

Cooperación intermunicipal

Guía de introducción al método de la VNG International para una CIM exitosa

ESTE ES UN PRODUCTO DE VNG INTERNATIONAL



Ruimte voor de Waal Nijmegen
projectbeslissing planstudie

Thom de Graaf
Burgemeester
van Nijmegen

21 februari 2011

Thom de Graaf

VNG International Agencia de cooperación
internacional de la asociación de municipios
neerlandeses
CORREO ELECTRONICO vng-international@vng.nl
TELEFONO +31 (0)70 3738401
www.vng-international.nl



Cooperación intermunicipal

Guía de introducción al método de la VNG International para una CIM exitosa



Colofón

Contribuidor principal

Gerrit Jan Schep (VNG International experto asociado sénior)

Otro contribuidor

Stijn W. Schep

Editor

Irene Oostveen (VNG International gerente de proyectos)

Diseño

Bertine Colsen

Foto

© Flip Franssen / Hollandse Hoogte

© 2010 VNG International

Esta publicación forma parte de una serie de documentos para gobiernos locales, todos disponibles en VNG International. Serie financiado con aportaciones económicas del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos y de la VNG International.

VNG International

La Haya, los Países Bajos

Correo electrónico: vng-international@vng.nl

Tel: +31 (0) 70 373 8401

Fax: +31 (0) 70 373 8660

www.vng-international.nl

[www.linkedin.com/grupo VNG International](http://www.linkedin.com/grupo/VNG+International), sub-grupo Inter-Municipal Cooperation



Índice

- 1 Primeros pasos: evaluar la necesidad y predisposición 9**
 - 1 ¿Qué? ¿Por qué? ¿Cómo? 9
 - 2 El tamaño sí importa 9
 - 3 Mantenimiento de la calidad (efectividad) 10
 - 4 Cruce de fronteras (municipales) 11
 - 5 Gestión de riesgos 12
 - 6 Dificultades y lista de verificación 12
 - 7 ¿Subcontratación con el sector privado como alternativa a la cooperación intermunicipal? 15
 - 8 Anexo: Lista de posibles campos de cooperación 17

- 2 Actividades principales: diseño y toma de decisiones 18**
 - 1 ¿Qué? ¿Por qué? ¿Cómo? 18
 - 2 Identificación de tareas 18
 - 3 Establecimiento de objetivos y metas 20
 - 4 Diseño estructural 22
 - 5 Enfoque, plan de acción, hitos, etc. 25
 - 6 Planificación y control (introspección) 28

- 3 Aspectos operativos 29**
 - 1 Modelos organizacionales 29
 - 2 Finanzas 32
 - 3 Personal y contratación 38
 - 4 Comunicación 41
 - 5 Aspectos físicos 43
 - 6 TI 44
 - 7 Aspectos legales 46
 - 8 Responsabilidad 47
 - 9 Subcontratación 48

- 4 Evaluación y atención posterior 52**
 - 1 Atención posterior 52
 - 2 Evaluación 53

¿Por qué se necesitan una guía de introducción al método de VNG International para una Cooperación Intermunicipal?

En todo el mundo está teniendo lugar un proceso de descentralización. Podemos verlo en las democracias jóvenes, en países antiguamente centralizados, en estados nuevos e incluso en los países del “viejo mundo”. Durante las últimas décadas la tendencia es la transferencia de tareas y responsabilidades a un nivel o gobierno local. Algunas municipalidades se preguntan si pueden ejecutar sus tareas solos de manera satisfactoria y ¿cómo podemos atender a estas nuevas tareas descentralizadas? A veces las tareas son demasiados para un municipio solo, porque se aumentan los gastos y los riesgos. Municipios se preguntan ¿cómo podemos ejecutar nuestras tareas de forma más efectiva? ¿Cómo vencer los problemas que pasan las fronteras?

Municipalidades identifican cooperación intermunicipal (CIM) como una solución eficaz y sostenible para mejorar la efectividad, calidad e integridad de su prestación de servicios y administración municipal.

