se comporte según la teoría del decisor racional, entendida ésta en términos de un

conjunto de acciones seleccionadas por un sujeto que se considera racional y que actúa de manera unificada en la toma de decisiones. Tampoco nos encontramos frente a un proceso decisorio que convierte una determinada estrategia general, en programas y proyectos que la tornen operativa.

Pareciéramos estar más bien frente a una institución compuesta por una constelación de organizaciones, con una escasa articulación entre las mismas y con una baja formalización de sus procedimientos decisorios, donde cada una procede con un alto nivel de autonomía.

Esta configuración deviene de la observación de un conjunto de aspectos. Por un lado nos encontramos frente a una institución altamente compleja, donde cada uno de sus segmentos -secretarías- abriga una especificidad sustantiva y contextual que limita fuertemente la posibilidad de un proceso decisorio bajo los supuestos del actor racional unificado. De este modo, la complejidad y relativa independencia de los ámbitos de actuación de cada área, torna dificultoso el planeamiento de acciones centralizado.

Sin embargo, aún en estos casos existe, desde el punto de vista teórico, la necesidad de una instancia de planificación global (para toda la institución) que otorgue coherencia y maximice las líneas de acción particulares. Este planeamiento global, asumiría la forma lineamientos generales que acotarían la planificación de programas y proyectos sectoriales, y que referiría básicamente a:

- a. Objetivos generales: especificación de resultados a alcanzar como diferente a especificación de acciones a realizar.
- b. Políticas generales: pautas claras que acoten las alternativas ante la necesidad de tomar decisiones específicas.
- c. Distribución de recursos: aspecto crítico que requiere necesariamente su centralización ante la puja permanente de cada sector por aumentar sus partidas.

En lo que refiere a los puntos a y b, hemos constatado que en la institución objeto de estudio, existe una débil definición formal de políticas y objetivos generales, que asumen más bien el carácter de consignas para la acción, que de lineamientos específicos para cada una de las secretarías del gobierno municipal. De esta forma, los distintos programas surgidos a nivel subsecretaría-dirección, reciben el acuerdo de la Intendencia y sus secretarías, sin que ello se dé al interior de determinados lineamientos.

Por su parte, la distribución de recursos, invariablemente conflictiva, ha tenido una respuesta de tipo inercial. La asignación de los recursos ha recibido en efecto modificaciones de rango menor -los casos de las Direcciones de Cultura y el no analizado aquí de Promoción Comunitaria-, que no han logrado cambiar fuertemente la estructura de distribución del presupuesto, en parte

porque la índole de los servicios que presta el municipio implica un tipo de gastos de fuerte inflexibilidad y porque, además, la distribución histórica de recursos se encuentra fuertemente institucionalizada, lo que dificulta y torna conflictivo los intentos de reforma.

Estas consideraciones advierten sobre la inexistencia de un esfuerzo sistemático e integrado de planeamiento global en los términos factibles, dada la complejidad apuntada de la institución. Obviamente, esta situación acentúa la autonomía de planeamiento, ejecución y control de los segmentos operativos de la organización.

Lo afirmado adquiere mayor claridad si se atiende al hecho de que los momentos del proceso decisorio se encuentran alojados en distintos lugares o espacios organizacionales -las direcciones y subsecretarías respectivas- en los que se asumen no sólo las funciones de ejecución, sino también las propias de la planificación (identificación de problemas, definición de políticas y objetivos, etc.). En varios de los casos analizados, estos momentos son asumidos técnicamente por las direcciones, en una relación con sus subsecretarías en la que éstas generan las orientaciones de política que le dan marco.

Se observa entonces que el eje del planeamiento gira en torno a las secretarías y subsecretarías y, a su interior, las direcciones, con un rol formal de carácter ejecutivo, adoptan funciones activas de planeamiento. A modo ilustrativo, se resume la participación de las direcciones analizadas en el proceso decisorio:

- Por un lado, el caso de la Dirección de Cultura, en el que sus áreas, existiendo una definición de políticas específicas por parte de la Subsecretaría respectiva, asumen las tareas de diseño y de ejecución de las acciones, mediando entre ambas fases una actividad de articulación de la Dirección -a través de la conformación de un plan anual- y un acuerdo -decisión final- de los funcionarios políticos del área.

- El caso de la Dirección de Atención Médica Periférica es similar al antes descrito, debiendo anotarse que la identificación de problemas como el diseño del programa se realizaron de modo sistemático -a través de entrevistas, luego procesadas de modo centralizado-, con un criterio de participación que se extendió incluso al ámbito gremial.

- En el ámbito de las Direcciones de Transporte Urbano y de Coordinación del Tránsito -relacionadas con el programa de transporte urbano diferencial- la situación ha sido aparentemente otra: el diseño fue realizado en su totalidad en momentos anteriores a la asunción de las actuales autoridades, siendo su ejecución responsabilidad de dichas unidades.

- El caso de la Dirección de Obras Viales ofrece también una situación particular. La identificación de problemas parece

tener un origen múltiple (Plandemet, demandas sociales, presiones políticas, oportunidades de financiamiento), existiendo aparentemente un considerable margen de autonomía para esta dirección, en cuanto a la selección de las demandas a ser satisfechas. Los diseños, de un carácter eminentemente técnico, son realizados por las unidades dependientes, siendo su ejecución compartida con empresas privadas, según se trate de obras nuevas o de mantenimiento de las existentes.

- Finalmente el programa analizado en la Dirección de Planeamiento Urbano, muestra a un grupo de sus profesionales actuando frente a la identificación del problema, como ante la realización del estudio.

Puede así apuntarse como una cuestión relevante el hecho de que el rol planificador, se encuentra distribuido entre los distintos segmentos que componen la institución, de forma tal que este producto del proceso de toma de decisiones, su estrategia de gestión, constituiría el resultado de estrategias sectoriales agregadas.

El papel que en este proceso le cabe a la máxima autoridad del Departamento Ejecutivo es, según dijéramos, el de establecer consignas de tipo muy general (la "ciudad verde", la "ciudad cultural", la ciudad "descentralizada", la "ciudad comunicada" por el transporte público), y el de otorgar apoyo -o no- a los proyectos presentados "desde abajo" por las distintas secretarías, lo cual se traduce en un permanente ejercicio de negociación. En ocasiones, es el Jefe del Ejecutivo quien impulsa determinadas ideas que obedecen, generalmente, a una racionalidad política y que requieren, para su ejecución, el desarrollo técnico.

La escasa articulación intra-organizacional a que hemos aludido, genera a su vez una suerte de segmentación "organizacional" de los problemas. En efecto, una de las notas que caracterizan a las grandes organizaciones es que su envergadura no sólo impide que un solo funcionario dirija todas las actividades relevantes y por lo tanto articule a las unidades de su dependencia, sino que conduce, paralelamente, a que la resolución de problemas se efectúe desde la perspectiva técnica y parcial de tales segmentos. Ocurre de esta manera una especie de "apropiación" en el tratamiento y resolución de problemas, por parte de aquellos segmentos de la organización que tienen la responsabilidad funcional sobre los mismos, apropiación que impide dar cuenta de otras dimensiones con que puedan estar vinculados tales problemas.

Hasta aquí hemos presentado a la ausencia de un sistema de planeamiento global (entendido como la definición de lineamientos generales para el planeamiento y la acción sectorial), como la causa del aislamiento operativo de los diferentes sectores institucionales. Sin embargo, existe otra causa tan importante como ésta, e íntimamente relacionada.

Nos referimos a la estructura organizacional; específicamente a los criterios de división del trabajo y coordinación empleados. Las secretarías de la institución, han sido concebidas con un criterio de especialización en una función determinada (salud, servicios públicos, desarrollo urbano, participación vecinal y desarrollo humano), y las subsecretarías correspondientes siguen el mismo criterio. Ya hemos descrito algunos problemas surgidos del hecho de que esta división del trabajo presenta inconvenientes de coordinación a nivel de algunas direcciones que adoptan un criterio geográfico para dividir sus áreas de trabajo.

Pero más allá de estos problemas de coordinación vertical, se produce la marcada ausencia de mecanismos formales de coordinación horizontal (puestos de enlace, grupos de trabajo ad-hoc, comités permanentes, directivos integradores, estructuras matriciales) que permitirían la integración de diferentes perspectivas en el tratamiento de la problemática urbana que, en muchas oportunidades, no admite para su solución enfoques estrictamente sectoriales. Acaso las excepciones las constituyan las comisiones evaluadoras de proyectos de iniciativa privada y de estacionamiento en la vía pública. Pero también dijimos que no existen pautas claras sobre el modo como están formadas.

Lo anterior puede ser observado, por ejemplo, en la escisión producida entre las unidades que tienen a su cargo la planificación del transporte urbano y la planificación urbana en general; la débil y desarticulada presencia organizacional en el tratamiento de las cuestiones ambientales; el acotamiento de los proyectos, normativas y estudios de planificación urbana a los aspectos sólo físicos y morfológicos, etc.

Estas situaciones y muchas a las que en esta caracterización general nos referimos, pueden resultar agravadas a la luz del proceso de desconcentración iniciado por la Municipalidad, en la medida en que el mismo no prevea claramente las instancias, niveles y ámbitos en que las unidades desconcentradas (Centros de Participación Ciudadana) pueden actuar.

## 2. La Tecnología de los Procesos Decisorios

La cuestión básica que permite caracterizar éste aspecto de los procesos decisorios, se relaciona con las situaciones de decisión - certeza, incertidumbre, ambigüedad- que se enfrentan y con las categorías o dimensiones tomadas en cuenta, con los instrumentos utilizados y con el papel de los agentes en la resolución de éstas situaciones.

Las relaciones entre las situaciones de decisión y la organización pueden ser analíticamente diferenciadas en dos niveles.

En el nivel de cada uno de los segmentos de la organización estudiados, puede observarse la presencia de un tipo de problemas

de baja incertidumbre, connotada por la posibilidad de arribar a identificaciones claras de los problemas relativos a sus áreas. Esta identificación se encuentra sin embargo acotada por ciertas limitaciones a las que nos referiremos al tratar el análisis de las categorías consideradas y el rol de la información.

En un segundo nivel, el de la organización municipal como totalidad, puede observarse un modo de abordaje que corre el riesgo de efectuarse, no en función a una planificación racional de las acciones, sino a partir de una "toma" secuencial de los problemas. De este modo su consideración tiende a efectuarse según un ordenamiento que privilegia las restricciones que en cada momento se consideran más importantes.

Puede decirse que esta modalidad de resolución de las cuestiones, representa, en términos simonianos, una cuasi-resolución de las tensiones o conflictos que la problemática urbana alberga, en tanto su atención secuencial y sectorial, al no permitir la evaluación sistemática e integral de los acontecimientos futuros, incrementa el grado de incertidumbre de los diversos problemas que enfrenta el municipio.

En otro orden de cosas, dicho tratamiento secuencial y sectorial, estaría indicando la posibilidad de una muy baja compatibilidad global de las acciones.

Un segundo aspecto refiere a los instrumentos utilizados en la toma de decisiones. Digamos previamente, que éstos instrumentos facultan a las organizaciones complejas para enfrentar las contingencias. Su existencia -formalizada o no- estandarizan la realización de procesos internos de diverso tipo -operativos y estratégicos- permitiendo a la organización prever la conducta -ordenar el ambiente- de sus diversas instancias y niveles y de sus relaciones con el contexto. Como tales implican de alguna forma una suerte de subordinación -acotan la discrecionalidad- de los agentes en relación a aspectos tales como dimensiones de análisis, mecanismos decisorios y roles que pueden desempeñar.

En el caso que analizamos, puede establecerse una cierta gradación en el nivel de utilización de estos procedimientos, según la cual, las instancias de mayor contenido operativo, proceden en buena medida según repertorios técnicos, en el marco de las limitaciones que se han señalado y frente a situaciones de decisión de alta certeza.

En las instancias superiores, en las que tales situaciones tienen un contenido de mayor incertidumbre, puede observarse la insuficiencia y/o inexistencia de instrumentos como los señalados y, por lo tanto, una forma de actuación que registra tantas modalidades como segmentos de la organización existen.

A colación de lo apuntado, puede sugerirse la hipótesis de que la organización municipal registra, como conjunto, una dispar capacidad de ordenamiento del medio.

Un aspecto relacionado con las posibilidades de obtener eficacia organizacional, se relaciona con las categorías principales consideradas en la toma de decisiones. Se ha observado básicamente, la presencia de dos dimensiones en la consideración y resolución de las diversas cuestiones. La dimensión técnica, lo cual implica la utilización de aquellas categorías que permiten caracterizar los contenidos específicos de los problemas y de sus respuestas. La dimensión política, entendida ésta como el conocimiento de los actores asociados a la problemática en cuestión y como la necesidad de inclusión de objetivos de consenso, tanto internos como externos, en el análisis y atención de tales problemas.

De acuerdo con lo que venimos observando, puede señalarse, a un nivel más general, que las decisiones relativas tanto a la consideración de los problemas como de las alternativas de acción, son el resultado de una particular mixtura -según el segmento de la organización que observemos- de respuestas a mandatos formales -objetivos y políticas- de diagnósticos específicos -de difícil construcción-, y de la consideración de un conjunto de restricciones asociadas a situaciones y demandas internas, de otras instituciones o de sectores sociales.

Una cuestión adicional relacionada con la tecnología de los procesos decisorios, refiere a la preparación, ejecución y control del presupuesto. A este respecto no se ha logrado aún modificar la forma clásica de presupuestación, basada en la asignación de porcentajes históricos por secretarías y en considerar a sus direcciones en forma global, como programas.

Es obvio que tal modalidad de gestión del presupuesto, dificulta la utilización del mismo como herramienta para la gestión. Es así que el actual sistema no permite proyectar y evaluar los costos de los diferentes proyectos desarrollados en el seno de una misma dirección, como así tampoco los de un proyecto que involucre actividades de diferentes direcciones. El planeamiento y control presupuestarios resultan así ligados al área específica y no a los proyectos desarrollados.

De esta manera, se dificulta la utilización de indicadores que alimenten los procesos decisorios, permitiendo por ejemplo, conocer el impacto del gasto y la inversión sobre los problemas urbanos más relevantes (sectores sociales empobrecidos, zonas urbanas deterioradas, etc.), así como constatar los niveles de eficiencia de la gestión.

Debe anotarse por otro lado, que la gestión actual ha establecido un sistema de control del gasto basado en un sistema de reportes cruzados entre la Subsecretaría respectiva y los demás

sectores de la organización, que permite un conocimiento en "tiempo real" de la ejecución y saldos financieros y presupuestarios.

### 3. La información para la toma de decisiones

Lo señalado en los apartados previos nos permite introducirnos en la problemática de la información para la toma de decisiones.

Hemos visto que las características de los mecanismos de coordinación y el tratamiento secuencial y segmentado de los problemas, entre otras de las observaciones señaladas, nos sugieren la presencia de un tipo de organización que no cuenta con sistemas que permitan estimar el probable curso de los acontecimientos futuros, como base para el desarrollo de una acción ajustada a los mismos.

Lo anterior pareciera indicar que la organización como tal, no demanda -y por lo tanto no cuenta con- sistemas de información lo suficientemente complejos e integrados como para permitir el diagnóstico preciso y oportuno sobre los problemas tanto urbanos como de gestión.

El análisis efectuado ha permitido constatar lo señalado, en prácticamente todos los casos. A pesar de ello, los funcionarios consultados consideran a la información como un insumo ineludible para la toma de decisiones. Esta subordinación de los agentes al sistema de información, sin embargo, asume un valor solo conceptual, en tanto las necesidades de operación, frente a las deficiencias señaladas, conducen en muchos casos a omisiones o a acciones no respaldadas por datos oportunos y confiables.

En función a lo anterior, es ineludible puntualizar que los mecanismos de obtención y uso de información de que dispone la institución reconoce, en los sentidos anteriores, las siguientes características:

. Puede en general decirse que la situación del sistema de información es coherente con la horizontalización existente en el proceso de toma de decisiones.

. La recolección es asistemática y se realiza normalmente para cada actividad o proyecto que lo requiera. Ello demanda de un considerable esfuerzo de personal y de tiempo, que desactualiza los datos así obtenidos.

. Cada área organizacional acumula o archiva la información de que dispone según criterios derivados de sus necesidades particulares de acción. Estos modos de archivo no son conocidos y la obtención de sus contenidos requiere muchas veces de la buena voluntad de los funcionarios a cargo.

. La información sobre la gestión registra según las distintas áreas y programas analizados, distinta situación. En algunos casos sus contenidos se dejan librados a los criterios del informante, en otros se están desarrollando formas de mayor sistematicidad, siendo este el caso de los programas de las direcciones de Atención Médica Periférica y de Transporte. En los programas de obra pública esta información está pautada por la normativa vigente y forma parte de los sistemas de inspección de obras.

. La valoración de los funcionarios consultados refiere en general a la necesidad de mejorar la calidad y oportunidad de la información. Aquella con que se cuenta es en general poco confiable por su desactualización y su generación, como hemos ya observado, la torna generalmente inoportuna. Por otro lado se reconoce también la necesidad de ampliar el espectro de categorías a aquellas dimensiones que, como hemos visto, no se contemplan en el proceso de toma de decisiones.

. Una nota adicional que contribuye a perfilar la caracterización expuesta, es que si bien se ha iniciado una tarea destinada a dotar de equipamiento informático a las distintas áreas del Ejecutivo Municipal, este no se encuentra interconectado y tiene una utilización referida básicamente al trabajo de tipo secretarial.

PARTE III

DISEÑO DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES  
PARA LA GESTION MUNICIPAL

## Introducción

La presente Parte corresponde al Informe Final de la fase de Asistencia Técnica del Programa de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina para el Municipio de la Ciudad de Córdoba, Argentina.

El esfuerzo ha consistido principalmente en orientar su formulación de manera que fuera posible dar cuenta a la vez de la complejidad del caso de estudio y de las necesidades de definir un ordenamiento de tipo simple que facilitara su interpretación y posterior aplicación.

En tal sentido el diseño del Sistema de Toma de Decisiones ha sido realizado distinguiendo entre sus aspectos estáticos y dinámicos. En un primer momento se abordan en efecto las líneas básicas de la organización del sistema, las funciones y productos que permiten su desarrollo y la estructura o arquitectura del sistema, a cuyo interior se asignan responsabilidades, esto es se señalan los niveles de la organización del Municipio que se hacen cargo de las funciones decisorias. En un segundo momento y a partir de lo anterior se describe la dinámica del sistema, según las fases que la ordenan, señalando para cada una de ellas los insumos necesarios a su desarrollo y los instrumentos de mayor relevancia para la toma de decisiones.

Todo ello se encuentra precedido de elementos que nos han permitido establecer los alcances y relaciones del sistema de toma de decisiones al interior de un sistema de gestión local y las características conceptuales y técnicas que han orientado su desarrollo.

Esta parte del trabajo ha sido realizado por el consultor Carlos La Serna, habiendo contado con la colaboración de Sergio Obeide.

### A. SINTESIS DEL ANALISIS Y DESCRIPCION DEL SISTEMA

A efectos de facilitar la lectura de esta Parte, se retoman en el presente apartado, los aspectos relevantes de la situación actual del sistema de toma de decisiones en la Municipalidad de Córdoba. Para ello, hemos categorizado y sintetizado los distintos elementos presentados según lo siguiente.

Puede señalarse en primer lugar que el problema que pareciera sintetizar el complejo sistema de toma de decisiones de la Municipalidad en estudio, esta dado por la ausencia de instrumentos que permitan dotar a sus procesos de adecuados niveles de racionalidad.

Tal caracterización, puede ser explicada a partir de los siguientes elementos principales:

- . Se ha podido constatar que la organización del Municipio no cuenta con mecanismos que den lugar a una adecuada articulación entre las distintas acciones que llevan a cabo los sectores (secretarías) que la integran.

- . Ello es observable en la existencia de un alto nivel de autonomía en el desempeño de las distintas áreas, característica cuyo valor positivo debe ser potenciado mediante el desarrollo de mecanismos como los señalados.

- . Se ha verificado, a otro nivel, la insuficiencia técnica y de contenidos de los sistemas de información, aspecto que limita en grado sumo los grados de racionalidad en la toma de decisiones, al impedir un conocimiento básico respecto a la realidad sobre la que se pretende actuar.

- . Existe asimismo una alta informalidad en los procesos de comunicación e información entre las áreas (secretarías) y a su interior, factor que siendo en sí mismo positivo, no se encuentra integrado a sistemas cuya formalidad ordene los intercambios básicos que son necesarios a la toma de decisiones.