Al mismo tiempo, la cooperación intermunicipal genera muchas preguntas. ¿Cómo encontrar los mejores cooperantes? ¿Qué es la mejor construcción jurídico? ¿Qué son las consecuencias financieras? ¿Qué son los beneficios reales? ¿Cómo obtengo apoyo de las ciudadanos para la cooperación?

Esta guía es una introducción al método de la VNG International para una cooperación intermunicipal exitosa. Este documento es una descripción general de todas las fases del proceso y los temas claves para tomar en cuenta en la toma de decisiones, la implementación y la evaluación de una cooperación. Siguiendo este método de VNG International será más exitoso cuando esta colorado con ejemplos practicas y reales de municipios colegas, cuales ilustran estos temas claves con sus experiencias. Además, el uso del método será más exitoso cuando lo ajusten a la medida a su situación local. Es por este razón, que aparte de esta guía, la VNG International se ofrezca como asesor especialista y colega para acompañar a usted y su cooperación intermunicipal.

La VNG International nació dentro de la Asociación de Municipios Neerlandeses (VNG) y ha ganado ideas en cooperación intermunicipal siguiendo por décadas las discusiones y prácticas de más de 400 municipalidades en los Países Bajos. Además, a través de todos de sus programas y proyectos fortaleciendo gobiernos locales democráticos y sus asociaciones de gobiernos locales en Europa, Asia, África

7

y América-Latina, la VNG International encontró cuestiones claves y dilemas en cooperación inter-municipal.

VNG International ganó conocimiento, experiencias y experticia desde tantas practicas municipales. VNG International ha crecido su red de pares municipales en cooperación intermunicipal en todo el mundo. VNG International ha coleccionado muchos ejemplos de documentos de trabajo, estrategias, planes, y modelos financieros, legales y organizacionales en una base de datos de prácticas municipales. Todo esto ahora está presentado de forma estructurado y de introducción.

Usa esta guía para su beneficio y participa en la red de VNG International, compartiendo sus experiencias y solicita apoyo avanzado. VNG International ofrezca servicios de asesoría de forma independiente y hecho a la medida para acompañar a usted y su cooperación intermunicipal.

VNG Internacional soluciones en servicios de asesoría en cooperación intermunicipal

Problema Tarea Municipal	Soluciones alternativas (capítulo 1)	Diseño & toma de decisiones (capítulo 2)	Organización (capítulo 3)	Evaluación (capítulo 4)
<p><i>¿Puede el municipio ejecutar la tarea suficiente satisfactoria solo?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Manejar una tarea nueva descentralizada?</i> • <i>¿Es la tarea demasiado para el municipio (costos o riesgos altos)?</i> • <i>¿ Se puede mejorar la efectividad (del marketing)?</i> • <i>¿Es la tarea un problema que cruce las fronteras?</i> • <i>¿Se puede realizar la solución más sostenible?</i> • <i>¿Se puede realizar la tarea más completa?</i> • <i>¿Se puede mejorar la calidad?</i> 	<p>CIM</p> <p>Sub-contratación con el sector privado</p> <p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none"> • VNG test de disposición y necesidad de cooperación intermunicipal 	<ul style="list-style-type: none"> • VNG experiencias Colega a Colega y modelos de trabajo • Feasibility study • Apoyo en planificación estratégico • Estudios de factibilidad • Análisis de marcos legales • Apoyo al procedimiento y acuerdo de establecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • VNG experiencias Colega a Colega y modelos de trabajo • Asesoría organizacional: <ul style="list-style-type: none"> > financial, > legal, > RRRHH, > comunicación, > gestion de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • VNG instrumento de evaluación <p>Informe anual CIM</p>
	<p>Leyes CIM, planes de desarrollo municipal</p>	<p>Leyes de establecimiento CIM, Acuerdos CIM, planes estratégicos CIM, planes anuales CIM</p>	<p>Acuerdos y manuales internos de procedimientos CIM</p>	

1 Primeros pasos: evaluar la necesidad y predisposición

1 ¿Qué? ¿Por qué? ¿Cómo?

En la actualidad hay cada vez más municipios de todo el mundo que cooperan entre ellos. Pero este tipo de asociaciones debe diseñarse y planificarse atentamente para que tengan éxito. Para poder entender la forma en que se puede organizar la cooperación intermunicipal con la máxima eficacia, es necesario entender, en primer lugar, por qué deberían cooperar los municipios.

En todo el mundo se observa una tendencia a la descentralización de los gobiernos. El gobierno municipal se convierte en un nivel de gobierno más poderoso y proporciona a la comunidad una gran parte de sus gastos totales. Aunque ésta es, probablemente, la forma más eficaz de organizar el gobierno para llevar a cabo algunas de las tareas a las que se enfrentan, existen varias situaciones en las que un municipio puede ser demasiado pequeño para suministrar determinados bienes o servicios, o puede resultar mucho más eficaz al cubrir los servicios de una parte del país de mayor tamaño. Aparentemente, en estos casos se pueden obtener beneficios mediante la cooperación con otros municipios. Este párrafo examinará estos aspectos, que pueden verse influidos positivamente por la cooperación intermunicipal.

También es posible que los proyectos, sencillamente, resulten demasiado grandes para ser gestionados por sólo un municipio, debido a sus altos costes o riesgos o a una estructura geográfica que afecte al proyecto. En este caso, la cuestión no es si se obtienen o no beneficios gracias a la cooperación, sino si es posible que una empresa cooperativa pueda crear un proyecto que, de lo contrario, resultaría imposible.



VNG International

instrumento de evaluación CIM

2 El tamaño sí importa

Uno de los argumentos más habituales en relación con la cooperación se basa en la idea de que se pueden obtener beneficios con una producción a mayor escala. Dos o más municipios sirven a una parte mayor de la población que sólo un municipio, independientemente de lo grandes o pequeños que sean. Esto significa que tienen una mayor demanda para sus productos y servicios si unen sus fuerzas en una empresa cooperativa. Pero, ¿por qué influye el tamaño del gobierno local en su eficiencia?

El motivo se caracteriza por la idea de las economías de escala. Para algunos productos o servicios puede resultar más eficiente producir a mayor escala, porque es más barato comprar cantidades más grandes de material inicial para el proceso de producción. Los costes de capital pueden reducirse, ya que es posible crear más productos sin comprar maquinaria extra. Los costes laborales pueden disminuir porque no se necesita más personal para obtener productos finales extra. Además, la calidad y la efectividad también pueden aumentar cuando aumenta la escala de producción. El nivel de calidad puede subir debido al conocimiento combinado de un mayor número de personas que se unen para cooperar. El marketing tiene más probabilidades de resultar efectivo cuando se organiza a una mayor escala.

¿Cómo se aplica esto a los gobiernos locales de todo el mundo? Es fácil. Al final, el gobierno local tiene que satisfacer a sus clientes con unos productos y servicios de máxima calidad, por una cantidad mínima de impuestos, y cada uno de estos aspectos distintos de la teoría de las economías de escala se pueden aplicar al gobierno local. Básicamente, si dos municipios desean ofrecer el mismo producto o servicio y tienen que invertir en algo a lo que no van a dar un uso óptimo, pueden compartir sus inversiones.

EJEMPLO (ECONOMÍAS DE ESCALA): si un gobierno local desea construir una carretera asfaltada, tendrá que invertir en una gran cantidad de maquinaria. Pero la maquinaria no se utilizará plenamente con sólo esta carretera. Si un segundo gobierno también tiene que construir una carretera, pueden compartir los costes de la maquinaria para reducir así los costes de las dos carreteras.

Si hay dos gobiernos que prestan un mismo servicio, es posible que se puedan reducir los costes laborales al empezar a prestar dicho servicio con un acuerdo de cooperación. Esto puede venir motivado por el hecho de que se necesita menos personal para dirigir el departamento. Dos departamentos necesitan dos gestores, pero un departamento sólo necesita un gestor.