- . Los instrumentos de planificación cuentan asimismo con un insuficiente y heterogéneo desarrollo, según sea el área considerada y existe una distribución azarosa de ésta función y de las de ejecución y control entre los niveles de la estructura.

- . Una última nota que caracteriza el sistema, es que sus procedimientos de presupuestación son metodológicamente tradicionales y operativamente inerciales.

Este conjunto de manifestaciones del problema general que hemos enunciado, genera efectos sobre el sistema de toma de decisiones que pueden ser puntualizados en los siguientes términos:

- . La gestión cuenta con una escasa compatibilidad global, aludiendo con ello a la presencia de decisiones y de resultados que no se enmarcan coherentemente en lineamientos generales de política.

- . Ante la escasa capacidad del sistema decisorio de prever el curso de los acontecimientos futuros, muchas de las decisiones se realizan según un modo de abordaje secuencial, no sistemático, de los problemas locales.

. Frecuentemente, las áreas operativas (direcciones) se ven enfrentadas, por otro lado, a la resolución de problemas connotados por una alta incertidumbre.

. Un efecto adicional es que la caracterización de los problemas es de tipo "especializada", lo cual dificulta la elaboración de respuestas de tipo integrales (consideración del conjunto de dimensiones relevantes) e integradas (labor coordinada entre los sectores de la organización).

A partir de estos elementos de diagnóstico, el apartado siguiente tiene por objeto el desarrollo de los distintos aspectos que conforman el diseño del sistema de toma de decisiones para la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

## B. DISEÑO DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTION MUNICIPAL

### 1. Objetivos del Sistema

El objetivo fundamental del sistema consiste en contribuir a incrementar la racionalidad técnica, social, económica y política del proceso de toma de decisiones en instituciones de administración local.

A este efecto el sistema de toma de decisiones constituye un instrumento del sistema de gestión destinado a permitir la conversión de la estrategia política de gobierno (plataforma), en un conjunto de instrumentos que la tornen viable.

### 2. Alcances del Sistema

El sistema ha sido diseñado considerando fundamentalmente las necesidades de mejoramiento de las actividades del ámbito ejecutivo de la organización del Municipio de la Ciudad de Córdoba.

Concentra la atención en aquel tipo de decisiones que contribuyan claramente a ordenar y definir la orientación de la gestión municipal.

Constituye, asimismo, uno de los componentes de lo que puede configurar un sistema general de gestión municipal. En efecto el Sistema de Toma de Decisiones debe ser visto como un conjunto de conceptos y pautas que permiten integrar a los Sistemas de Planificación y de Información, como sistemas que proporcionan determinados insumos, necesarios a los procesos de toma de decisiones. Su desarrollo y aplicación no pueden por lo tanto considerarse en forma aislada.

Se trata, finalmente, de un instrumento desarrollado a partir del caso en estudio, caracterizado por una problemática urbana y

unos sistemas de gestión que han alcanzado un cierto nivel de complejidad.

### 3. Características del Sistema

Los elementos conceptuales y metodológicos definidos oportunamente y los resultados del análisis realizado, según han sido sintetizados en el apartado correspondiente, nos permiten definir los rasgos principales que debería reunir el sistema de toma de decisiones:

- . Considerar las prácticas y modalidades vigentes en la toma de decisiones, de modo tal que sea posible potenciar sus aspectos positivos.

- . Proveer pautas para ordenar la distribución de los roles decisorios entre los distintos niveles de la estructura de la organización, permitiendo asignar responsabilidades de acuerdo con cada fase del sistema.

- . Proporcionar lineamientos para el desarrollo de instrumentos destinados a prever y priorizar los problemas locales y las posibles acciones institucionales, tendiendo con ello a reducir los niveles de incertidumbre.

- . Fomentar la consideración del conjunto de dimensiones relevantes para la gestión gubernamental (integralidad).

- . Tender a lograr mayores niveles de compatibilidad global de la gestión, a partir de la previsión de ámbitos de acuerdo y coordinación intraorganizacional (integración)

- . Prever la identificación y caracterización de los actores sociales a efectos de permitir su participación en las distintas fases del sistema.

- . Vincular el proceso de decisión sobre la formulación de programas y proyectos de gobierno al de presupuestación.

### 4. Esquema de la organización del sistema de toma de decisiones

Puede plantearse que el sistema de toma de decisiones asume una cierta organización, es decir una determinada modalidad de "división del trabajo decisorio" y un conjunto de procedimientos que permiten el funcionamiento del sistema.

Dividir el trabajo de un sistema de toma de decisiones, significa identificar conjuntos homogéneos y compatibles de problemas para los que pueden pensarse funciones decisorias. En este sentido puede hablarse de las siguientes categorías de funciones:

- funciones decisorias ordenativas;
- funciones decisorias contribuyentes;
- funciones decisorias infraestructurales;
- funciones decisorias legislativas.

Al interior de éstas categorías es posible, siempre a un nivel abstracto, distinguir cursos de acción específicos, a los que podemos denominar tipos de decisiones. Estos tipos dan lugar asimismo a productos, esto es generan determinados resultados o herramientas que permiten hacer frente a los problemas de que se trate. Finalmente la organización del sistema decisorio atiende a la identificación de áreas de la estructura municipal a las que se asignan responsabilidades en el desarrollo de estos tipos y productos.

En el cuadro 1 puede observarse el esquema "organizativo" adoptado para el diseño del sistema:

Cuadro N° 1			
CATEGORIAS DE FUNCIONES DECISORIAS	TIPOS DE DECISION	PRODUCTOS	AREAS/NIVELES DE LA ORGANIZACION

La descripción de la organización del sistema de toma de decisiones puede asimismo ser realizada desde dos perspectivas básicas:

. Estáticamente, lo que implica aludir al contenido técnico de las funciones, tipos y productos del sistema y a su lugar dentro de la organización municipal. Esta perspectiva será desarrollada en los siguientes apartados.

. Dinámicamente, lo que llevará a observar dichas funciones alrededor de procesos encaminados a la obtención de los productos decisorios.

### 5. Las Funciones del Sistema

De acuerdo con la categorización enunciada previamente, podemos pasar ahora al análisis y descripción de las funciones del sistema de toma de decisiones:

- Funciones decisorias ordenativas. Esta categoría de función decisoria comprende a toda decisión destinada a establecer instrumentos que permiten pautar y encauzar las demás funciones del sistema y la acción general del municipio.

Se trata de funciones cuyo alcance son tanto las actividades sustantivas como las adjetivas (1) de la administración local. De acuerdo con ello pueden identificarse los siguientes tipos de decisiones ordenativas:

(a) Decisiones Estratégicas. Este tipo de decisiones busca establecer los objetivos y políticas generales que orientarán la gestión del municipio en su conjunto.

Por objetivos se entenderá a aquellos fines que el gobierno local pretende obtener en un determinado período de tiempo. Por políticas se alude a la definición de lineamientos de acción para la consecución de tales objetivos. El modo de definición de objetivos y políticas se relaciona con los resultados decisivos que se persiguen.

En tal sentido pueden ser identificados dos tipos de resultados, según el horizonte temporal frente al que se pretende actuar: (i) el Plan de Largo Plazo, que puede abarcar un período de diez años y (ii) la Estrategia de Gestión, cuyo período de alcance suele ser el mismo para el que fueron electas las autoridades políticas

(i) El Plan de Largo Plazo: Este documento contiene básicamente una enunciación de los objetivos de largo alcance que se pretenden alcanzar en los diversos campos que hacen al desarrollo de la sociedad y del gobierno local.

En este sentido referirá a aspectos urbanos y sociales y por otro lado a cuestiones relacionadas con el desarrollo de la institución local.

Contendrá asimismo un enunciación de políticas de tipo general, que de lugar a que los anteriores objetivos sean alcanzables.

Es importante que estos enunciados den cuenta de las tendencias que ha registrado el desarrollo local, de sus problemas más relevantes, de las nuevas orientaciones acerca de la gestión local.

Se trata como puede observarse de un marco de carácter comprensivo y flexible, que brinde orientaciones a la decisión de corto plazo y que permita su actualización a los cambios que registre el contexto social y económico.

(ii) La estrategia de gestión: Constituye el conjunto de lineamientos a ser aplicados por el gobierno de la Ciudad.

Conceptualmente el término utilizado alude a que el conjunto de decisiones debe ser tomado en un marco que permita conocer los riesgos y oportunidades que ofrece el contexto, así como la capacidad de la institución para responder a los mismos. La estrategia de gestión permite en este sentido seleccionar aquellos

cursos de acción que, a la luz de tales elementos, resulten de mayor "rentabilidad" respecto a los fines del gobierno local.

Los elementos básicos que la componen son: los objetivos estratégicos, por lo que se entenderá a aquellos fines -urbanos, sociales, políticos e institucionales-, que pretenden ser satisfechos durante el periodo de gestión. Las políticas estratégicas, las que aluden, en el marco de tales objetivos, a la definición de las orientaciones prioritarias que se pretende imprimir a la gestión local, a las pautas para la obtención y distribución de recursos entre fines alternativos y a los estilos de gestión que perfilarán la acción municipal.

Tales definiciones admiten asimismo cierta periodización que permita que las prioridades y las correspondientes pautas presupuestarias puedan ser escalonadas en el tiempo disponible.

Ambos aspectos de la estrategia (objetivos y políticas) deben ser expresados a un nivel tanto general, para el conjunto de la institución; como sectorial, para cada uno de los ámbitos funcionales que la componen.

Para ello será necesario indicar exhaustivamente tales ámbitos, entendiendo por ellos no solo a las secretarías, sino también a aquellos, que más allá de su nivel jerárquico, sean necesarios a la gestión local (por ejemplo Educación, Medio Ambiente, etc.).

La estrategia general es el elemento inicial del proceso de puesta en marcha de las acciones. Permite básicamente ordenar el desarrollo del conjunto de las actividades y homogeneizar la perspectiva de actuación de funcionarios y profesionales en cada ámbito de gestión.

(b) Decisiones Programáticas. Estas decisiones buscan definir los instrumentos concretos de acción y sus requerimientos financieros, así como los elementos destinados a viabilizar el logro de los objetivos y políticas estratégicas antes adoptados.

Los resultados de este tipo de decisiones pueden ser caracterizados a partir del tipo de componente técnico de cada instrumento y del ámbito funcional (sustantivo o adjetivo) a que estén dirigidos.

Para la identificación de tales productos utilizaremos las siguientes denominaciones: Programas, es decir acciones cuyo desarrollo no contemplan como elemento central un componente de obra física y proyectos, por lo que entenderemos a aquellas iniciativas cuyo componente central es el desarrollo de obra física.

Digamos asimismo que estos instrumentos podrán tener también un carácter sectorial, intersectorial e interinstitucional.

Pueden distinguirse, según lo anterior, los siguientes productos de este tipo de decisiones:

(i) Programas y Proyectos Sustantivos: Los productos de máxima relevancia para el ordenamiento de la gestión en ámbitos sustantivos son básicamente los siguientes:

- Programas de ordenamiento urbano
- Proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura urbana
- Programas de política social
- Programas de promoción de las actividades económicas
- Programas de protección y promoción ambiental

(ii) Programas y Proyectos Adjetivos: En cuanto a las actividades adjetivas de la administración local, los resultados principales que pueden enumerarse consisten en:

- Programas de Administración de los sistemas de organización (estructura, sistemas y procedimientos)
- Programas de Administración de Recursos Humanos
- Programas de Administración de Recursos Físicos
- Proyectos de Inversión en equipamiento y/u obra física de gestión
- Programas de Administración Presupuestaria (2)

(iii) Plan Anual de Gestión: El conjunto de los anteriores instrumentos puede ser sintetizado e integrado en este último producto. El mismo constituye un elemento que debe dar cuenta de los esfuerzos de programación y presupuestación realizados. Su adecuada difusión permitirá que el conjunto de los actores, tanto internos como externos, tomen acabado conocimiento de los propósitos de acción del gobierno local.

(c) Decisiones Operativas. Los anteriores tipos decisorios han referido al desarrollo de las herramientas básicas que ayudarán a encaminar las acciones tanto urbanas como administrativas del gobierno municipal. Corresponde ahora avanzar sobre la forma de llevarlas a cabo.

En esa dirección es necesario adoptar ciertas decisiones, destinadas a diseñar modalidades concretas de coordinación, ejecución y control de los programas y proyectos seleccionados.

Los resultados de este tipo de decisiones constituyen entonces y básicamente, procedimientos de (i) coordinación, (ii) ejecución y (iii) control.

En cuanto a los procedimientos de coordinación, aspecto que se releva crítico en el funcionamiento del actual sistema decisorio, puede señalarse que su objetivo consiste en definir mecanismos de cooperación entre las áreas involucradas en las distintas fases del desarrollo de políticas, programas y proyectos.

Desde esta perspectiva general, la coordinación corresponde básicamente a todo funcionario con responsabilidades de conducción de unidades y/o programas de trabajo.

Ahora bien estas decisiones adquieren una relevancia especial cuando se está frente a programas o proyectos que involucran a distintos sectores del Municipio o a otras instituciones. En estos casos, las modalidades de coordinación deben atender a la multiplicidad de aportes necesarios al desarrollo de las iniciativas, permitiendo paralelamente una asignación de responsabilidades que otorgue capacidades reales de conducción.

Para las acciones de alcance solo sectorial, la experiencia organizacional brindará en muchos casos rutinas que regulen los cursos de actuación. Sin embargo, aquellas acciones de nivel mas complejo o de carácter innovativo, requerirán de un esfuerzo de especial de diseño.

La ejecución constituye una compleja tarea durante la que se pone en juego la obtención misma de los resultados planificados. Su desarrollo debe por lo tanto ser exhaustivamente preparado, para lo cual resulta necesario establecer mecanismos que permitan, para cada una de las actividades implicadas en los programas o proyectos, prever los distintos aspectos de su puesta en marcha. A estos mecanismos referiremos en adelante con el término matriz de operaciones.

El control, en este nivel de las decisiones ordenativas, se limita al diseño de los instrumentos que permitan el seguimiento de las operaciones. Para ello es condición indispensable que la programación de las mismas brinde indicadores concretos que faciliten esta tarea.

- Funciones decisorias contributivas. Esta categoría de funciones agrupa a un conjunto de decisiones de distinto tipo, que posibilitan un adecuado desarrollo técnico de las demás funciones decisorias del sistema. Los tipos básicos de decisiones contributivas son:

(a) Informativas. Refieren a la provisión de información necesaria al desarrollo del conjunto de las funciones del sistema de toma de decisiones.

El contenido de sus productos tiene que ver con los siguientes aspectos:

- Administrativos: esto es aquellos datos que permitan dar cuenta de la dotación, evolución, situación, etc., de los recursos humanos, presupuestarios, físicos, etc.;
- Contextuales: con lo que aludimos a información relativa a aspectos urbanos (dotación, localización, estado, etc. de la infraestructura y el equipamiento); socio-ambientales (salud, educación, pobreza, desarrollo económico, etc.) e institu-

cionales (normativa de alcance local, incumbencias y acciones sociales y urbanas de otras instituciones, etc.);  
 - De Resultados: es decir acerca de las metas concretas obtenidas en las acciones emprendidas.

Técnicamente estos productos se relacionan con metodologías y procedimientos destinados a la recolección, procesamiento, sistematización y disposición de datos, tanto de aquellos permanentes - los que el subsistema de información brinda rutinariamente-, como de la información que deba elaborarse para la satisfacción de necesidades puntuales de áreas de la organización.

(b) Evaluativas. Por este tipo de decisiones entendemos a las actividades por las cuales la administración verifica que los programas y proyectos atiendan a la satisfacción de los objetivos y políticas institucionales definidos en la estrategia de gestión y en los programas y proyectos. Se trata básicamente de un ejercicio destinado a balancear el "comportamiento" de tales iniciativas frente a distintos parámetros, en los momentos previos y posteriores a su operación.

Sus productos se relacionan según lo anterior con el objeto del análisis y con la oportunidad en que se efectúa. En este documento no referiremos especialmente a la evaluación ex-ante de iniciativas y a la evaluación ex-post de la gestión, cuyo producto denominaremos Informe Anual de Gestión.

(c) Asesorativas. Esta actividad decisoria concurre a la prestación de variadas formas de apoyo a los distintos momentos, fases y niveles de la organización involucrados en el proceso decisorio.

Sus resultados no pueden tipificarse estrictamente, pero atienden a la disposición de metodologías, al análisis de problemas, al registro y disposición de alternativas de acción mediante la administración de un banco de proyectos, a la cooperación en la definición de modalidades de integración y coordinación de actividades, etc.

- Funciones Decisorias Infraestructurales. Refiere a aquel tipo de decisiones vinculadas a la administración y provisión de recursos humanos, materiales y financieros necesarios al desarrollo del sistema.

Los resultados que derivan de estas funciones consisten en apoyos al proceso decisorio sustantivo, mediante el aprestamiento del conjunto de recursos y su disponibilidad de acuerdo con las previsiones adoptadas en los programas y proyectos.

- Funciones Decisorias Legislativas. Esta categoría de función decisoria es desempeñada por los órganos de representación ciudadana. En el caso del Municipio que analizamos, dicha instancia toma el nombre de Consejo Deliberante.

Los tipos de decisiones que son propios de esta función se relacionan con el trascendente rol genérico de este órgano, de representación social y de mediación entre la voluntad ciudadana y el Ejecutivo municipal.

Dicho rol se materializa en productos vinculados con la revisión de la labor ejecutiva, la iniciación de proyectos o programas municipales y la producción de legislación en los diversos campos de la gestión local.

En dicho sentido, el Concejo Deliberante, tiene formalmente una capacidad de actuación en las distintas funciones del sistema de toma de decisiones antes descritas.

En el cuadro 2, se esquematizan las funciones, tipos y productos decisorios desarrollados en los párrafos precedentes.

-----  
Cuadro N° 2  
-----

Categorías de Funciones Decisorias	Tipos de Decisiones	Productos
Ordenativas	Estratégicas	Plan de Largo Plazo Estrategia de Gestión
	Programáticas	Programas y Proyectos Sustantivos y Adjetivos Plan Anual de Gestión
	Operativas	Procedimientos de Coordinación, Ejecución y Control
Contributivas	Informativas	Administración de Base de Datos
	Evaluativas	Evaluaciones Ex-ante e Informe Anual de Gestión
	Asesorativas	Metodologías de Trabajo Administración de Banco de Proyectos
Infraestructurales		Aprestamiento y Provisión de Recursos Humanos, Materiales y Financieros
Legislativas		Legislación Iniciativas de Acción Revisión de la labor del Ejecutivo

-----

## 6. La Arquitectura del Sistema

Los tipos de decisión anteriormente descritos pueden ser alojados bajo distintos criterios en áreas o niveles de la organización del municipio. Si bien estos criterios deben vincularse con el rol que se otorga a tales áreas en el funcionamiento de la organización, su asignación puede llevar a la necesidad de efectuar algún tipo de modificación en los mismos.

En el sentido anterior "alojar" una función decisoria en una determinada parte de la organización significa básicamente asignar un grado de responsabilidad que debe ser claramente especificado.

En el caso de la Municipalidad de Córdoba es conveniente que la propuesta de ubicación de las funciones decisorias dé cuenta básicamente de las necesidades que, en este plano, fueran identificadas en la fase de análisis y descripción del sistema de toma de decisiones (Parte II), consistentes en: (i) reordenar la distribución de los roles decisorios al interior de la organización y (ii) prever el desarrollo de ciertas funciones del sistema que no se encuentran contempladas en la actual organización del municipio.

La primera cuestión se relaciona con el nivel de incertidumbre (3) que puede estar contenido en los problemas a atender y con las responsabilidades decisorias que se asignan a los niveles y áreas de la organización. Al respecto dos criterios parecieran pertinentes.