3 Mantenimiento de la calidad (efectividad)

La efectividad y la calidad de un proyecto también pueden aumentar cuando se organiza a mayor escala. A diferencia del párrafo anterior, esto se refleja en el objetivo final que hay que conseguir cuando el gobierno local lleva a cabo un proyecto. La idea consiste en que los proyectos se vuelven más efectivos cuanto más gente participa en el proyecto. Esto significa que la participación en el proyecto tiene un efecto positivo en el resto de participantes del proyecto. Este punto de vista es algo distinto de las economías de escala, mencionadas anteriormente, porque el tamaño no influye en los costes por sí mismo, pero sí que influye en la efectividad de un proyecto. A continuación se dan varios ejemplos que ilustran dicho efecto:

EJEMPLO (EFECTIVIDAD): Un programa intenta reintegrar a desempleados en el mercado laboral buscando a las personas adecuadas para los trabajos adecuados. Una base de datos más grande de vacantes y de personas desempleadas hace que resulte más fácil reintegrar a las personas.

La efectividad del marketing también aumenta casi siempre cuando se unen las fuerzas. Este efecto es causado por el hecho de que el marketing resulta más eficiente cuando se lleva a cabo a mayor escala.

EJEMPLO (EFECTIVIDAD DEL MARKETING): Piense en un área con municipios que quieran promocionarse como destino turístico. Un solo municipio, probablemente, no resultaría tan efectivo como un grupo de municipios que promocionen el área conjuntamente. Tendrían más dinero para hacer una promoción a mayor escala, lo que, a su vez, atraería a más gente que si cada municipio realizara su propia promoción.

4 Cruce de fronteras (municipales)

El último ejemplo ilustra el hecho de que las características geográficas de los municipios pueden constituir un factor importante a la hora de iniciar la cooperación. No obstante, las conexiones geográficas también pueden resultar esenciales para conseguir unos determinados objetivos. Existen ciertos objetivos que sólo pueden lograrse cuando se trabaja al respecto en varios municipios, porque el problema cruza las fronteras municipales. Si un municipio desea comenzar un proyecto de conservación medioambiental, normalmente tendrá que cooperar con otros municipios.

EJEMPLO (CRUCE DE FRONTERAS): Imagínese un grupo de municipios situados alrededor de un lago cuya biodiversidad está en peligro debido a una gran intensidad de pesca. Un solo municipio no tiene suficiente poder para atajar este problema por su cuenta, porque las distintas partes del lago están conectadas. La prohibición de la pesca en una parte del lago no resulta efectiva, ya que los peces tienden a moverse por todo el lago y no respetan las fronteras municipales.

Por consiguiente, resulta necesario que los distintos gobiernos locales unan sus fuerzas en un proyecto de conservación para que éste resulte efectivo.

5 Gestión de riesgos

Una razón final importante para que los municipios cooperen es la gestión de riesgos. La gestión de riesgos es una política que intenta minimizar, supervisar y controlar la probabilidad y/o el impacto de acontecimientos desafortunados. Cada proyecto que se inicia presenta una determinada probabilidad de tener éxito y, por otro lado, también una posibilidad de fracaso. Si la posibilidad de sufrir pérdidas con el fracaso del proyecto es grande en relación con el presupuesto que tiene un municipio, puede resultar razonable compartir los riesgos de dicho proyecto con alguien más. Varios municipios unidos cuentan con un presupuesto mayor. Y un presupuesto mayor significa que disminuye el riesgo relativo de un proyecto. Esto se debe al hecho de que las pérdidas (o ganancias) potenciales se reducen en relación con el presupuesto total. Si los municipios compartieran todas sus posibilidades de pérdidas y ganancias, su resultado sería mucho más seguro.

Cuanto mayor sea la cantidad de proyectos e incertidumbres que se combinan, más seguridad se tendrá con respecto al resultado final. Esto se basa en unos sencillos cálculos de probabilidad. Si se lanza al aire una moneda, la probabilidad de que salga 'cara' es del 50%. Si se lanzan al aire diez monedas, es más probable que aparezca una combinación de 'caras' y 'cruces'. En otras palabras: la probabilidad de (casi) conseguir el valor esperado de una incertidumbre aumenta cuantas más veces se lleva a cabo. Los proyectos de los gobiernos funcionan de la misma manera. Cuantos más riesgos de proyectos se compartan, más fiable será el resultado de los proyectos combinados.

6 Dificultades y lista de verificación

Independientemente de lo claras que parezcan estar las ventajas de la cooperación, la creación de una empresa cooperativa nunca parece fácil. En su camino hacia la cooperación, los municipios pueden encontrarse con todo tipo de peligros que pueden llegar a ser tan importantes e inesperados que, finalmente, se convierten en obstáculos insuperables. Por lo tanto, muchas iniciativas no funcionan bien o, incluso, llegan a abandonarse. Por consiguiente, es inevitable que los municipios creen una base firme de cooperación en una etapa temprana. Para poder hacerlo hay que obtener una perspectiva de las posibles dificultades. Si se identifican a tiempo, podrán solucionarse o evitarse. Si esto no sucede, se pueden convertir en dificultades que, finalmente, lleguen a perjudicar a la cooperación.

Por otro lado, hay determinados factores que pueden estimular las intenciones de cooperación. Si estos factores se encuentran y se actúa al respecto, pueden ayudar a que la cooperación obtenga el máximo éxito posible.

Dificultades

- *La cooperación como solución para los problemas inmediatos:*
Muy frecuentemente, la iniciativa de cooperación proviene de un municipio con problemas inmediatos en esa área específica. Hay dos razones principales por las que dichas iniciativas están destinadas a fracasar con el tiempo. En primer lugar, la cooperación no proporciona una solución a estas necesidades a corto plazo. Crear una relación firme de cooperación lleva tiempo y los municipios que están experimentando problemas inmediatos no se pueden permitir el lujo de invertir este tiempo. Además, un departamento municipal que esté funcionando mal no constituye un socio atractivo para los departamentos de otros municipios.
- *Diferencias en el contenido de las políticas:*
Aunque puede haber diferencias entre los municipios con respecto al contenido de sus políticas, este hecho no parece constituir una gran amenaza para la cooperación. Las diferencias, con frecuencia, no son resultado de distintos principios y perspectivas, sino más bien de coincidencias y aspectos prácticos. Si se observan y se tienen en cuenta las diferencias, normalmente no representan ningún problema para el proceso de cooperación.
- *Comportamiento de un municipio de gran tamaño:*
El comportamiento del municipio de mayor tamaño en el proceso de formación del acuerdo de cooperación suele ser crucial. También es un papel difícil de desempeñar. El municipio más grande es el que inicia la cooperación en la mayoría de los casos. Este municipio central (no necesariamente en un sentido físico) suministra, debido a su tamaño, la mayor parte de la experiencia y el mayor apoyo económico. Esto significa que sólo cuando el municipio central se une a la cooperación empieza ésta a resultar interesante para el resto de municipios.

Por el contrario, se puede indicar que los otros municipios suelen tener la costumbre de mirar con mucho recelo al socio potencial de mayor tamaño. El gobierno local más grande, sus gestores y sus funcionarios son, casi por definición, sospechosos de tener la intención de aumentar su poder e influencia. Esto significa que el gobierno de mayor tamaño debe desempeñar su papel de iniciador con gran discreción y, al mismo tiempo, proteger los egos de los municipios más pequeños. Debe tomar la iniciativa, pero no debe ser un socio dominante. Por lo tanto, la igualdad es un principio clave.

- *Actividad (no) esencial:*
Una actividad esencial es una actividad que el municipio considera importante. Normalmente, las actividades esenciales son verificadas

ampliamente por los comités para garantizar su bienestar. Un municipio puede, por ejemplo, estar más interesado en la reintegración de los desempleados que en el proceso logístico exacto de la recogida de basuras. Por lo tanto, no es sorprendente que un gobierno local sea reacio a iniciar un acuerdo de cooperación en una actividad esencial. Normalmente, la cooperación significa que un municipio debe sacrificar una determinada cantidad de poder en la toma de decisiones relativas a esa actividad en particular. Una reducción del control sobre dichas actividades puede constituir un obstáculo para una buena cooperación.