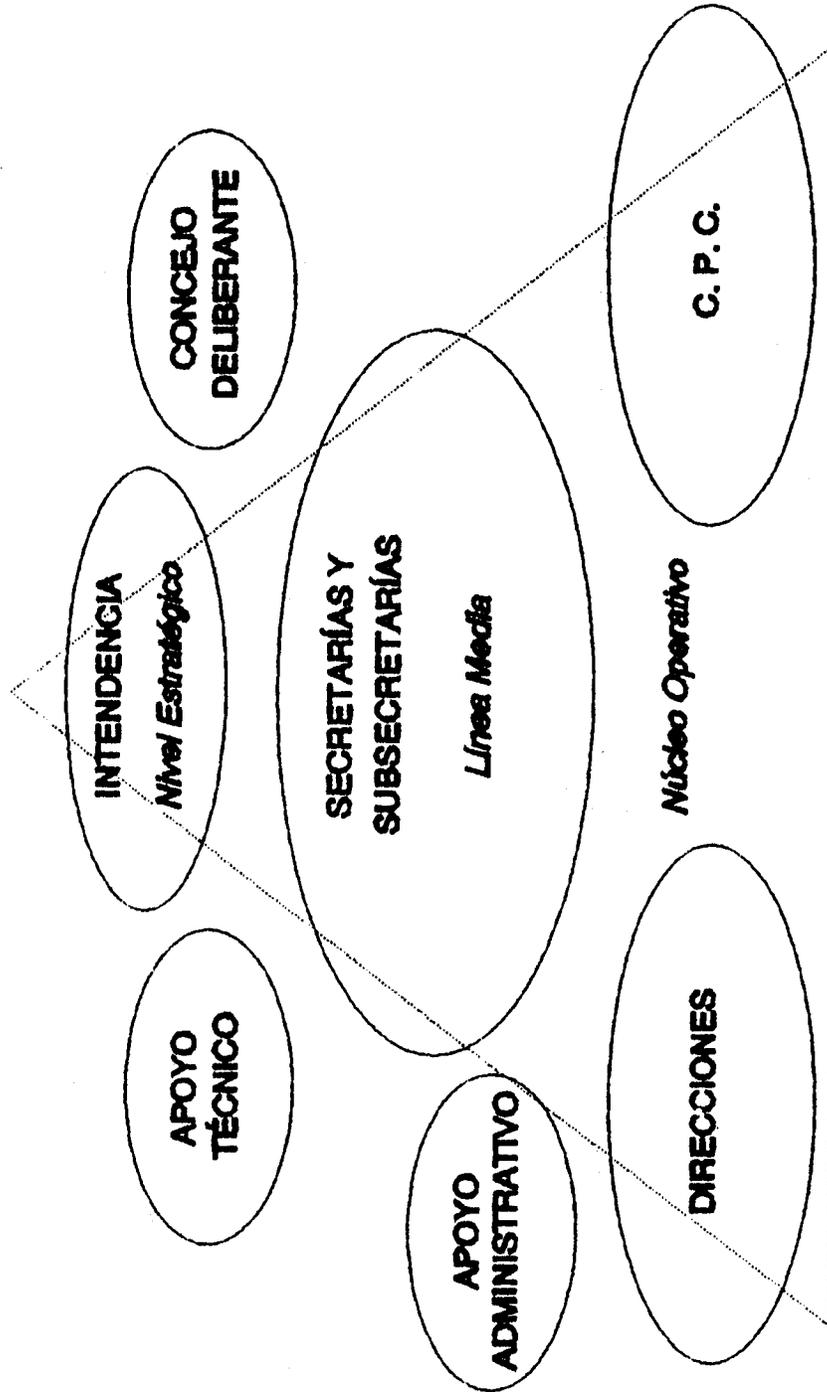
El primero alude a la conveniencia de que la asignación de responsabilidades obedezca a una graduación, según la cual se asigne a los niveles superiores el tratamiento de aquellas clases de problemas con un contenido de mayor incertidumbre (relacionadas especialmente con cuestiones estratégicas y programáticas), mientras que los niveles técnicos de la estructura organizacional deberían tener a su cargo aquellas cuestiones con una menor carga de incertidumbre (típicamente las de operación).

Un segundo criterio, consecuente con el anterior, debe provenir de las características de la estructura organizacional del gobierno local. A efectos de esquematizar el desarrollo de este apartado, es posible adaptar al caso de estudio, la estructura que al respecto ha propuesto H. Mintzberg (4).

Podemos así, definir seis ámbitos básicos en los que localizar las anteriores funciones del sistema de toma de decisiones: Nivel Estratégico, Línea Media, Nivel Operativo, Apoyo Técnico, Apoyo Administrativo y Legislación y Control.

En la Gráfica N° 1 se muestra el esquema de dicho autor adaptado al caso de estudio.

# 1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA



En base a dicho esquema pueden identificarse las áreas y niveles jerárquicos de la organización municipal que se involucran en el sistema de toma de decisiones o más precisamente, las responsabilidades de decisión (tipos de decisión) que se asignan a tales ámbitos organizacionales. Señalemos al respecto algunos elementos:

. Las funciones de carácter ordenativo son asignadas a la estructura de línea (ejecutiva) conformada por las áreas sustantivas y adjetivas de la institución municipal. Se sigue para ello el criterio de que los niveles de la organización que tienen capacidad de ejecución, deben jugar un rol importante en la planificación de las actividades (5).

. Las funciones decisorias contributivas (informativas, de evaluación y asesorativas) se atribuyen a un área de Apoyo Técnico a conformar y que se ubicaría, de acuerdo con las recomendaciones del estudio de base, en dependencia directa de la Intendencia y en una relación de horizontalidad respecto de las secretarías del municipio. Ello implica que sus vínculos con las mismas serían de tipo consultivo y no jerárquico, tratándose en términos del antemencionado autor, de una función de enlace.

. Las funciones administrativas de carácter infraestructural se ubican por otra parte, en un área virtual que denominamos apoyo administrativo y que en la realidad del Municipio de Córdoba esta representada por las estructuras de las Secretarías General y de Economía.

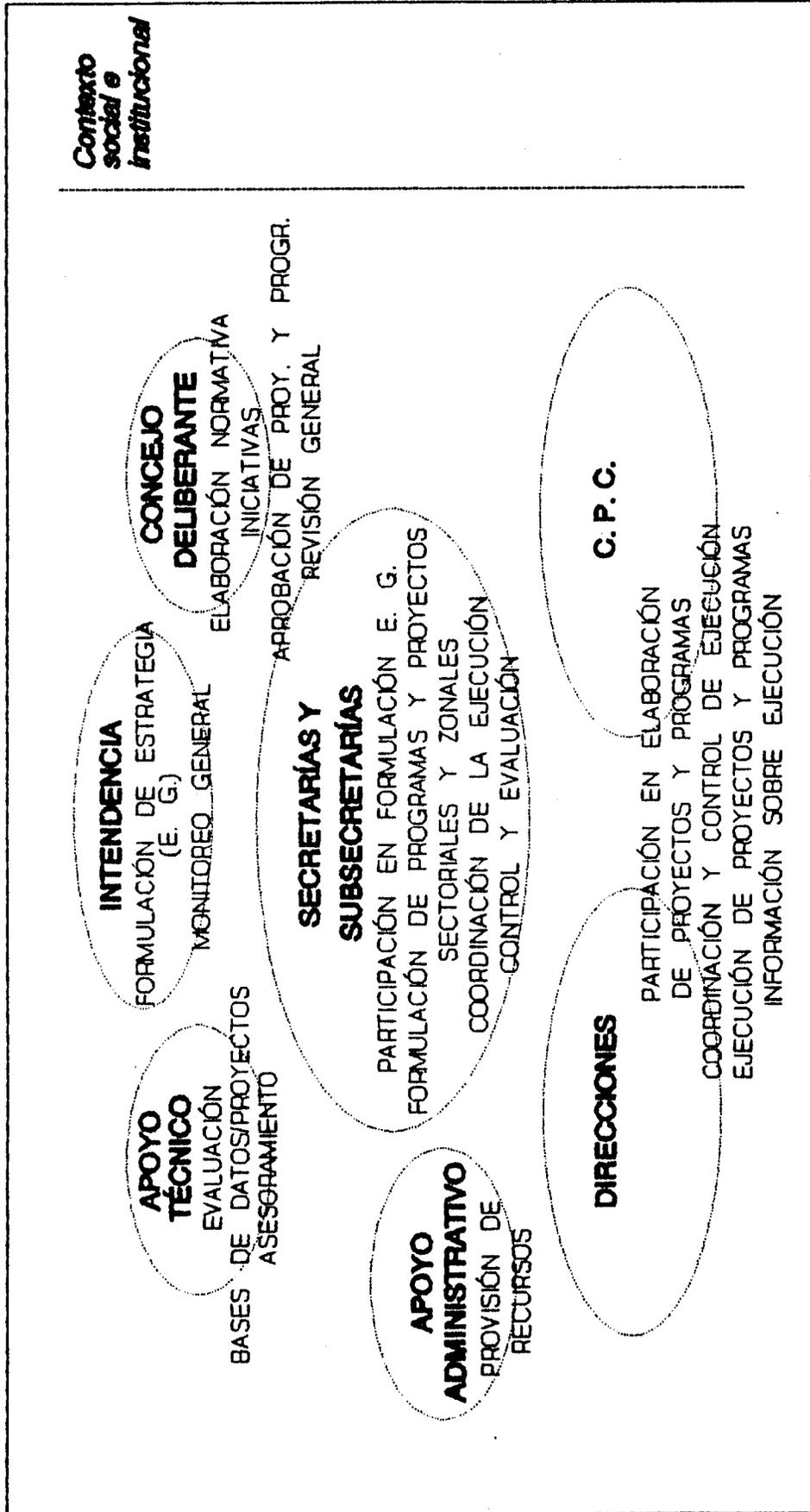
. Por último las funciones de legislación y control son desempeñadas como se conoce por el Concejo Deliberante.

En el cuadro 3 se esquematiza esta distribución, y en la Gráfica 2 se muestra la forma en que las funciones decisorias se alojan al interior del esquema organizacional.

Cuadro N° 3

Partes de la Organización	Niveles de la Organización Municipal	Productos Decisorios
Nivel Estratégico	Intendente/Secretarios Gabinete	Estrategia General Plan Anual de Gestión Coordinación y Control Evaluación General
Línea Media	Secretarías/Subsecretarías	Programas y Proyectos Coordinación y Control
Nivel Operativo	Direcciones/C.P.C.	Programas y Proyectos Ejecución, Coordinación y Control
Apoyo Técnico	Apoyo Técnico	Administración Base de Datos Administración Banco de Proyectos Metodologías de trabajo Evaluación de Proyectos y Programas Evaluación de la Gestión
Apoyo Administrativo	Secretarías y Direcciones Adjetivas	Provisión de Recursos Humanos, Materiales y Financieros
Legislación y Control	Concejo Deliberante	Legislación urbana y administrativa Iniciativas Revisión

## 2. FUNCIONES DECISORIAS DEL SISTEMA



## 7. La Dinámica del Sistema

### - Elementos Previos.

Señalábamos inicialmente que uno de los objetivos del sistema de toma de decisiones, consistía en ordenar la conversión de la estrategia política de gobierno en una estrategia de gestión institucional, que permita la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos y programas concretos de acción. En este sentido, decíamos, el sistema de toma de decisiones, constituye un instrumento de gestión destinado a otorgar viabilidad a la estrategia política de gobierno.

Ahora bien, dicha conversión representa un proceso organizacional de carácter complejo, dado entre otras cuestiones por que la toma de decisiones constituye un ejercicio de balance entre objetivos políticos y técnicos. Tal complejidad, puede ser descrita a partir dos tipos de componentes:

- Componentes Técnico-Organizacionales: Con lo que nos referimos a actividades que se orientan, en cada tipo de decisión, a la búsqueda de la racionalidad técnica en la resolución de los problemas, sean éstos urbanos, sociales o institucionales. No obstante, debe suponerse que no existe una racionalidad única, sino más bien un conjunto de opciones dadas por las ópticas de los actores que intervienen.

De esta forma, tales actores trasladan al proceso decisorio, distintas posiciones u opciones técnicas que pueden a su vez tener diferentes orígenes: personales; institucionales, en "representación" de criterios o intereses de los ámbitos de los que proceden; sociales, derivadas de actores externos a la organización.

- Componentes contextuales: Esta otra dimensión alude a la percepción -intuitiva y/o sistemática- que los actores internos tienen acerca de intereses y voluntades originadas en el contexto de la organización. Estos "inputs", de indudable influencia en la toma de decisiones, se relacionan con la búsqueda de racionalidad política, esto es con la necesidad de legitimar ante actores específicos del contexto, las acciones del municipio.

Lo anterior nos indica que la toma de decisiones no es una tarea simple y que la descripción de su dinámica exige tener en cuenta múltiples dimensiones, como forma de contar con elementos que permitan acotar al máximo la incertidumbre que es propia de estos procesos.

## 8. Las Fases del Sistema

Digamos en primer lugar que la dinámica del sistema de toma de decisiones puede ser descompuesta para su observación en un conjunto de etapas, cuya organización debe responder a la obtención

de los productos que son propios de las funciones ordenativas del sistema. Una representación simple de tales etapas o fases puede ser observada en la Gráfica 3.

En dicha gráfica puede analizarse el proceso del sistema de toma de decisiones, compuesto por las siguientes fases:

- Formulación Estratégica
- Formulación y Presupuestación de Programas y Proyectos
- Operación de Programas y Proyectos
- Evaluación de Resultados

Cada una de estas fases, requiere del desarrollo de las demás funciones del sistema. Dicho de otro modo, a la consecución de estas fases, concurren distintos tipos de decisiones y productos contributivos y/o infraestructurales y/o legislativos.

Las etapas señaladas conforman una cadena continua de actividades, que sin embargo no debe necesaria ni metodológicamente seguir una secuencia lineal. El desarrollo de cada una de ellas puede demandar, muchas veces, el regreso a fases anteriores, con el objeto de confirmar o redefinir determinados aspectos.

Pasemos entonces a describir las distintas fases.

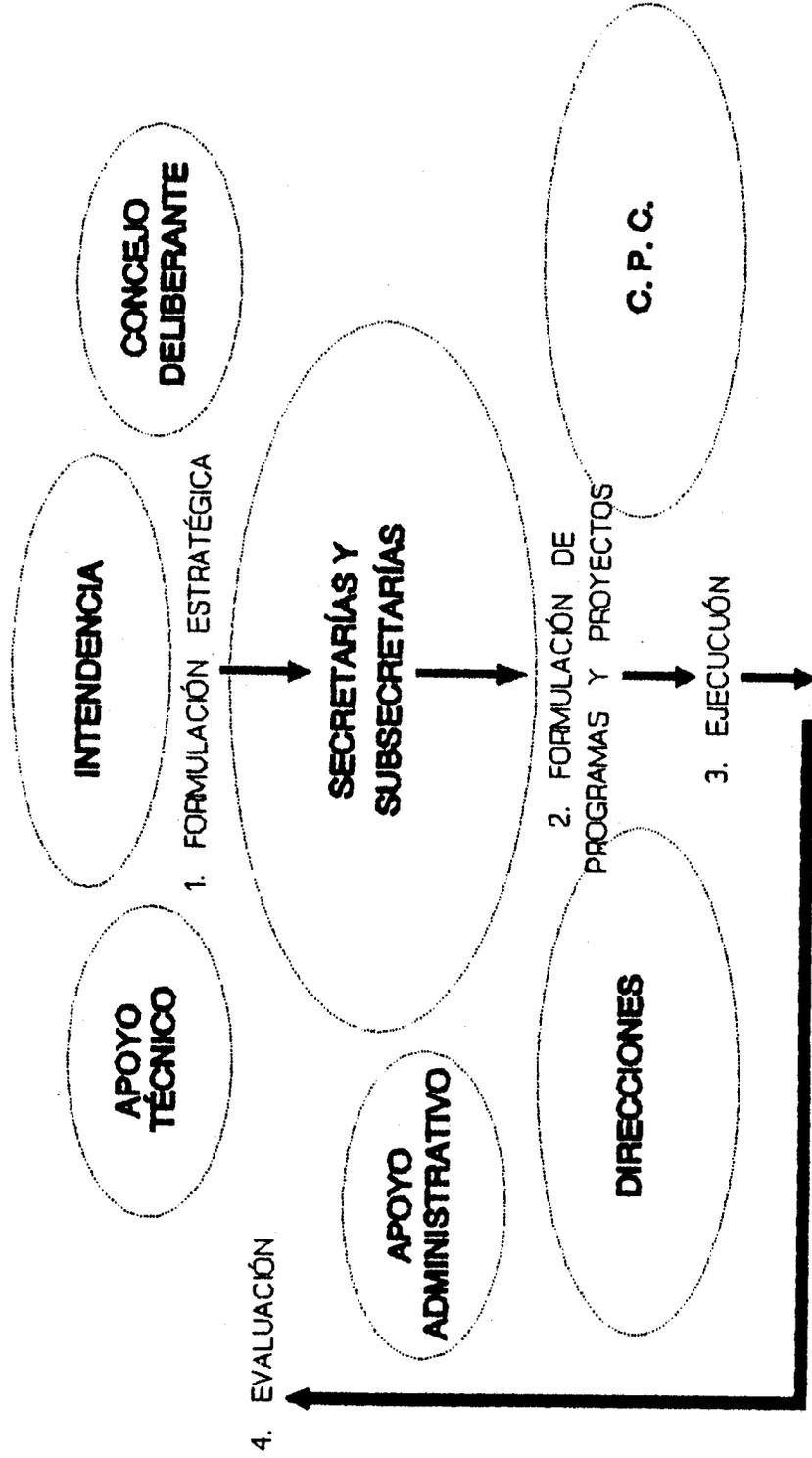
(a) Formulación Estratégica. El Plan de la Largo Plazo y la Estrategia de Gestión, constituyen los productos a que esta fase deberá dar lugar. Nosotros analizaremos solo el segundo de los mismos. Conocemos ya cual es el contenido técnico de este producto. Nos interesa ahora puntualizar sus características y los insumos necesarios. A partir de ello podremos describir su desarrollo. Veamos entonces las características relevantes de esta etapa:

. La responsabilidad decisoria última sobre la misma corresponde a la cúspide de la estructura (Intendente); no obstante, el proceso de construcción de la estrategia no constituye una actividad individual sino de carácter cooperativo;

. Como consecuencia de ello, es conveniente que la decisión adoptada sea producto del consenso de los actores involucrados, condición ésta en la que descansa buena parte de la posibilidad de que el sistema de toma de decisiones contribuya efectivamente a la homogeneización del equipo de gobierno y de sus acciones y discurso consecuentes

Un segundo aspecto que interesa analizar refiere a los insumos decisorios necesarios al desarrollo de este proceso:

### 3. FASES DEL SISTEMA



. La formulación de la estrategia requiere, idealmente, de un análisis de situación de tipo sintético pero exhaustivo acerca de la problemática tanto urbana como de gestión. Esta información es en parte resultado de lo que hemos llamado funciones contributivas, específicamente del tipo de actividades vinculadas con la obtención, procesamiento y administración de información.

. Un insumo importante es también la estrategia política de gobierno (la plataforma electoral) que, habiendo sido plebiscitada en el acto eleccionario, tiende a expresar la voluntad ciudadana. Su viabilidad debe ser sujeta a verificación adicional a través de este proceso decisorio.

. Finalmente existirá al interior del equipo político de gobierno, un conjunto de informaciones personales, que pueden registrar mayor o menor sistematicidad, que deben ser tomadas también en cuenta.

En base a lo anterior podemos ahora describir esta fase del proceso decisorio, lo cual realizaremos en relación con cada uno de los actores o instancias institucionales que intervienen:

(i) Area de Apoyo Técnico: Puede decirse que este área desata el proceso mediante la elaboración de un diagnóstico sintético sobre la situación urbana y de gestión. Se trata básicamente de un listado completo y jerarquizado de problemas y oportunidades de acción, que deberá ser efectuado a partir de información disponible. Este diagnóstico deber ser puesto a disposición de la Intendencia y de las Secretarías.

(ii) Intendente: Corresponde a este nivel de la organización el establecimiento de pautas o criterios generales de política alrededor de los siguientes aspectos: Caracterización de la problemática urbana y de gestión; Lineamientos de acción; Propuesta de prioridades de acción y Propuesta para la distribución de los recursos necesarios a cada línea de acción.

Los señalados criterios deberán ser formalmente descritos, definiendo con claridad cada uno elementos ante enunciados. Para el desarrollo de estas pautas el Intendente podrá contar con el asesoramiento del Area de Apoyo Técnico.

(iii) Secretarías y Subsecretarías: A partir de las anteriores pautas, cada subsecretaría o ámbito específico de gestión, elabora su propuesta de estrategia, que llamaremos sectorial y que alcanza al ámbito funcional de su responsabilidad.

Los elementos que contribuyen a esta elaboración son la estrategia política de gobierno, el diagnóstico sintético sobre la problemática urbana y de gestión y el conocimiento personal de los funcionarios.