VNG International
experiencias colega a colega

Lista de verificación:

En la sección anterior hemos visto algunas dificultades que pueden provocar un problema en el proceso de cooperación. Por otro lado, existen varios factores que pueden indicar que existe una base sólida para cualquier tipo de cooperación. Si estas condiciones se reúnen, la probabilidad de que la cooperación consiga los objetivos de todas las partes implicadas será mucho mayor que en el caso contrario. En esta sección se formula y explica una lista de verificación de estos factores para crear una base sólida para la cooperación intermunicipal.

- *Sensación de urgencia:*
Un error común en la cooperación es el siguiente: Si existe la 'voluntad' de cooperar, habrá cooperación. No obstante, a menudo no es suficiente contar sólo con la voluntad. Todos los municipios implicados deben ser conscientes de una determinada necesidad de la cooperación para lograr los objetivos identificados y solucionar los problemas a los que se enfrentan. La voluntad de cooperar debe apoyarse en un sentido mutuo de consideraciones sustanciales. Únicamente cuando existe una sensación de urgencia, la voluntad de cooperar contará con una base firme para solucionar los problemas que aparezcan en el camino hacia la cooperación. Por otro lado, si falta esta sensación, cualquier punto de desacuerdo podría significar el final del acuerdo de cooperación.

La sensación de urgencia y la voluntad de cooperar no tienen una naturaleza estática. El punto de vista de los municipios y de sus gobernantes individuales puede cambiar durante el proceso de diseño y elaboración del acuerdo de cooperación. Una actitud negativa con respecto a la cooperación puede pasar a ser una actitud positiva y viceversa. Esto significa que el apoyo a la cooperación debe mantenerse con cuidado e intensificarse (siempre que sea necesario) a lo largo del proceso.

- *Visión común:*

Las motivaciones de origen económico y organizacional suelen ser (como ya hemos visto anteriormente) las más importantes a la hora de iniciar la cooperación. Se pueden conseguir economías de escala, lo que implica menos costes, más calidad y menos vulnerabilidad.

Estas deliberaciones económicas y operativas únicamente deberían jugar un papel en el proceso cuando los objetivos y el nivel de calidad que se quieren lograr ya hayan sido determinados por todas las partes implicadas. Sólo entonces se podrá decidir si la cooperación con uno o varios municipios podría llevar a la consecución de dichos objetivos. Cuando faltan una visión común del objetivo y unos niveles de calidad en la realización de las tareas, resulta imposible identificar correctamente los beneficios exactos de la cooperación.

Si los municipios encuentran un acuerdo de cooperación deseable en los casos que acabamos de describir, se centrarán principalmente en las consecuencias económicas en lugar de en la calidad (objetivo) y las mejoras continuas.

- *Dar y recibir:*

Para lograr una buena cooperación, los municipios deberían prepararse tanto para dar como para recibir. Aunque un municipio desee cooperar, puede resultar difícil sacrificar algo de su poder o proporcionar edificios para alojar el proyecto. Por otro lado, resulta más fácil aceptar esto de otros municipios que se unen al acuerdo de cooperación. No obstante, en una relación cooperativa es absolutamente necesario estar dispuesto a dar y a recibir para conseguir los objetivos. Cuando esta voluntad está desequilibrada entre los cooperadores, o cuando ni siquiera existe, puede resultar complicado mantener una relación de este tipo.



VNG International

instrumento para el desarrollo de una visión común

7 ¿Subcontratación con el sector privado como alternativa a la cooperación intermunicipal?

La cooperación, en ocasiones, no es la única opción para producir o suministrar bienes y servicios con más eficiencia. Los municipios también pueden decidir subcontratar estas actividades con el sector privado. Esto puede resultar más eficiente cuando los costes de compra de estas actividades a las empresas privadas resulten más baratos que los costes de llevarlas a cabo con las capacidades propias. Pero, además, la calidad producida por las empresas privadas puede ser superior a la calidad que puede proporcionar un municipio.

Los factores que se han mencionado anteriormente en este capítulo también se pueden aplicar con frecuencia a casos en los que participen empresas privadas especializadas. Por consiguiente, siempre hay que tener en cuenta estas alternativas.

Imagine la situación en la que un municipio quiere construir una carretera. Pero las inversiones para comprar la maquinaria son demasiado altas para ese municipio. Puede escoger entre dos soluciones principales. La primera solución consiste en cooperar con uno o varios municipios para comprar la maquinaria y construir carreteras en las distintas áreas. La segunda solución consiste en subcontratar la actividad de construcción de la carretera con una constructora privada, que tenga acceso a dicha maquinaria y, básicamente, comprar una carretera ya construida.

8 Anexo: Lista de posibles campos de cooperación

Lista de posibles campos de cooperación

Comités y Elaboración de políticas Operaciones

- > Revisión legislativa
- > Estatutos comunes, políticas y descripciones de trabajos
- > Estructuras de gobernanza
- > Iniciativas de formación y desarrollo profesional
- > Tecnología de la información: investigación, desarrollo de sistemas, etc.
- > Grupos de presión y defensa

Obras públicas, Transporte y Medio ambiente

- > Instalaciones de prueba de agua
- > Servicios de agua y suministro de agua
- > Equipos
- > Conocimientos técnicos
- > Recogida y tratamiento de alcantarillado
- > Pavimentación de calles
- > Pintura de pasos de peatones
- > Limpieza de nieve
- > Gestión de residuos sólidos
- > Servicios básicos de electricidad
- > Tránsito público
- > Planes de protección de cuencas hidrográficas

Administración general

- > Funciones de los administradores: por ejemplo,
- > CASO o directores conjuntos
- > Sistemas financieros
- > Prácticas y políticas de abastecimiento
- > Compraventa de servicios
- > Uso de bienes
- > Gestión de recursos humanos y paquetes de prestaciones

Desarrollo y planificación económicos

- > RDA/Cámaras de comercio/ Juntas comerciales
- > Parques industriales
- > Personal de desarrollo y planificación económicos
- > Marketing/promoción/ ventas y reparto de ingresos
- > Desarrollo y/o reparto de infraestructuras

Tecnología de la información y comercio electrónico

- > Creación y mantenimiento de sitios web
- > Evaluación, elaboración y mantenimiento de sistemas y software
- > Gestión de registros
- > Conocimientos técnicos
- > Suministro alternativo de servicios - sector privado

Ocio, Cultura y Turismo

- > Iniciativas de formación de personal
- > Compra de equipos y equipos compartidos
- Instalaciones municipales de ocio
- > Instalaciones de la junta escolar con propósitos de ocio municipal
- > Asociaciones de turismo
- > Programación de ocio
- > Desarrollo de senderismo
- > Eventos y festivales de la comunidad
- > Marketing/promoción y generación de ingresos
- > Programación online de cursos, matriculación y cobro de ingresos
- > Información compartida y enlaces a sitios web

Formación y desarrollo profesional

- > Identificación y suministro de necesidades
- > Formación con participación abierta
- > Programas y Fondo de investigación y desarrollo

Protección y aplicación de la ley

- > Servicios de inspección
- > Aplicación de estatutos
- > Vigilancia
- > Protección anti incendios
- > Servicios de emergencia
- > Servicios de mensajería
- > Gestión de asuntos cívicos
- > Instalaciones de detención
- > Equipos compartidos
- > Formación

2 Actividades principales: diseño y toma de decisiones

1 ¿Qué? ¿Por qué? ¿Cómo?

El segundo capítulo se ocupa de la preparación de la cooperación. Se trata de una fase aún muy política que se centra sobre todo en la planificación y la toma de decisiones a nivel municipal. Las actividades se caracterizan por el diseño de la forma real de cooperación y la planificación del resto del proceso. Los factores que determinan los modelos óptimos y las estructuras posibles también se debaten en esta fase.