Uno de los ejes alrededor del cual debe darse esta tarea, esta constituido por una previa y clara identificación, por cada secretaria, de los problemas sobre los que pretende actuar.

(iv) Gabinete: Esta instancia colectiva representa el instrumento fundamental de la etapa decisoria que analizamos. Tiene como rol el de compatibilizar las propuestas sectoriales, teniendo como elementos básicos de trabajo los insumos de información antemencionados. El resultado de esta actividad, constituye una propuesta de estrategia, sobre la cual el Intendente deberá adoptar una decisión definitiva.

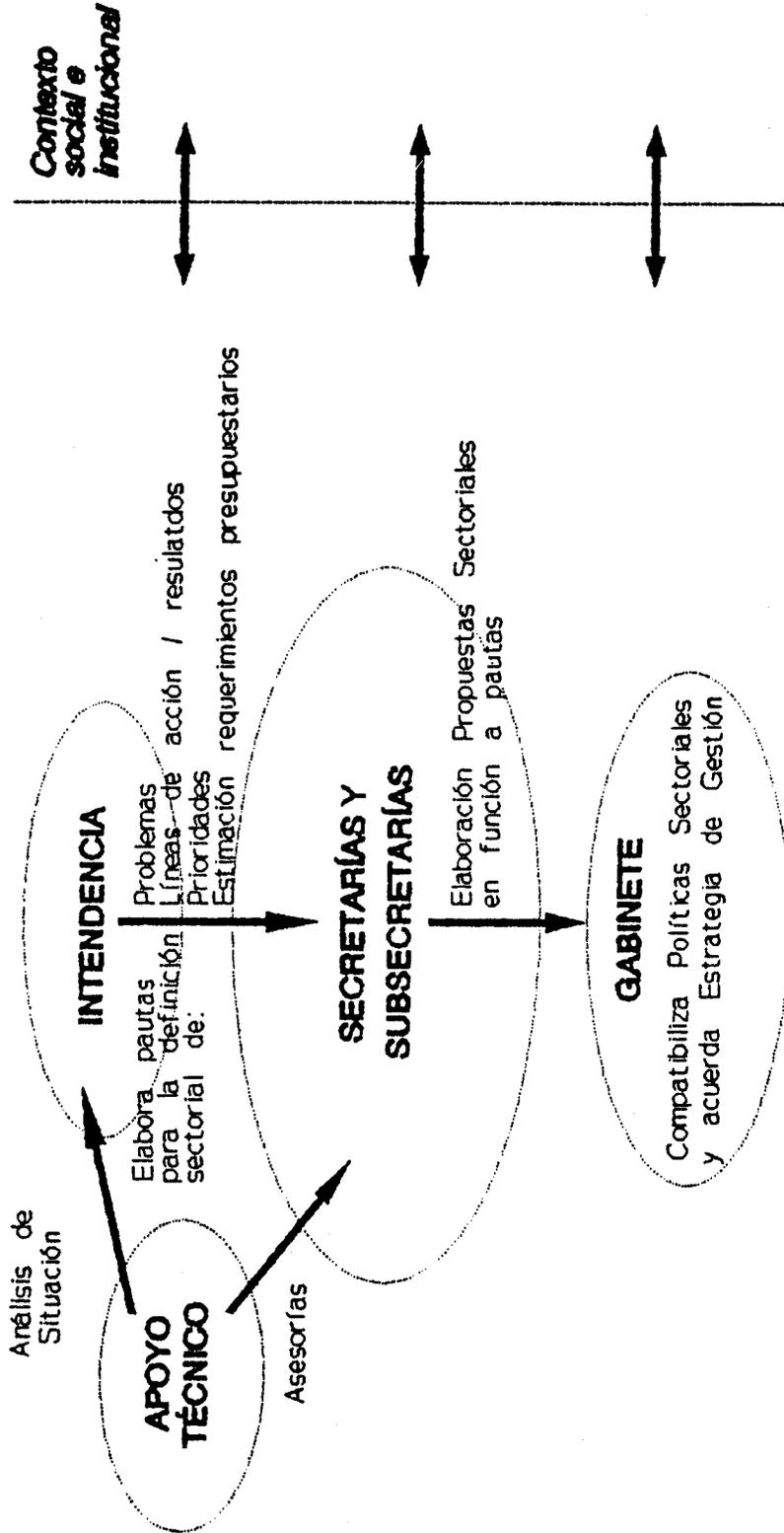
Debe señalarse que la eficacia de este instrumento reside en la composición del gabinete y en la eficacia de la metodología de trabajo se adopte. Respecto a lo primero y según es práctica actual en el Municipio que analizamos, el gabinete debería albergar a Secretarios y Subsecretarios, Asesores del Intendente, representación del Concejo Deliberante y a miembros del equipo de Apoyo Técnico cuya conformación se propone. Una composición como la señalada viabilizará la integración del equipo político alrededor de los objetivos y lineamientos fundamentales de gestión.

(v) Intendente: finalmente es responsabilidad de este nivel superior definir la estrategia de gestión y comunicar la misma a sus funcionarios políticos.

La fase del proceso decisorio aquí descrita, puede también ser observada en la siguiente Gráfica 4.

# DINÁMICA DEL SISTEMA

## 4. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN



(b) Formulación y Presupuestación de Programas y Proyectos. Veamos en primer término algunas características del tipo de decisiones ordenativas a generar en esta fase:

. La decisión sobre la formulación de programas y proyectos corresponde estrictamente a las áreas funcionales identificadas en la estrategia. Básicamente se tratará de las secretarías y subsecretarías y de áreas que no revistiendo dicho rango tengan a cargo actividades que se hayan considerado fundamentales para el desarrollo de la gestión local.

. Estos instrumentos de acción pueden según hemos visto referir a aspectos tanto sustantivos como adjetivos y tener un alcance sectorial, intersectorial o interinstitucional. Asimismo es necesario definir si su aplicación será realizada a través de terceras personas (empresas, ONGs, Entes Vecinales, etc.) o por administración.

. Se trata de un momento decisorio al que concurren insumos y por lo tanto decisiones (infraestructurales, contributivas, legislativas) del conjunto de instancias organizacionales y extraorganizacionales y a través del cual se materializa, toma cuerpo, la acción futura del municipio.

. En estos sentidos la actividad de formulación constituye un proceso que debe articular la actividad de los funcionarios a que se asignen estas actividades, en relación con insumos técnicos de distinto tipo y con demandas contextuales

. Las decisiones sobre programas deben orientarse por lo tanto al logro de una perspectiva tanto integral, en el sentido de que deben considerar el conjunto de dimensiones involucradas, como integrada, entendiéndolo por ello a una labor coordinada entre distintas instancias organizacionales.

. Una cuestión a la que debe otorgarse máxima relevancia en esta fase, está constituida por la presencia de fuertes restricciones en la disponibilidad de recursos fiscales.

. Ello implica que las decisiones acerca de la formulación de iniciativas deben considerar esta situación, dando cuenta de la misma a través de la elección de cursos de acción que satisfaciendo objetivos, minimicen el uso de recursos.

. En el sentido anterior, es conveniente atender a la posibilidad de que el desarrollo de propuestas, su posible operación y el financiamiento de las mismas sea el resultado de la cooperación con sectores sociales (asociaciones ciudadanas, ONGs, empresas) que guarden, frente a tales emprendimientos, intereses tanto sociales como económicos.

. Es importante señalar finalmente, que la fase de formulación, más que como una secuencia lineal, debe ser vista como un

conjunto de procesos relativamente independientes que, sobre la base de una metodología común y teniendo como "centros" a las distintas secretarías, van interactuando de modo sistemático con los distintos actores institucionales y sociales.

En relación a los insumos necesarios a esta fase:

. El antecedente fundamental para el desarrollo de esta etapa, lo constituyen sin duda los objetivos y políticas generales y sectoriales que han sido integradas en la estrategia de gestión.

. Paralelamente resultará necesario disponer de una metodología uniforme de formulación de programas y/o proyectos, que facilite las labores de evaluación ex-ante y ex-post.

. Dicha metodología deberá comprender, además del proceso necesario para la elaboración de los instrumentos de acción, una indicación precisa de las dimensiones que son consideradas prioritarias por el gobierno del municipio.

. La metodología de presupuestación de proyectos y programas, representa también un indispensable insumo a esta fase. La misma debería contemplar los criterios que se han señalado.

. Un elemento relevante lo constituye asimismo la disponibilidad de estudios, el registro de experiencias, etc., que permitieran aumentar el conocimiento sobre los problemas a encarar.

. Finalmente es necesario contar con personal técnico experto en todas las dimensiones relevantes de la problemática a la que refieran los instrumentos a desarrollar.

En función a estos elementos y a los contenidos técnicos descritos, podemos ahora analizar la fase de formulación y presupuestación de programas y proyectos municipales. Al igual que para el caso de la estrategia, realizaremos esto a partir de las áreas y actores que intervienen.

(i) Intendencia: Podemos decir que la intendencia, "tiñe" u orienta el conjunto de actividades vinculadas a esta fase del sistema decisorio, proporcionando el marco general (estrategia) en el que este esfuerzo de programación debe ser desarrollado.

(ii) Secretarías y Subsecretarías: Este nivel constituye la línea media de la organización municipal. Como tal representa una suerte de bisagra entre los objetivos de gobierno y las áreas de operación.

El desafío y el rol primordial de la línea media consiste en su capacidad de coordinación, vista como la necesidad de articular y procesar insumos tanto políticos como técnicos, en función a la elaboración de respuestas (programas y/o proyectos) a la problemática identificada.

La coordinación se presenta así como un instrumento genérico pero privilegiado para la toma de decisiones en esta fase. El mismo debe ser ejercido en vinculación con las unidades internas, pero también con los actores del contexto, cuyas demandas e intereses deben ser vistas como oportunidades de acción para el Municipio.

En el sentido anterior deberán preverse en esta fase herramientas concretas que permitan hallar espacios de cooperación con dichos actores. Estos instrumentos podrán adoptar distintas modalidades concretas (Comités ad-hoc, Equipos de trabajo, Puestos de enlace, Directivos integradores, etc.), según sea el tipo de problema (Recordemos aquí la necesidad de considerar cuestiones tales como cantidad de actores relacionados, tipo de información disponible, etc.).

Por otro lado los niveles medios de la organización tienen como primera responsabilidad la de identificar, en el marco de la estrategia, el listado de proyectos y programas que serán diseñados y presupuestados. Para el desarrollo de este listado debe contemplarse la posibilidad de asesoría del área de Apoyo Técnico y los aportes internos y contextuales que es posible obtener. En los párrafos siguientes analizaremos estos aspectos.

(iii) Equipo Técnico de Presupuestación y Formulación: ~~Digamos~~ previamente que el ejercicio de las funciones de coordinación de la línea media, requiere que los distintos sectores que la integran asignen las responsabilidades de diseño que corresponden a esta fase.

Para ello será necesario seleccionar y constituir un equipo técnico ad-hoc por cada secretaría o área relevante, al que se asignarán las responsabilidades específicas de registrar y procesar distintos insumos, en función al diseño y presupuestación de programas y/o proyectos. Para esta tarea, estos equipos, deberán tener en cuenta las normas y procesos señalados en las metodologías de formulación y presupuestación.

La selección de este equipo constituye un paso clave en el proceso decisorio de la formulación. Pensemos por un momento que su rol reside en la elaboración de los instrumentos concretos a partir de los cuales el Municipio llevará adelante sus propósitos de gobierno. En este sentido resulta conveniente atender a los requisitos señalados en la descripción de los insumos de esta fase.

(iv) Apoyo Técnico: Este ámbito funcional genera, como hemos visto, distintos productos que tienen como objetivo, en esta fase en particular, contribuir al mejor desarrollo de las actividades de formulación.

Pone a disposición de las secretarías, elementos de diagnóstico adicional sobre el problema, e informes sobre las iniciativas contenidas en el banco de proyectos. Estos insumos permitirán una

racional elaboración del listado de programas y proyectos a ser diseñados.

En un segundo momento, proporciona a los equipos técnicos, una metodología de diseño con características uniformes cuyos contenidos fundamentales son:

- Por un lado, un proceso técnico de formulación de tipo simple y flexible.
- Por otro, indicaciones que permitan operacionalizar las dimensiones que han sido priorizadas en la estrategia de gestión.
- Finalmente deberá establecer los criterios fundamentales a ser contemplados para la coordinación, ejecución y control del proyecto, tales como determinación de responsabilidades, cronogramas, flujo de fondos, indicadores de eficacia y eficiencia, etc.

Coopera asimismo con dichos equipos en la evaluación integral ex-ante de sus proyectos y programas y en el diseño de los procedimientos de coordinación necesarios de programas, especialmente de aquellos que tienen un alcance intersectorial o interinstitucional o que revistieran una complejidad que así lo requiriese.

En un tercer momento de esta fase, el área de Apoyo Técnico presta asesoramiento a la Intendencia para el análisis de los paquetes de proyectos y programas diseñados por cada Secretaría y coopera con la Secretaría de Economía en la confección del Plan Anual de Gestión.

(v) Apoyo Administrativo: Hemos señalado que la formulación de los instrumentos para la acción del municipio, debe ser realizada en el marco de una disponibilidad limitada de recursos.

La racional utilización de estos recursos en la satisfacción de los fines sustantivos de la organización municipal, constituye uno de los criterios a cuya operacionalización debe contribuir esta área.

Por otro lado este ámbito funcional asesora a los responsables de la formulación acerca de las normas de administración de recursos humanos, materiales y financieros necesarios al desarrollo de los programas y proyectos.

Respecto al último recurso señalado es responsabilidad fundamental de éste ámbito funcional proporcionar a los equipos técnicos la metodología de presupuestación de programas y proyectos. En las instancias finales de esta fase, el área respectiva (Secretaría de Economía) coopera con Apoyo Técnico en la formulación del Plan Anual de Gestión.

(vi) Direcciones y Centros de Participación Comunal: Estos niveles, dependientes de la Línea Media, representan el Núcleo

Operativo de la organización municipal y como tales están en contacto directo con la problemática a atender y con los recursos humanos y técnicos disponibles

Tienen por ello una alta capacidad para proporcionar información relacionada con demandas sociales, con iniciativas o ideas de acción y con proyectos que, al momento de la formulación, se encuentren en ejecución.

Además de constituir una fuente sistemática para la obtención de dicha información, estos niveles cuentan con una experiencia sobre la problemática que debe ser especialmente tenida en cuenta.

(vii) Contexto socio-institucional: Cuando nos referimos al contexto, estamos hablando de la forma en que sectores específicos del mismo se expresan en relación a cuestiones de interés para el gobierno local. Por lo tanto y más precisamente, interesa al proceso de formulación no "el contexto" en general, sino las demandas de actores concretos que asumen la representación de intereses relacionados con el problema.

Tales actores pueden ser sociales (asociaciones, cámaras empresarias, organismos no gubernamentales, etc.) o revestir un carácter estatal (otros municipios, instituciones provinciales y nacionales).

El personal responsable del proceso de formulación debe intentar un adecuado análisis e identificación de los mismos, así como una caracterización social, económica y técnica de la demanda que representan. Un análisis de esta naturaleza contribuirá a ampliar nuestros puntos de vista sobre la caracterización y modalidades alternativas de resolución de la problemática considerada.

Contribuirá también a definir un orden de prioridades para el desarrollo de los programas y posibles líneas de participación social y de cooperación que potencien la capacidad de acción del gobierno local frente a la problemática de que se trate.

Dicho análisis debe permitir asimismo obtener una idea clara acerca de la viabilidad de las acciones que se desea emprender, entendida ésta como la posibilidad de obtener consenso, lograr apoyos y evitar oposiciones para las iniciativas del municipio.

Esta actividad debería ser efectuada a partir de instrumentos que permitan sistematizar su desarrollo. Parecieran especialmente adecuados a esta actividad la conformación de Comités ad-hoc integrados por actores sociales y funcionarios locales, destinados a organizar este tipo de relaciones, posibilitando la recolección y tratamiento de demandas contextuales y de iniciativas tanto del gobierno como de tales actores.

(vii) Concejo Deliberante: La presencia de este organismo en el momento de la formulación de los instrumentos puede concretarse en dos momentos de esta fase.

El Concejo Deliberante constituye por sus funciones de representación, una importante fuente de información con la que deberían establecerse relaciones sistemáticas de consulta, que permitan incorporar su perspectiva.

Asimismo, es atribución del consejo la formulación de iniciativas de acción que, si bien no obligan a su acatamiento por parte del Ejecutivo, constituyen un valioso conjunto de antecedentes. Ambos elementos, deben ser tomados en cuenta al momento de tomar una decisión respecto a los programas y proyectos que se seleccionarán y diseñarán.

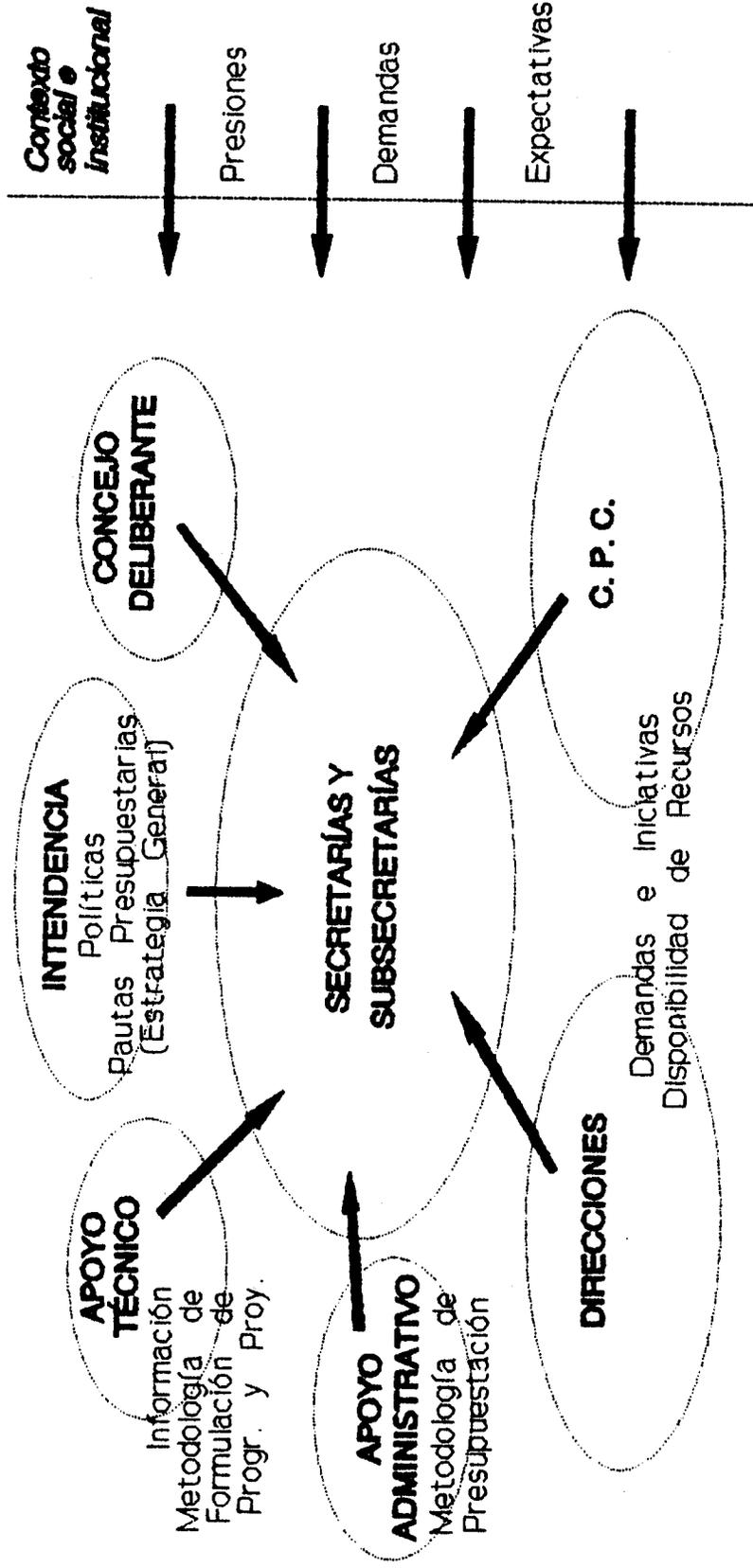
Un segundo momento, en el que este órgano municipal asume funciones claramente decisorias, consiste en el tratamiento y aprobación del Plan Anual de Gestión.

(viii) Intendencia: El nivel superior del Departamento Ejecutivo, aprueba los diseños desarrollados por las Secretarías y, con la colaboración de Apoyo Técnico y de la Secretaría de Economía, elabora el Plan Anual de Gestión del Municipio que, como hemos señalado, sintetiza el conjunto de acciones a desarrollar y sus requerimientos presupuestarios y financieros (presupuesto de operación). Este Plan es puesto a consideración del Consejo Deliberante y trasladado oportunamente a las Secretarías para su puesta en operación.

Una visión general de este momento decisorio, que intenta rescatar los rasgos propuestos, puede obtenerse de la observación de la Gráfica 5, en la que se muestra el "medio ambiente decisorio", esto es el conjunto de decisiones e insumos a ser procesados para la toma de decisiones sobre programas o proyectos.

# DINÁMICA DEL SISTEMA

## 5. MEDIO AMBIENTE DECISORIO DE LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS



(c) Operación de Programas y Proyectos. Algunas características de esta fase del proceso decisorio pueden ser expresadas de la siguiente forma:

. Esta etapa involucra básicamente a lo que hemos denominado como núcleo o Nivel Operativo de la organización municipal. En el caso que analizamos se trata del conjunto de Direcciones y de Centros de Participación Comunal (CPC).

. La operación reviste en general un alto nivel de complejidad. Esta fase del proceso decisorio constituye en efecto el momento en el que el conjunto de previsiones adoptadas deben ser puestas en marcha de acuerdo a ciertos estándares.

. En el sentido anterior los desafíos de esta fase pueden ser sintetizados en la necesidad de adoptar y poner en marcha mecanismos de coordinación, ejecución y control, que permitan asegurar adecuados niveles de eficacia y eficiencia en el desarrollo de las acciones decididas.

. Ello implica entonces y en primer lugar un esfuerzo por definir modalidades de coordinación de alcance tanto previo a la ejecución misma, como, de manera permanente, sobre el conjunto del proceso de desarrollo de las actividades.

. Dicha definición debe tener en cuenta que las demandas de coordinación serán de mayor envergadura, cuando se trate de programas y/o proyectos que son ejecutados por administración y/o cuando los mismos revisten un carácter intersectorial o interinstitucional.

. Digamos asimismo que la coordinación constituye en esta fase la actividad destinada a desarrollar a nivel de detalle las previsiones adoptadas durante el momento previo de formulación, de modo tal que sea posible una ejecución ordenada en sus aspectos organizacionales, técnicos y económicos. Este detalle se materializa en la elaboración de matrices de operaciones.

. La ejecución, como actividad central de esta etapa, implica operar, esto es poner en marcha las matrices de operaciones ante desarrolladas.

. Las decisiones que completan esta fase están dadas por el control de tales operaciones, control que implica una actividad permanente de seguimiento.

En cuanto a los insumos necesarios:

. El conjunto de datos iniciales sobre el que se desarrollan las actividades de este momento decisorio esta dado por el documento de proyecto.

. Es importante asimismo que los niveles responsables de la operación tengan un conocimiento acabado de la estrategia de gestión, al menos en aquellos aspectos que son de su incumbencia. Ello les permitirá contar con criterios generales para la resolución de cuestiones a los que la formulación pudiera no haber alcanzado.

. Junto a estos insumos de tipo programático, la aplicación requiere fundamentalmente de insumos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. El tipo de recursos necesarios y la modalidad de disposición de los mismos variará según se trate de programas de acción realizados a través de terceros o administrados por el Municipio.

. En el primer caso la ejecución constituye en realidad una actividad de control a ejercer sobre aquellas empresas o asociaciones vecinales que hallan asumido la ejecución de los proyectos o programas. Para este caso son críticas las capacidades del personal al que se asignen estas tareas, las que estarán centradas en sus responsabilidades de supervisión, en su capacitación técnica y en su lealtad institucional.

. En el segundo caso, la criticidad alcanza al conjunto de recursos a poner en marcha para la ejecución.

Veamos ahora, a partir de lo señalado, el proceso de operaciones:

(i) Direcciones y C.P.C.: Las actividades básicas de estos niveles de la organización consisten en la elaboración de:

- Criterios de Coordinación sectorial, intersectorial e interinstitucional, según sea el carácter de los programas y/o proyectos.
- Matriz de operaciones, cuyos contenidos refieren a los siguientes aspectos: Trayectoria de las operaciones, Asignación de Responsabilidades, Cronograma, Presupuesto de operaciones, Flujo de Recursos Financieros, Indicadores de Eficacia y Eficiencia.

(ii) Responsables de la Operación: Entendemos por éstos a los niveles inferiores dependientes de Direcciones y CPC o a terceros seleccionados para estas actividades. En todos los casos, las actividades que deben ser puestas en marcha por estos responsables serán las que derivan de la matriz de operaciones antes elaborada.

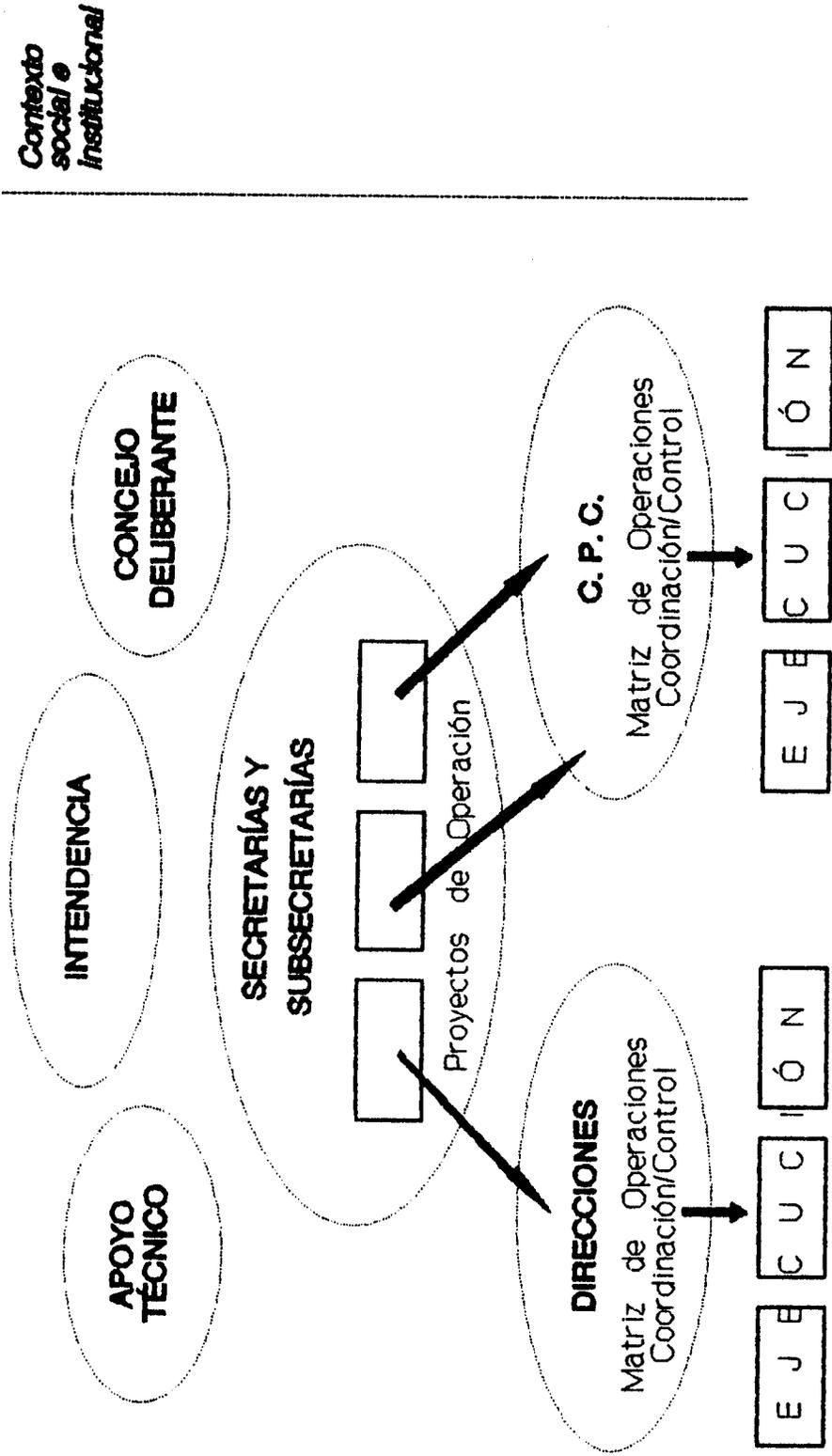
(iii) Direcciones y C.P.C.: Corresponde a este nivel ejercitar las funciones de control de las operaciones en función a los datos de la ante-mencionada matriz y a los requisitos técnicos contenidos en el documento del programa o proyecto.

Dicho ejercicio, deberá tener como resultado la elaboración de informes periódicos de avance cuya estructura de datos es similar a la adoptada para la matriz de operaciones y cuyo destino es las Secretarías del Departamento Ejecutivo y el Area de Apoyo Técnico.

(iv) Area de Apoyo Técnico: Esta área cumple el rol de cooperar con las Direcciones y en su caso con las Secretarías y Subsecretarías, para la adopción de aquellas modificaciones que la marcha de la operación aconseje introducir, tanto en los documentos de formulación como en las matrices de operación.

Una visión esquemática de esta fase puede ser obtenida de la observación de la Gráfica 6.

**DINÁMICA DEL SISTEMA**  
**6. FASE DE OPERACIÓN**



(d) Evaluación de Resultados. Las características principales de esta fase final del proceso decisorio serían las siguientes:

. En primer lugar la evaluación de resultados constituye una actividad que, a diferencia del control, es posterior a la operación y se efectúa en el marco del conjunto de los objetivos y políticas establecidas por la estrategia de gestión.

. La evaluación conduce al análisis del comportamiento de los distintos proyectos y programas, respecto a aquellas variables o indicadores que fueran considerados relevantes al momento de la formulación.

. En tal sentido es importante considerar que la misma debe desarrollarse desde una perspectiva integral, que contemple aspectos económicos, sociales, ambientales, financieros, etc., que se hallaren implicados en los programas y proyectos de acción.

. La evaluación constituye asimismo una tarea decisoria de carácter cooperativo entre las áreas responsables de la formulación, de la operación de las acciones (Secretarías y Direcciones) y de los servicios de Apoyo Técnico.

En cuanto a los insumos que el desarrollo de esta fase requiere:

. Los documentos de proyectos y programas son una de las fuentes principales de información para esta fase.

. Por otro lado, la evaluación opera sobre los reportes finales de control, resultantes de la fase de operación. Recordemos que éstos dan cuenta de los distintos aspectos contenidos en las matrices de operación.

. Por otro lado, toda evaluación de carácter integral, puede necesitar del relevamiento de opiniones de actores internos y contextuales, que permita ampliar los datos contenidos en tales documentos.

En función a éstos elementos puede ahora describirse el proceso de evaluación:

(i) Direcciones y CPC: La primera actividad del proceso de evaluación estará constituida por la elaboración de los informes finales de seguimiento o control de las operaciones, cuyo destino como hemos visto, son las áreas que componen la línea media y el Area de Apoyo Técnico.

(ii) Area de Apoyo Técnico: La responsabilidad de este ámbito consiste en la elaboración de informes síntesis que, bajo una determinada periodicidad, registren en un solo cuerpo los datos sobre la operación del conjunto de programas y proyectos que el

gobierno de la ciudad esta llevando a cabo. Uno de estos está constituido por el Informe Anual de Gestión.

Estos informes deberán dar cuenta del conjunto de elementos previstos en las fases de formulación, es decir de aquellos que son propios de la estrategia de gestión, como de los que son parte de los documentos de los proyectos y programas aplicados.

En tal sentido, los datos que entre otros se consideran relevantes refieren a: Ejecución Presupuestaria, Logro de metas, Relaciones de Eficacia y Eficiencia, Impactos sociales, Evaluaciones sobre las responsabilidades de ejecución asignadas, etc.

(iii) Secretarías y Subsecretarías: La línea media de la organización coopera con Apoyo Técnico en la elaboración de los informes descritos. Asimismo recibe los resultados que se relacionan con su ámbito de responsabilidades.

Estos son materia fundamental, a este nivel, para la implementación de mecanismos que permitan analizar, junto a las áreas responsables de la operación, los contenidos de las evaluaciones realizadas.

(iv) Gabinete: La constitución del Gabinete en esta fase permite contar con un importante instrumento del proceso de toma de decisiones. Ello representa en efecto, una oportunidad fundamental que posibilita el "cierre" del proceso decisorio, iniciado, en esta misma instancia, con la formulación de la estrategia de gestión.

Es aconsejable en efecto, que este ámbito colegiado de la organización, establezca de forma sistemática, momentos en los que puedan evaluarse los resultados de la acción llevada a cabo.

La evaluación de Gabinete debe permitir recoger la experiencia de formulación, ejecución y evaluación realizada, con el objetivo de dar lugar a un mejor desarrollo de las nuevas etapas de la gestión local.

Resulta indispensable a estos fines, traer a la mesa de trabajo los elementos de programación que fueran establecidos como guías para la gestión. Nos referimos básicamente a los documentos de estrategia y de programas/proyectos, los que serán auxilio fundamental para un más acabado análisis de los resultados.

Un importante aspecto vinculado con esta fase, refiere a la evaluación, no de los resultados de la acción, sobre lo que hemos tratado en esta fase, sino a la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de toma de decisiones. Debemos señalar al respecto que no existen desarrollos que nos permitieran formular indicadores al respecto. En este sentido, puede resultar oportuno intentar un primer desarrollo de indicadores destinados a verificar el funcionamiento del sistema durante el momento de su implementación.

(v) Intendencia: El titular del Departamento Ejecutivo aprueba el Informe Final de Gestión que considerara el Gabinete, lo remite al Consejo Deliberante para su consideración y, oportunamente, difunde públicamente sus contenidos.

Además de la información final sobre la gestión a que da lugar esta fase y que la normativa establece como obligaciones del Ejecutivo, será conveniente programar comunicaciones a este organismo, que den cuenta de los resultados obtenidos en determinados períodos de tiempo.

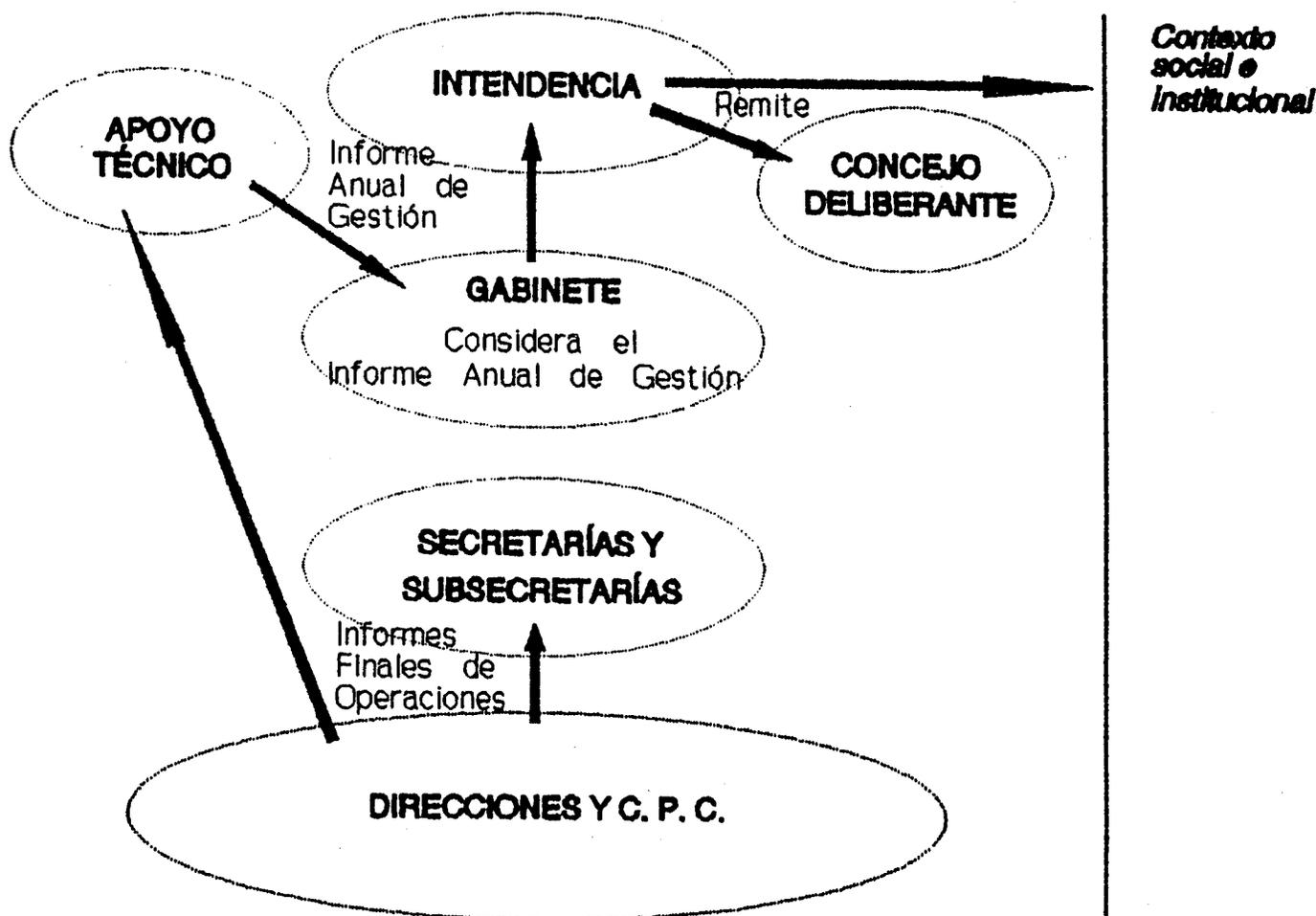
Ello puede dar lugar a un compromiso mayor por parte de los representantes de la ciudadanía con los objetivos y circunstancias que se presentan al accionar del Municipio.

En el mismo sentido, la información a la sociedad y a sus instituciones públicas y privadas, representa un momento ineludible del proceso decisorio.

Está quizás de más señalar, que tal información constituye una respuesta al mandato ciudadano y a los compromisos específicos de cooperación que el municipio halla podido establecer con sectores e instituciones sociales.

Los aspectos principales de lo anteriormente descrito se han esquematizado en la Gráfica 7.

## DINÁMICA DEL SISTEMA 7. FASE DE EVALUACIÓN



PARTE IV

DISEÑO DE LOS PROCEDIMIENTOS GENERALES PARA  
EL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES

RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS PARA LA PUESTA EN MARCHA

### Introducción

El objetivo del presente es plasmar la dinámica del Sistema de Toma de Decisiones Municipal, desarrollado en el marco del Proyecto de Asistencia Técnica de referencia, a través del diseño de sus procedimientos generales.

Los procedimientos presentados atienden a las operaciones más relevantes de las fases que han sido definidas para el Sistema de Toma de Decisiones.

En este sentido, se apunta a sistematizar las secuencias de operaciones, los roles de las áreas intervinientes y el uso de los insumos previstos, a los fines de orientar el efectivo logro de los productos que el Sistema prevé obtener.

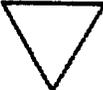
Se ha optado por realizar la presentación por medio de cursogramas, puesto que su naturaleza gráfica facilita la lectura y el seguimiento de las distintas secuencias de operaciones.

Los cursogramas son acompañados de aclaraciones narrativas que obran como complemento de las gráficas, añadiendo datos o realizando aclaraciones de mayor detalle. La simbología utilizada se ha adaptado de las pautas establecidas por la Norma IRAM 34.502, de uso frecuente en nuestro medio.

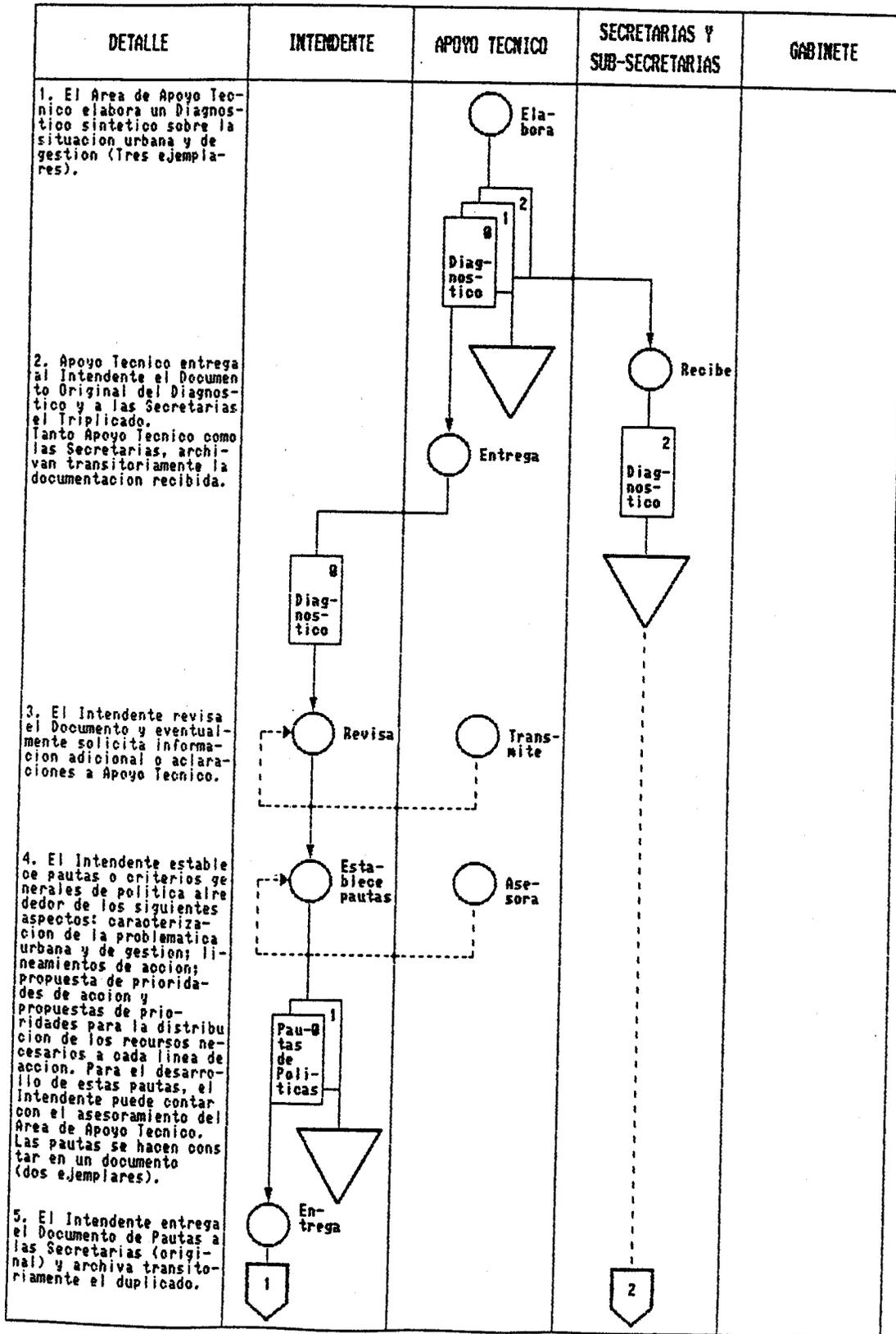
Finalmente, se presentan recomendaciones orientadas a la puesta en marcha del sistema y de los procedimientos propuestos, así como un cronograma tentativo de instrumentación.

El presente trabajo ha contado en su realización con la valiosa colaboración del Mter. Carlos La Serna.

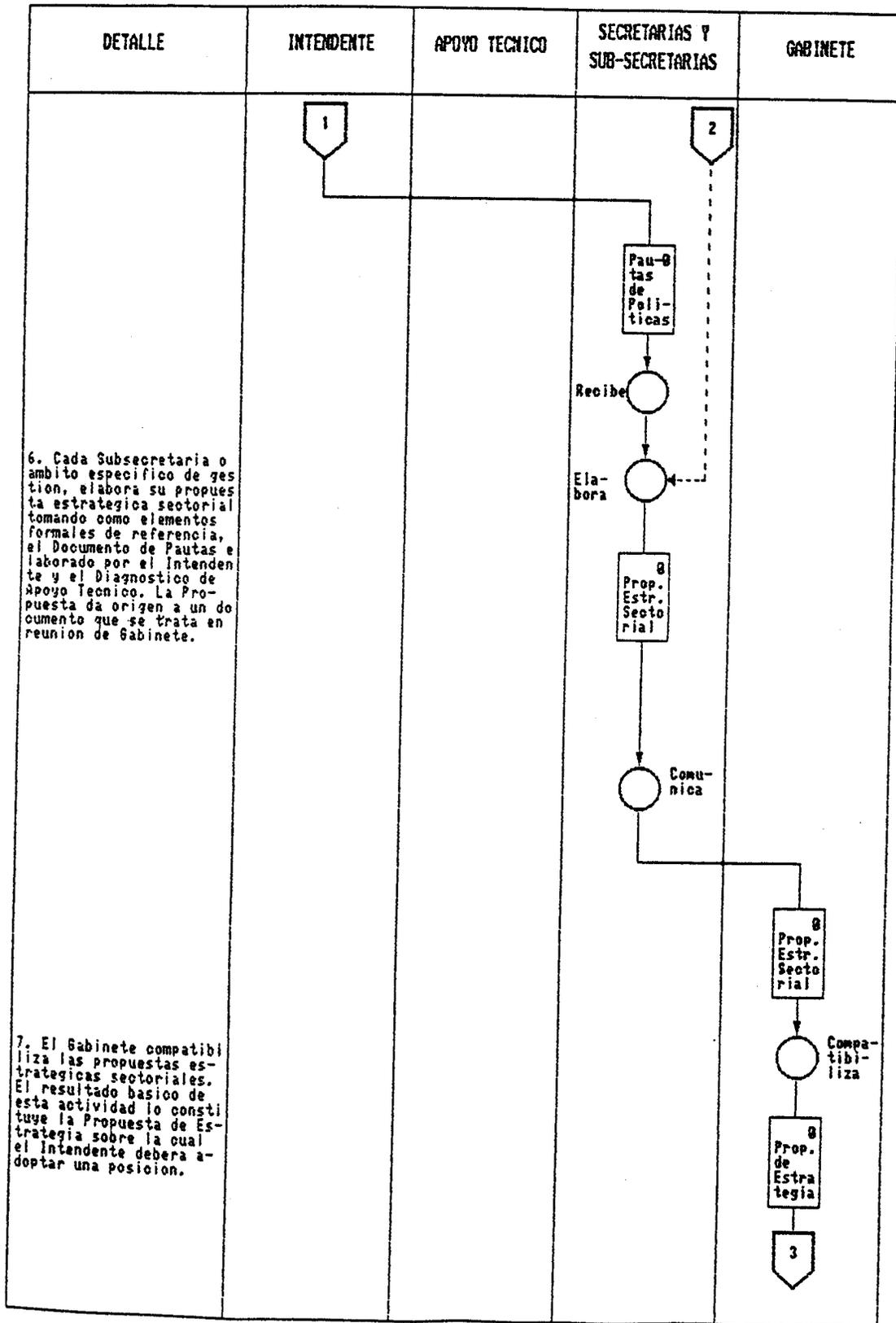
## SIMBOLOGIA A UTILIZAR

Nro.	Simbolo	Denominacion	Descripcion
1		Operacion	Representa toda accion de elaboracion, modificacion o incorporacion de informacion o decision.
2		Control	Representa toda accion de verificacion.
3		Demora	Representa toda detencion transitoria del proceso en espera de un acontecimiento determinado.
4		Archivo Transitorio	Representa el almacenamiento sistematico en forma temporaria de elementos portadores de informacion.
5		Archivo Definitivo	Representa el almacenamiento sistematico en forma permanente de elementos portadores de informacion.
6		Destruccion	Representa la eliminacion de elementos portadores de informacion.
7		Alternativa	Se utiliza para indicar que en el procedimiento pueden originarse distintos cursos de accion.
8		Formulario y otro soporte de informacion	Representa el elemento portador de informacion.
9		Proceso no representado	Representa el conjunto de acciones que se desconocen o que, definidas, no interesan representar.
10		Traslado	Representa el desplazamiento fisico del elemento portador de informacion. La flecha indica el sentido de la circulacion.
11		Toma de informacion	Representa el desplazamiento de la informacion, sin desplazamiento fisico de los elementos que intervienen en el proceso. La flecha indica el sentido de la circulacion.
12		Conector	Representa el nexo entre procedimientos o procesos.

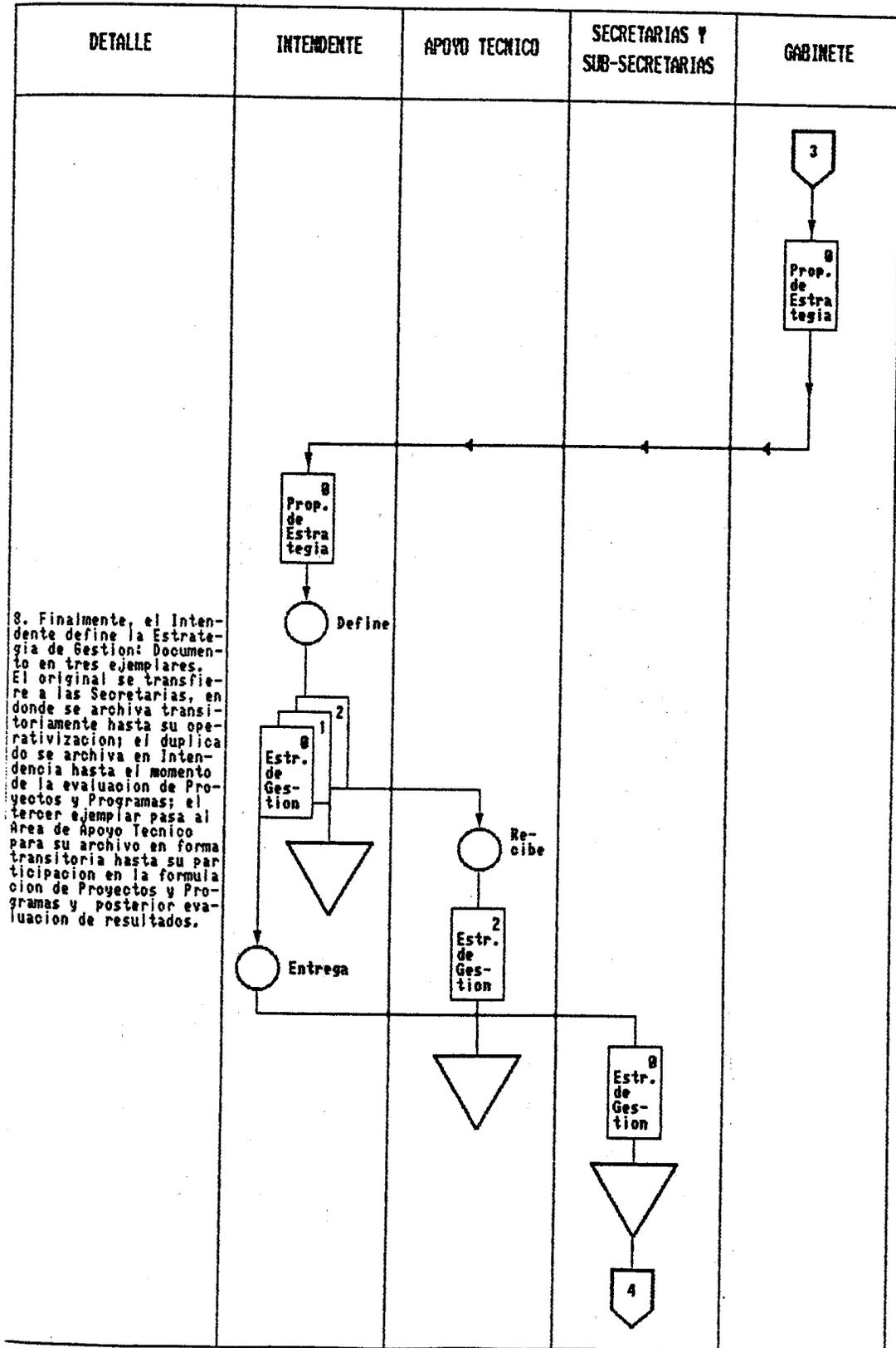
Procedimiento Nro.1  
FORMULACION DE LA ESTRATEGIA GENERAL



FORMULACION DE LA ESTRATEGIA GENERAL  
(Continuacion)



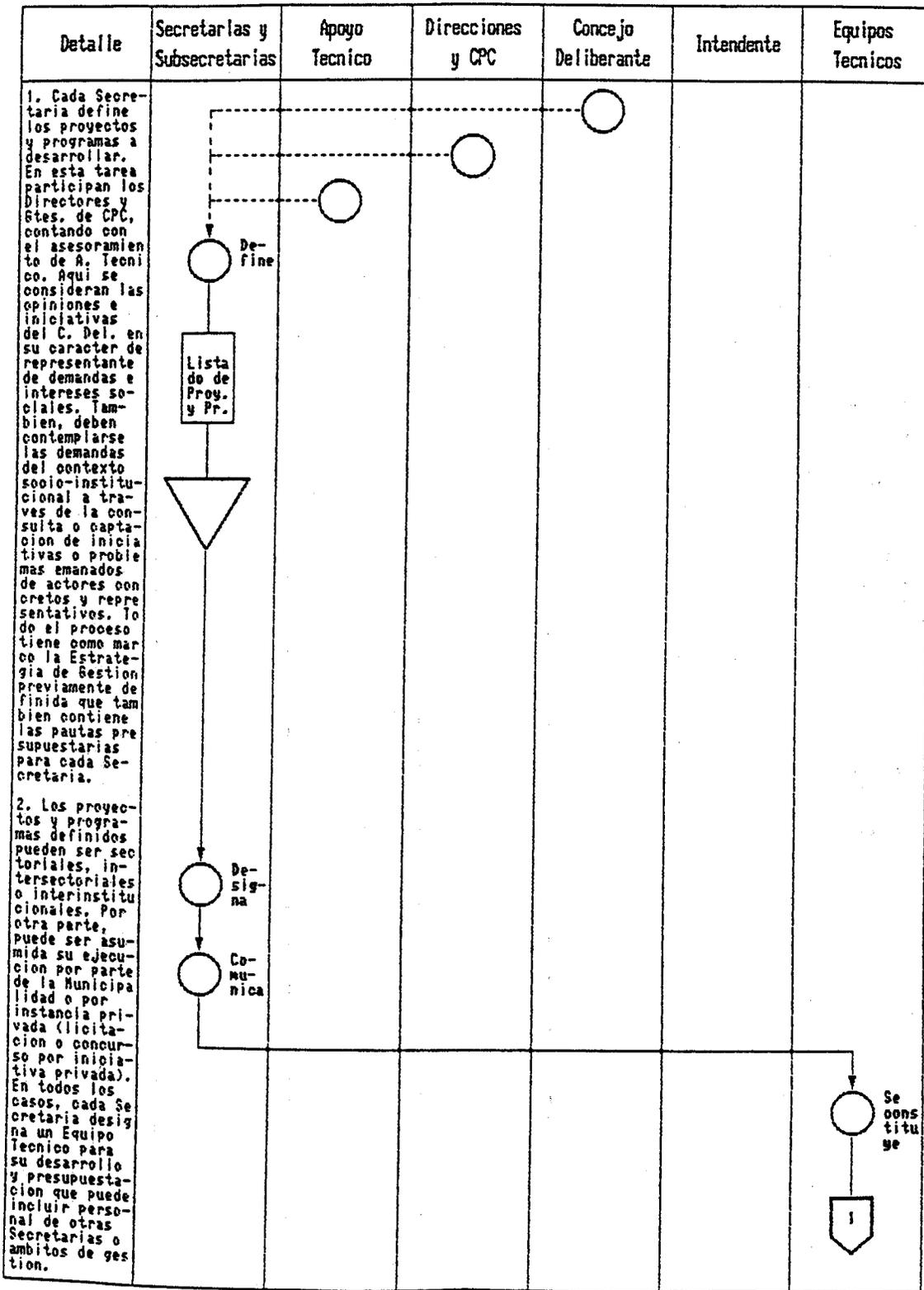
FORMULACION DE LA ESTRATEGIA GENERAL  
(Continuacion)



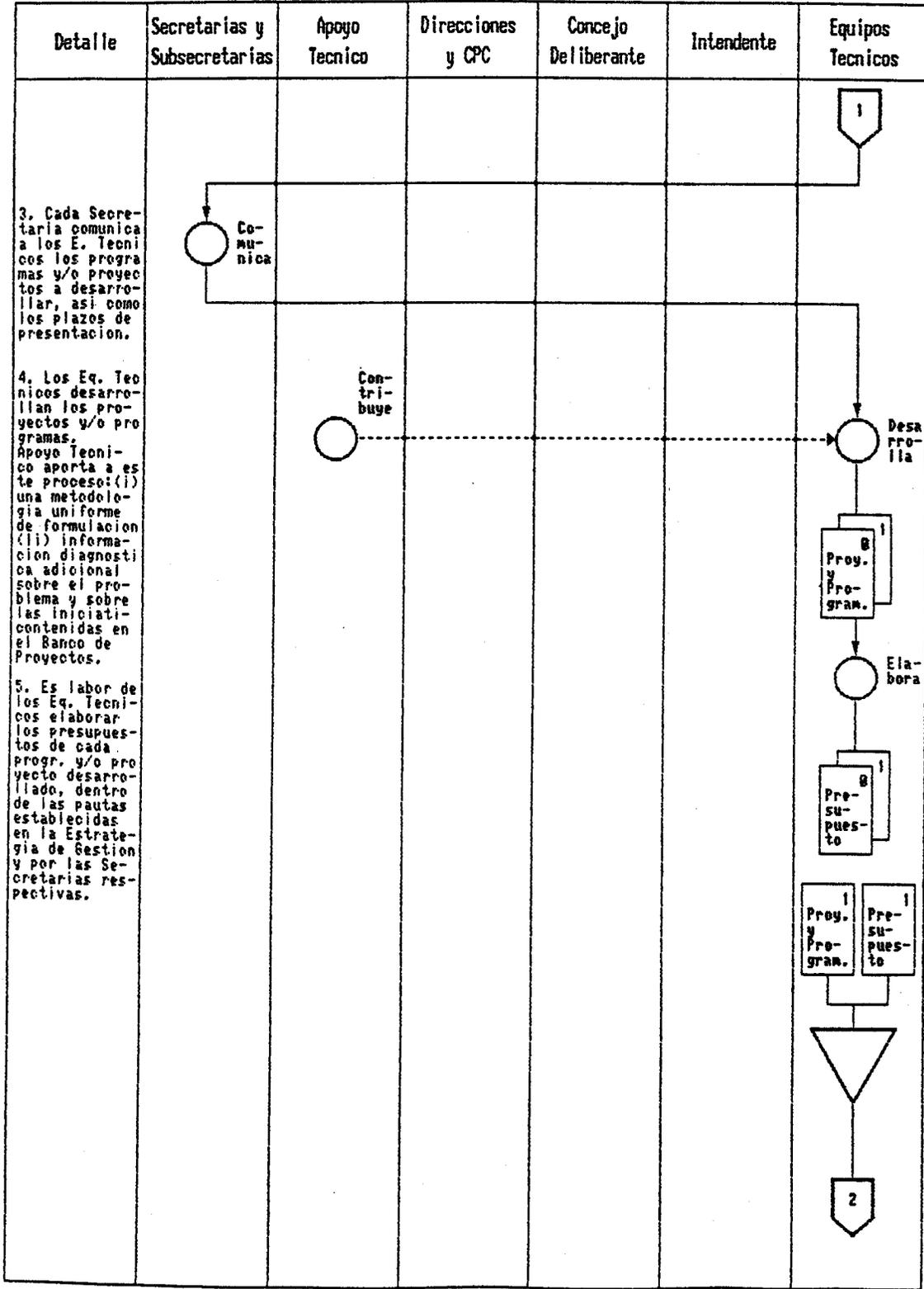
FORMULACION DE LA ESTRATEGIA GENERAL  
(Continuacion)

DETALLE	INTENDENTE	APOYO TECNICO	SECRETARIAS Y SUB-SECRETARIAS	GABINETE
<p>9. Se archivan en forma definitiva los documentos utilizados en la formulacion estrategica.</p>	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Pau-1 tas de Poli- ticas</div> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 5px auto;"></div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">8 Prop. de Estra- tegia</div> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 5px auto;"></div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">8 Diag- nos- tico</div> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 5px auto;"></div> </div>	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">1 Diag- nos- tico</div> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 5px auto;"></div> </div>	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">4</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">2 Diag- nos- tico</div> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 5px auto;"></div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">8 Prop. Estr. Secto- rial</div> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 5px auto;"></div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Pau-8 tas de Poli- ticas</div> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 5px auto;"></div> </div>	

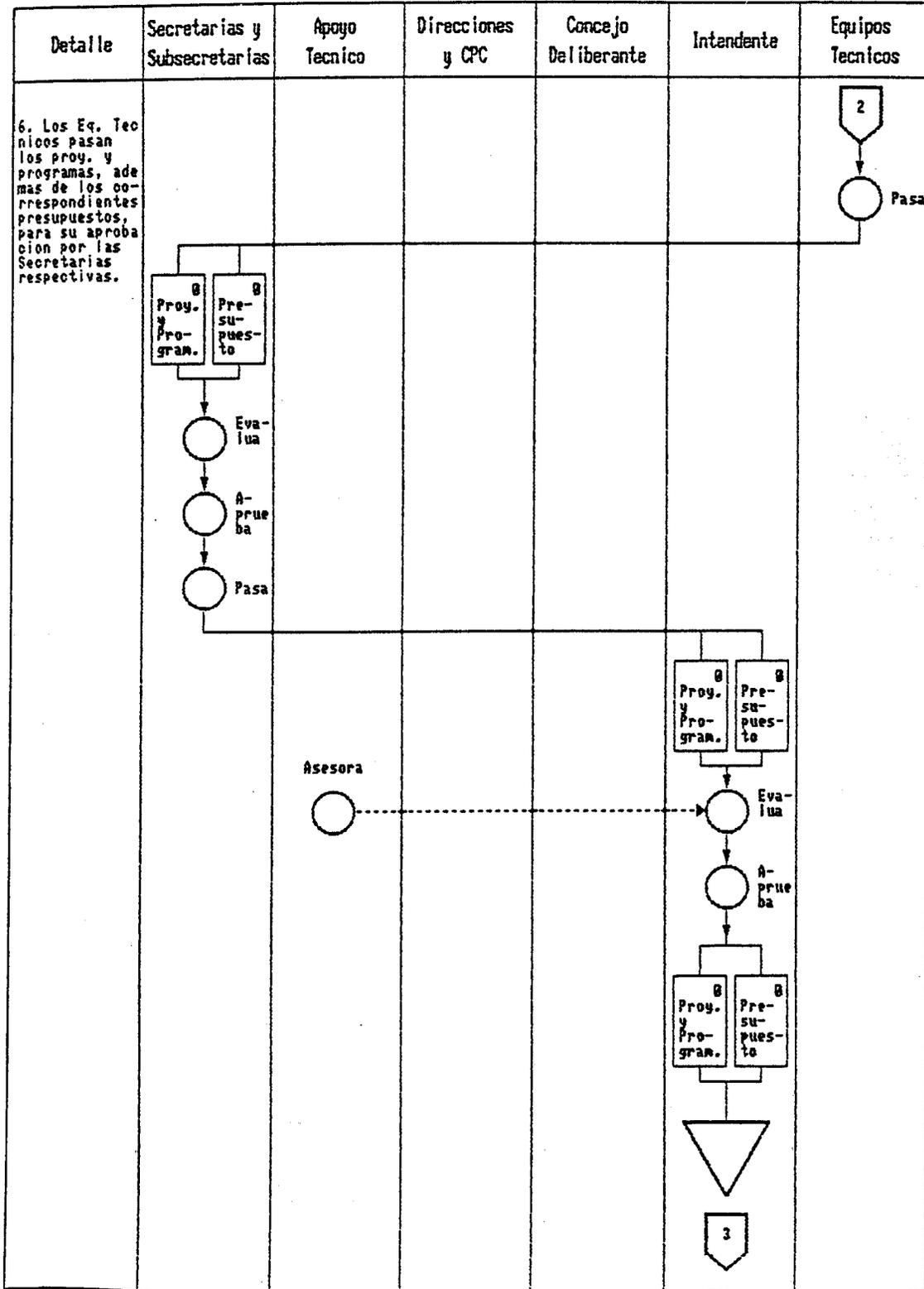
**Procedimiento Nro. 2**  
**FORMULACION Y PRESUPUESTACION DE**  
**PROYECTOS Y PROGRAMAS - PLAN ANUAL DE GESTION**



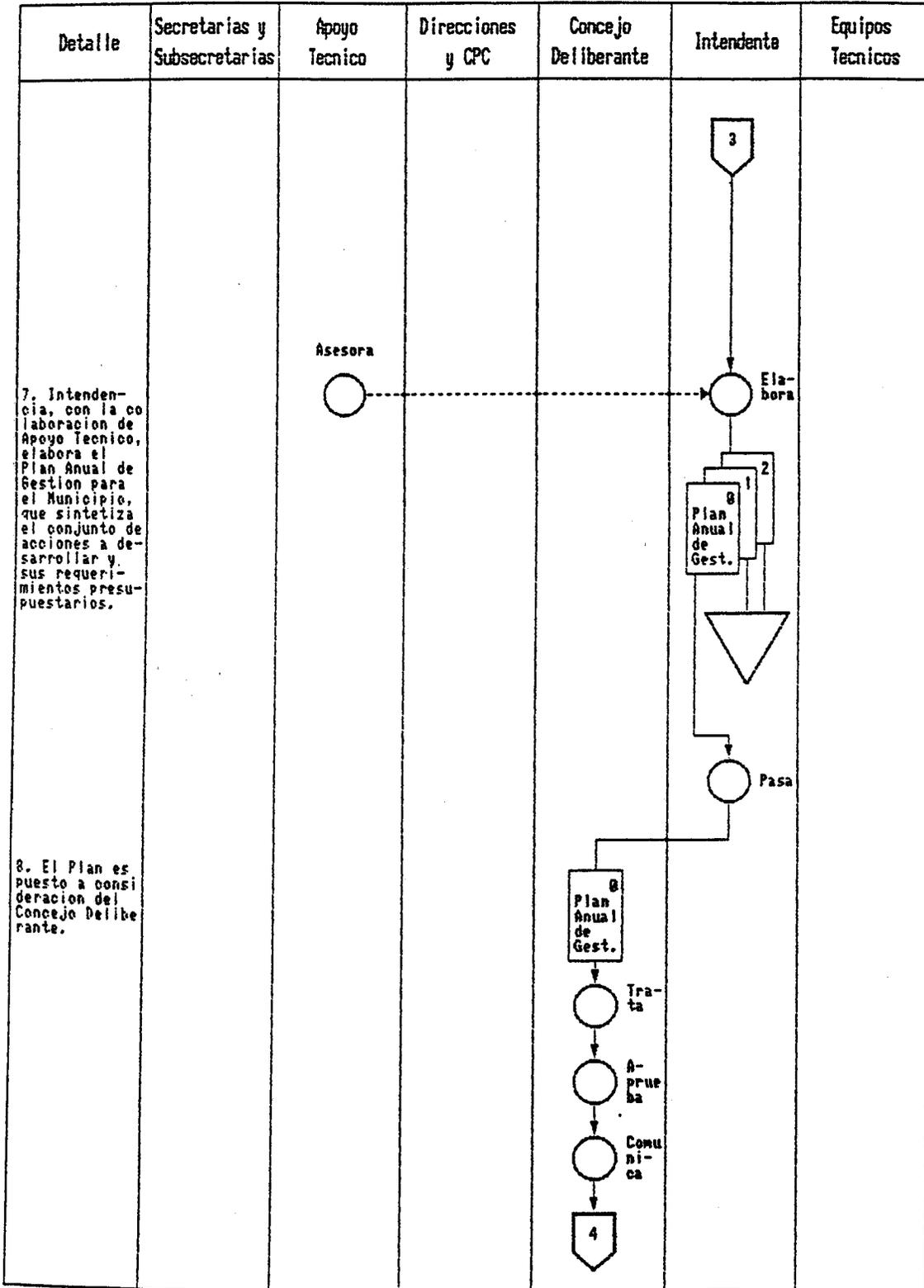
**FORMULACION Y PRESUPUESTACION DE  
PROYECTOS Y PROGRAMAS - PLAN ANUAL DE GESTION  
(Continuacion)**



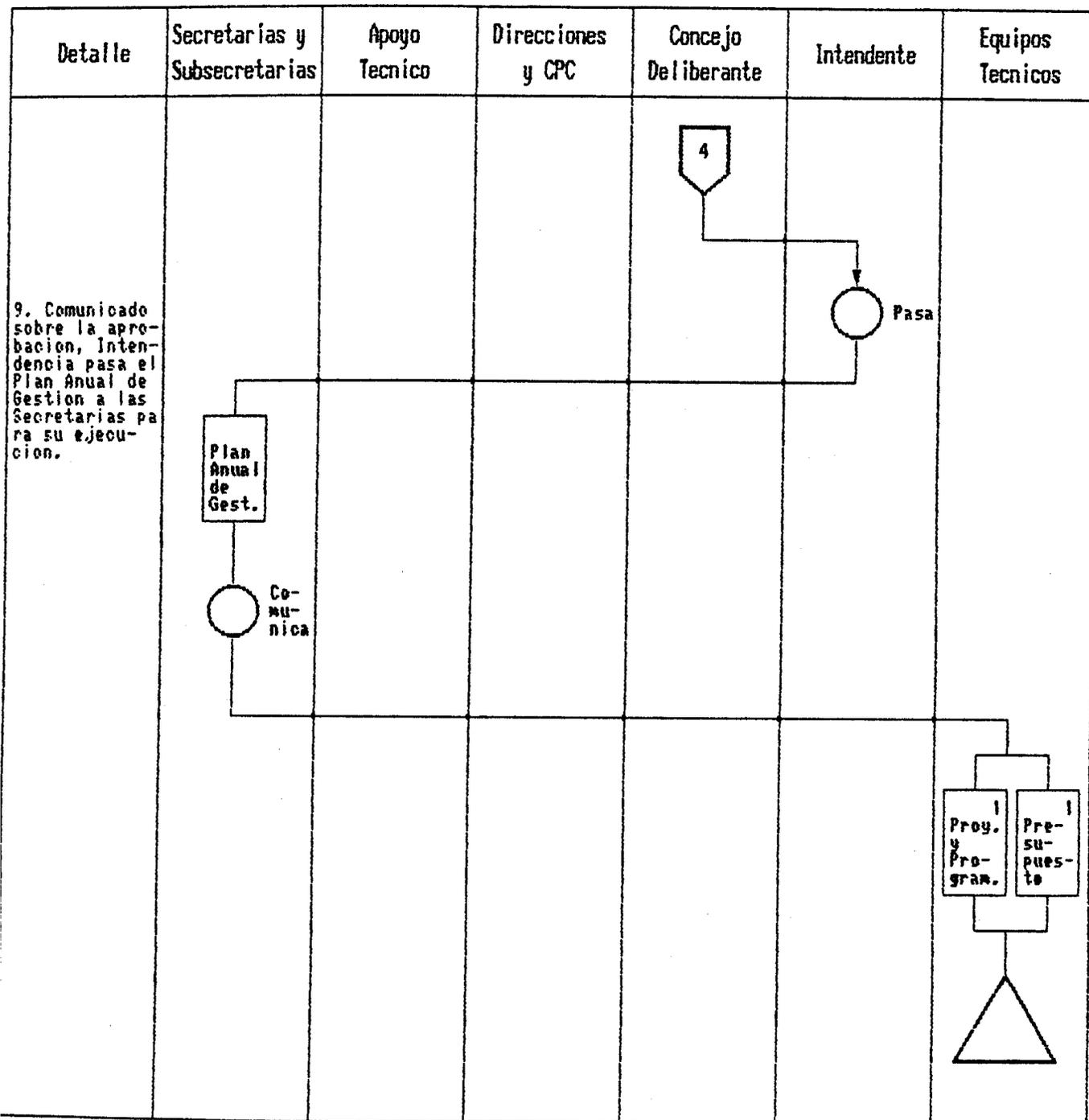
**FORMULACION Y PRESUPUESTACION DE  
PROYECTOS Y PROGRAMAS - PLAN ANUAL DE GESTION  
(Continuacion)**



FORMULACION Y PRESUPUESTACION DE  
 PROYECTOS Y PROGRAMAS - PLAN ANUAL DE GESTION  
 <Continuacion>



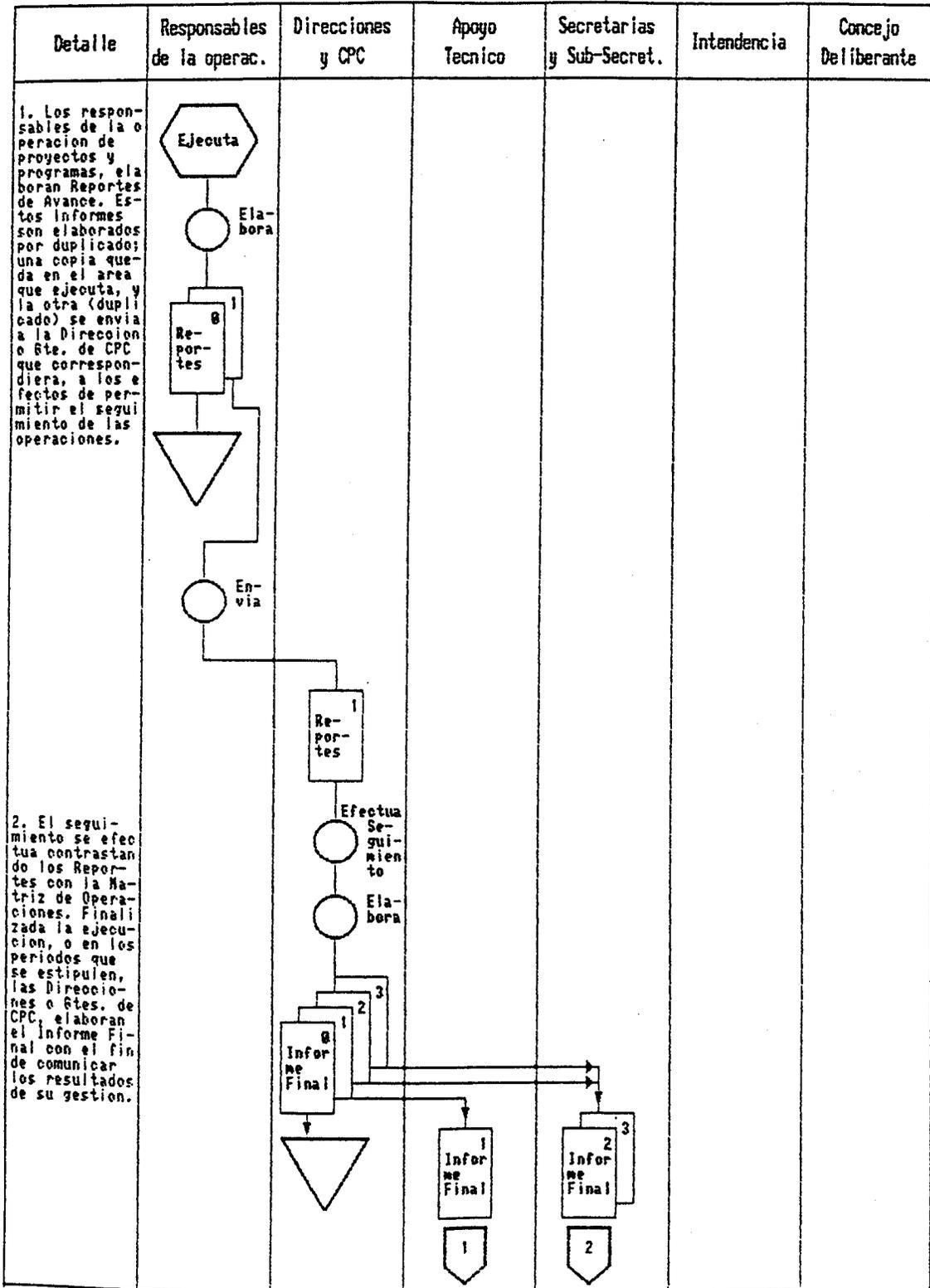
**FORMULACION Y PRESUPUESTACION DE  
PROYECTOS Y PROGRAMAS - PLAN ANUAL DE GESTION  
(Continuacion)**



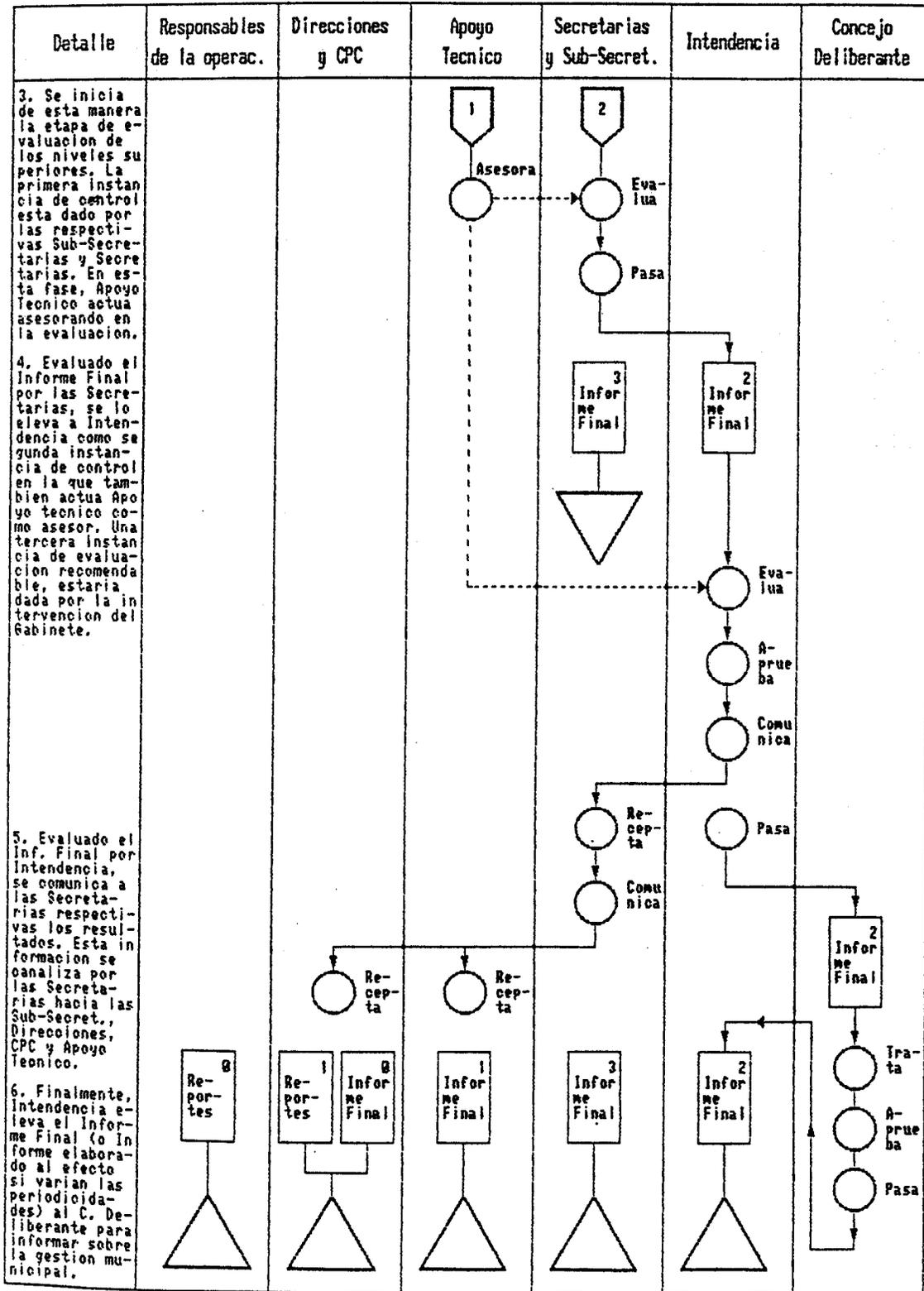
**Procedimiento Nro. 3  
EJECUCION DE PROYECTOS Y PROGRAMAS**

Detalle	Direcciones y CPC	Responsables de la operacion	Apoyo Tecnico
<p>1. Las actividades basicas de las Direcciones y CPC en la ejecucion, son las siguientes: (i) elaborar criterios de coordinacion sectorial, intersectorial y/o interinstitucional. (ii) elaborar la Matriz de Operaciones de cada Proy. y/o Programa, cuyos contenidos refieren a asignacion de responsabilidades, cronograma, presupuesto de operaciones, flujo de recursos financieros, indicadores de eficacia y eficiencia.</p> <p>2. Estos elementos son comunicados a los responsables de la operacion: niveles inferiores dependientes de las Direcciones o CPC, o terceros (instancia privada).</p> <p>3. El proceso de ejecucion asumira diversas modalidades segun el responsable de la operacion sea el mismo Municipio o terceros. Estas modalidades aqui no se representan.</p> <p>4. Tanto las Direcciones como los Gerentes de los CPC, asumen el rol de asesoria y seguimiento en la ejecucion. Este ultimo aspecto es abordado en el Procedimiento de "Evaluacion de Resultados".</p>	<p>Elabora</p> <p>Matriz Operaciones</p> <p>Comunica</p>	<p>Matriz Operaciones</p> <p>Ejecuta</p> <p>Asesora</p> <p>Asesora</p>	<p>Asesora</p>

**Procedimiento Nro. 4  
SEGUIMIENTO DE OPERACIONES  
EVALUACION DE RESULTADOS**



SEGUIMIENTO DE OPERACIONES  
EVALUACION DE RESULTADOS  
(Continuacion)



## A. RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS PARA LA PUESTA EN MARCHA

### a) Consideraciones generales

Conviene aquí apuntar que todo cambio organizacional, además de la faz técnica, tiene un fuerte componente social. Resulta entonces imprescindible contemplar, en todo plan de implementación de reformas, la participación que tendrían los agentes tanto en la consecución del consenso respecto del diagnóstico y diseños como en la instrumentación de los proyectos.

Esta premisa fundamental ha guiado nuestras recomendaciones en torno a la puesta en marcha del Sistema de Toma de Decisiones y sus procedimientos de operaciones.

### b) Recomendaciones

#### Fase 1: Difusión de los resultados de la Asistencia Técnica

El objetivo de esta fase es lograr el consenso de los principales actores organizacionales en torno a las conclusiones del Diagnóstico y Propuestas de diseño realizadas. De este modo, existe la posibilidad de que el sistema y los procedimientos desarrollados sufran alteraciones, en la medida que se advierta su necesidad a la luz de las nuevas apreciaciones.

Se propone la realización de reuniones grupales con representantes de cada una de las Secretarías. En una primera instancia, estas reuniones se efectuarían en forma independiente con cada una de las áreas. Una vez culminadas, se presentarían los resultados en reunión de Gabinete a los efectos de arribar a conclusiones finales.

#### Fase 2: Planificación de los cambios

Logrado el consenso respecto del diagnóstico y diseños del sistema y de los procedimientos, deberían planificarse los siguientes aspectos:

- Definir la estrategia global del cambio: el mismo Gabinete debe definir las políticas que guiarán las acciones para el cambio. En este sentido deberá decidirse:

\* ¿Se plantea la introducción de los cambios recurriendo a la autoridad o se fomenta la participación del personal? Se recomienda la segunda de las opciones; en este caso, dando intervención a las Direcciones en la discu-

sión de aspectos de detalle relacionados con la operación de los procedimientos.

\* ¿Se maneja el proceso de una manera confidencial o se comunica ampliamente los propósitos y la naturaleza del mismo? Recomendamos la última opción. Un mecanismo posible es a través de reuniones de personal en las distintas Subsecretarías, a lo que puede añadirse un documento descriptivo y simplificado del nuevo sistema y procedimientos, así como la justificación de los cambios.

\* ¿Es posible pasar directamente al sistema meta, o debe procederse mediante una secuencia de sistemas de transición? Si se tiene en cuenta que tanto el Sistema de Toma de Decisiones como los procedimientos, fueron concebidos dentro del marco organizativo y operativo actual de la Municipalidad, a los efectos de evitar futuros cambios traumáticos innecesarios, se advierte la posibilidad de pasar directamente a los mecanismos diseñados. Sólo debe considerarse que se propone la creación de una nueva Área -Apoyo Técnico-, lo que requeriría prioritariamente su constitución y funcionamiento antes de la puesta en marcha del sistema.

\* ¿Se realizan en primer lugar los cambios más complejos, o se procede a cambiar inicialmente algunos aspectos más simples que permitan ganar credibilidad y apoyo para los cambios más difíciles? Recomendamos la segunda opción. Específicamente, proponemos en primer lugar la creación del Área de Apoyo Técnico y el inicio de sus funciones de asesoría, a los efectos de que las demás áreas adviertan su utilidad. Ello permitiría poner en marcha ciertos instrumentos, fundamentalmente las metodologías de formulación y presupuestación, y la Matriz de operaciones, para que los usuarios se familiaricen con su funcionamiento y la perfeccionen. Dadas estas condiciones, se allanarían posibles obstáculos a la puesta en marcha del sistema.

\* ¿Se cambian inicialmente los roles decisorios dentro de la estructura organizativa y se hacen los encargos correspondientes para que cada quien maneje sus cambios específicos, o se realizan todos los cambios de roles y de personas de una sola vez? Ya hemos mencionado que los cambios organizativos no son profundos; sí los que refieren a los roles al interior del sistema. Esto permitiría adoptar la primera opción, dejando a los responsables la operativización de cuestiones de detalle, aunque con el asesoramiento del Área que asuma el seguimiento de la puesta en marcha.

- Definir las fases del cambio (acciones paralelas y consecutivas): aquí deben atenderse las relaciones de subordinación

en la solución de los problemas. Las fases generales (consecutivas) que se proponen son:

- \* Capacitación.

- \* Creación y puesta en marcha del Área de Apoyo Técnico.

- \* Diseño y prueba de los productos del sistema: a) Pautas de Políticas; b) Estrategia Sectorial; c) Estrategia de Gestión; d) Presentación de Proyectos y Programas; e) Presupuesto; f) Plan Anual de Gestión; g) Reportes de Avance; h) Matriz de Operaciones; i) Informe Final.

- \* Puesta en marcha de los productos más operativos: puntos e), g), h) e i) del apartado anterior.

- \* Puesta en marcha del Sistema de Toma de Decisiones y Procedimientos.

- Diseñar programas específicos de acción: en este caso, cada una de las fases definidas en el punto anterior, corresponde a un programa de acción. En el caso específico de la capacitación, debe considerarse que la misma tiene diferentes temáticas y destinatarios. Pueden señalarse dos niveles básicos:

- \* Nuevas orientaciones de gestión municipal, Administración estratégica y Estructura y Dinámica del sistema propuesto: destinado a los estamentos superiores (a partir del nivel de Dirección y Gerente de CPC) y a quienes se designe en las tareas de puesta en marcha y seguimiento de los cambios.

- \* Aspectos relacionados con la operatoria de los procedimientos y el uso de los instrumentos y productos contemplados: destinado al personal dependiente de Directores y Gerentes de CPC.

- Definir los cronogramas de actividad para cada programa: se recomienda el inicio de las acciones en forma inmediata, a los efectos de que a fines del próximo año sea posible presentar el primer Plan Anual de Gestión para el año 1995.

### Fase 3: Ejecución de los cambios

- Definir la organización para el cambio según las siguientes alternativas:

- \* Grupo de dedicación exclusiva
- \* Comité ad-hoc
- \* Combinación

Recomendamos que la Sub-Secretaría para la Reforma Administrativa, actúe como el órgano institucional que coordine el cambio. No obstante, sería beneficioso que representantes de

otras áreas, integren los grupos asignados a cada uno de los programas definidos (comité ad-hoc).

- Asegurar el liderazgo para el cambio: esto es, debe dotarse a los responsables de la autoridad pertinente.

#### Fase 4: Seguimiento y control de los cambios

- Sistema de información necesario:
  - \* Formal o informal
  - \* Permanente o periódico
  - \* Cuantitativo o cualitativo

Se recomienda que las comisiones creadas para el cambio, informen con reportes escritos y periódicos el avance de las acciones. Su carácter cuantitativo y/o cualitativo, se podrá determinar en cada caso.

- Comparar los resultados con los objetivos planteados.
- Tomar decisiones correctivas: en este caso, la identificación de desvíos, puede conducir a la necesidad de modificar la ejecución a efectos de que el sistema se adapte a los objetivos originales, o de modificar los planes mismos.
- Difundir los cambios y beneficios logrados: aspecto éste fundamental para la retroalimentación del proceso de cambio y motivación del personal involucrado.

No debe aquí confundirse el Sistema de Información que debe diseñarse para el seguimiento de los cambios, con el Sistema de Información que requiere el Sistema de Toma de Decisiones.

En el primer caso, estamos ante un sistema ad-hoc necesario para la coordinación y control de los programas de cambio, que tenderá a desaparecer a medida que los diferentes elementos del Sistema de Toma de Decisiones resulten institucionalizados.

El segundo caso, refiere a un sistema de información de carácter permanente cuyo diseño deberá responder a las necesidades particulares de los actores organizacionales en cada una de las instancias decisorias.

Ya han sido caracterizadas (Parte II de este documento) las debilidades detectadas en el actual sistema de información para la toma de decisiones. Sólo resta destacar una vez más su relevancia como mecanismo de reducción de incertidumbre en las situaciones de decisión.

Finalmente, advirtamos que el Sistema de Toma de Decisiones también se vincula con el Sistema de Planeamiento: los productos del segundo (resultados del Area que hemos denominado Apoyo Técnico) constituyen algunos de los principales insumos de las distintas fases del proceso decisorio. Obviamente, el Sistema de Planeamiento requiere en su dinámica del Sistema de Información.

CRONOGRAMA PROPUESTO

Acciones	1994 Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.
1. Difundir los resultados de la asistencia técnica.	-----									
2. Definir la estrategia global de cambio.	-----									
3. Definir las fases del cambio (acciones paralelas y consecutivas).	-----									
4. Diseñar los programas de acción.		-----								
5. Definir los cronogramas de cada programa.		-----								
6. Definir la organización y ejecución de los cambios.		-----								
7. Determinar la autoridad y responsabilidades de los involucrados.		-----								
8. Diseñar el sistema de información ad-hoc para el seguimiento y control de los cambios.		-----								
9. Ejecución de los programas. De acuerdo a las recomendaciones efectuadas:										
- Capacitación destinada a los niveles superiores.			-----							
- Creación y puesta en marcha del Área de Apoyo técnico.			-----							
- Diseño y prueba de los productos de apoyo técnico (participación de apoyo técnico).				-----						
- Capacitación de los niveles inferiores.					-----					
- Puesta en marcha de los productos del sistema de mayor operatividad.						-----				
- Completar puesta en marcha del Sistema de Toma de Decisiones.							-----			
10. Seguimiento y control del proceso de ejecución de proyectos.								-----		

(1) Por sustantivas entendemos a aquellas actividades para cuyo cumplimiento ha sido organizada la institución. Mientras que por adjetivas debe entenderse al conjunto de las labores que contribuyen y apoyan el desarrollo de las primeras. Esta distinción permite, entre otras cuestiones, advertir sobre la posibilidad de ciertos desequilibrios organizacionales, dados por un excesivo peso de las funciones adjetivas.

(2) En este sentido todo proceso decisorio debe contener una metodología de presupuestación de actividades, entendida como herramienta que permita registrar y controlar dimensiones que son relevantes a toda gestión gubernamental. En esta dirección los criterios de diseño, elaboración y ejecución de la misma debieran ser básicamente: (i) que los programas y proyectos representen la unidad de presupuestación y contabilidad, (ii) que para cada una de estas unidades se proyecte y registre información económica desagregada (por ejemplo según sectores sociales atendidos, destino geográfico del gasto e inversión, áreas del municipio que participan, etc.) que permita conocer la distribución, incidencia y esfuerzo presupuestarios.

(3) El concepto de incertidumbre fue relacionado en el Marco Conceptual (Informe 1) con las clases de problemas a que se enfrenta la toma de decisiones, las que están a su vez determinadas por tres elementos básicos: (i) el número y tipo de actores comprometidos en el proceso y sus perspectivas frente al problema; (ii) el tipo de información disponible y (iii) la cantidad de alternativas identificadas. Ello permite identificar tres tipos de situaciones o niveles de incertidumbre. Certeza: se cuenta con toda la información necesaria para la decisión y esta se encuentra estructurada. El número de actores no es significativo o existe acuerdo en sus orientaciones. Las alternativas son pocas. El riesgo es nulo. Incertidumbre: es la ausencia de información. Galbraith (1977) la define como "la diferencia entre la cantidad de información requerida para realizar la tarea, y la cantidad de información que posee la organización". Lo importante de destacar es que este concepto supone que se conocen cuáles son las variables involucradas, qué preguntas requieren una respuesta; esto es, la información está medianamente estructurada. Sin embargo el acuerdo entre los actores no es pleno y por lo tanto las alternativas a considerar son bastantes. Ambigüedad: esta categoría se la debemos a Daft y Lengel (1986) pero ha sido de otro modo sugerida también por Mena (1989) y significa un importante avance en la comprensión de las situaciones que debe enfrentar un proceso decisorio. La ambigüedad implica la existencia de múltiples y conflictivas interpretaciones sobre una situación organizacional; significa confusión y falta de entendimiento entre los actores. Ante la ambigüedad no se sabe cuáles son las variables involucradas, ni qué preguntas deben hacerse. La información no está estructurada.

(4) Mintzberg define las partes de la organización de la siguiente forma:

El núcleo de operaciones que abarca a aquellas áreas que realizan el trabajo básico relacionado con los fines de la organización. En el caso que analizamos este núcleo está constituido por las direcciones y centros de participación comunal (CPC) a cuyo cargo se encuentra la operación y seguimiento de las acciones.

Una segunda parte esta constituida por el ápice o nivel estratégico, ocupado de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión y que satisfaga los intereses de las personas que la controlan. Mintzberg señala tres roles básicos de este componente: de dirección, de relaciones con el entorno y de definición de la estrategia general de la organización. Por el primero de estos roles se refiere a la asignación de recursos y de personas al desarrollo de determinadas tareas, a la de gestión de anomalías que comprende la resolución de conflictos, al de monitoreo o control general de la

institución, al de difusión que refiere a la transmisión de información básica a sus funcionarios y al de liderazgo que comprende la motivación y compensación de los esfuerzos de sus funcionarios.

El tercer componente señalado por Mintzberg corresponde a lo que denomina Línea Media, cuya posición en la organización es de entrelazamiento con el núcleo de operaciones. En general, su significado para la organización es que se encuentra provista de autoridad formal (supervisión y coordinación) que se ejerce directamente sobre el núcleo de operaciones. El directivo de línea media, tiene, junto a estas funciones, las demás obligaciones del ápice estratégico, solo que referidas a la incumbencia funcional de su unidad. De cualquier manera, plantea el autor que seguimos, existen claros indicios de que el puesto directivo de la línea media, se vuelve más detallado, menos abstracto y agregado, más concentrado en el trabajo mismo, a medida que se desciende por la cadena de autoridad. (p.54).

La tecnoestructura, que nosotros hemos llamado apoyo técnico, constituye el siguiente componente de la organización. Su función está centrada en la problemática de la adaptación de la organización al cambio en función a la evaluación del desenvolvimiento del entorno. Esta parte de la estructura analiza, asimismo, los problemas de estabilización de la organización, esto es aquellos problemas vinculados al mejoramiento y normalización de sus actividades. Pueden así distinguirse distintos tipos de analistas, esto es de técnicos que se desempeñan en la tecnoestructura: los analistas de planificación, los de personal, los de procesos de trabajo.

Otra parte de la organización está constituida por el staff de apoyo, al que hemos denominado apoyo administrativo, cuya función consiste en proporcionar un conjunto de servicios a la organización, fuera del ámbito sustantivo de trabajo.

Una última parte no contemplada por el autor que comentamos, es la que aquí se denomina Legislación y Control, que en el caso del Gobierno Local desempeña las funciones típicas de los órganos de representación ciudadana.

(5) Dicho criterio intenta superar la dicotomía implícita en los sistemas tradicionales de planificación, según la cual ésta se aloja y desarrolla de modo aislado respecto a las posiciones y funcionamiento de los ámbitos decisorios. A esta dicotomía se han atribuido, entre otras causas, los frecuentes fracasos de tales sistemas.

Bibliografía

- AVENBURG, Daniel A. (1990), "El Proceso Decisorio". En ADER, José Jorge y otros, Organizaciones, Buenos Aires, Paidós, 1990.
- BOUGON, Michel; WEICK, Karl y BINKHORST, Din (1977), "Cognition in Organizations: An Analysis of the Utrech Jazz Orchestra", *Administrative Science Quarterly*, 22:606-639.
- BUTLER, Richard (1990), "Decision-making Research: Its Uses and Misuses. A Comment on Mintzberg and Waters: 'Does Decision Get in the Way?'" , *Organization Studies*, vol. 11, n° 1.
- CHAPIRO, Jorge (1990), Poder y autonomía. Diagnóstico, diseño y gobierno de organizaciones, 1ra. ed., Argentina, Manrique Zago ediciones, J. Chapiro.
- DAFT, Richard L. y LENGEL, Robert H. (1986), "Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design", *Management Science*, vol. 32, n° 5, pp. 554-571.
- ETKIN, Jorge (1978), *Sistemas y Estructuras de Organización*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi S.A.
- GALBRAITH, J. (1977), *Organizational Design*, Addison-Wesley, Reading, Mass.
- HALL, Roger I. (1984), "The Natural Logic of Management Policy Making: Its Implications for the Survival of an Organization", *Management Science*, vol.30, pp. 905-927.
- KAST, Freemont E. y ROSENZWEIG, James E. (1985), *Organization and Management: A Systems and Contingency Approach*, 4ta. ed., USA, McGraw-Hill, Inc. (tr. al cast.: *Administración en las organizaciones - Enfoque de sistemas y de contingencias*, 2da. ed. en español, México, McGraw-Hill, Inc., 1987).
- LA SERNA, Carlos y TECCO, Claudio (1992), *Gestión Urbana en Ciudades Intermedias, El Caso de la Municipalidad de Córdoba, Síntesis de la Investigación*. CEPAL, Publicación LCR 1171, Santiago de Chile.
- LUCAS, Henry C. Jr. (1982), *Information Systems Concepts for Management*, USA, McGraw-Hill, 2da. ed. (tr. al cast. de Arturo García del Razo, *Conceptos de los sistemas de información para la administración*, McGraw-Hill, México, 1983).
- MASON, Richard O. Jr. (1969), "Basic Concepts for Designing Management Information Systems". En *Information for Decision Making: Quantitative and Behavioral dimensions*, 2da. ed. Al cuidado de Alfred Rappaport, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1975.
- MINTZBERG, Henry (1973), *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper & Sons, Publishers, Inc. (tr. al cast. de Deborah Bonner y Javier Nieto, *La Naturaleza del Trabajo Directivo*, Barcelona, Ed. Ariel, 1983).

- MINTZBERG, Henry (1979), *The Structuring of Organizations - A Synthesis of the Research*, 1ra. ed., N.J., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc. (tr. al cast. de Deborah Bonner y Javier Nieto, *La estructuración de las organizaciones*, 1ra. ed. en cast., Barcelona, Ed. Ariel, 1984).
- MINTZBERG, Henry y WATERS, James A. (1990), "Studying Deciding: An Exchange of Views Between Mintzberg and Waters, Pettigrew, and Butler", *Organization Studies*, vol. 11, n° 1.
- PATERSON, T.T. (1969), *Management Theory*, Business Publications Ltd. Citado en Mintzberg (1979:225).
- PETTIGREW, Andrew M. (1990), "Studying Strategic Choice and Strategic Change. A Comment on Mintzberg and Waters: 'Does Decision Get in the Way?'"", *Organization Studies*, vol. 11, n° 1.
- SIMON, Herbert A. (1964), *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid.
- SIMON, Herbert A. (1977), *The New Science of Management Decision*, rev. ed., Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.
- THOMPSON, James D. (1967), *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill.
- VAN GIGCH, John P. (1981), *Teoría General de Sistemas Aplicada*, México, Ed. Trillas SA.
- WILKINS, Alan L. y OUCHI, Williams G. (1983), "Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture and Organizational Performance", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, pp. 468-481.
- MENA K., Carlos Eduardo (1989), *Toma de decisiones y políticas - Algunas aplicaciones a la política exterior*, Colección Estudios Internacionales, 1ra. ed., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.