VNG International

apoyo en planificación estratégica, estudios de factibilidad, análisis de marcos legales y establecimiento

2 Identificación de tareas

La lista de verificación que se encuentra al final del primer capítulo explica la importancia de una visión común y de una sensación de urgencia. El primer paso a dar en un proceso que conduzca a la cooperación es, por consiguiente, la identificación de las tareas del proyecto. Si los distintos municipios tienen visiones diferentes de las tareas que hay que llevar a cabo, puede que esa sensación de urgencia o visión común no tenga la misma importancia para todos. Para averiguar dónde se originan las diferencias de opinión o para descubrir los posibles puntos de desacuerdo es necesario identificar las posibles tareas que pueda conllevar un proyecto de cooperación.

Existen varios tipos distintos de objetivos, que se pueden categorizar en tres niveles diferentes:

- *Mejora operativa*: incluye los objetivos cuya intención sea mejorar las operaciones diarias.

EJEMPLO (MEJORA OPERATIVA): Piense en una mejora de la logística diaria después de que los dos cuerpos de bomberos municipales empiecen a trabajar conjuntamente; o el aumento de experiencia en los departamentos de recursos humanos que trabajan juntos después de fusionar las oficinas.

- *Mejoras tácticas*: son las mejoras realizadas en el campo de las políticas del municipio.

EJEMPLO (MEJORA TÁCTICA): Piense en la posibilidad de llevar a cabo estudios de investigación para mejorar un servicio para los ciudadanos; los costes de dichos programas de investigación pueden ser cubiertos ahora por varios gobiernos.

- Cooperación estratégica: su objetivo es conseguir ventajas a largo plazo con respecto a la competencia y la reputación.

EJEMPLO (COOPERACIÓN ESTRATÉGICA): Piense en el ejemplo de varios gobiernos locales que intentan promocionarse como destino turístico. La cooperación les aporta una ventaja estratégica con respecto a un proyecto en solitario.

Las tareas que se quieren llevar a cabo deben ser coherentes con el nivel de ambición de los socios implicados y con el formato de cooperación elegido. Cuando los objetivos y las tareas son sencillos, la cooperación también debería serlo. En el caso de una política coordinada contra los aficionados violentos al deporte, los municipios pueden necesitar sólo asesoramiento, mientras que en el desarrollo de una reserva natural de varios municipios puede ser necesario contar con una oficina especial para organizarla. Normalmente, se recomienda tratar con cuidado las tareas ambiciosas. Los socios que deseen integrar sus actividades a largo plazo pueden empezar con formas sencillas de cooperación para ir conociéndose. Una vez que este tipo de cooperación funcione de forma positiva, pueden iniciar un nivel superior de cooperación.

Es importante tener presente que puede haber diferencias entre los municipios cuando se identifican las tareas. Un municipio puede tener motivos para cooperar que sean distintos a los de otro municipio. Estas intenciones diferentes no impiden la cooperación necesariamente, pero un nivel distinto de cooperación puede provocar desengaños en los socios más motivados.

Por ejemplo, es muy posible que un municipio grande y con mucho poder desee un acuerdo de cooperación para llevar a cabo mejoras operativas, como economías de escala. Por otro lado, para los gobiernos locales más pequeños y dependientes, la cooperación debe satisfacer objetivos de naturaleza más estratégica o táctica.

El municipio más grande puede proporcionarles más influencia política en el territorio, o la reputación del municipio pequeño puede aumentar debido a la buena reputación del municipio grande. La intención táctica de difundir el riesgo también es mucho más importante para los municipios que tienen un presupuesto relativamente pequeño. Esto hace que la plantificación de los gobiernos locales pequeños se haga más estable a nivel económico y aumenta la continuidad y la capacidad para planificar de antemano.

Para poder desarrollar una base sólida para la cooperación es necesario contar con información sobre estas diferencias. La expectativa de las tareas puede ajustarse óptimamente de acuerdo con los objetivos individuales. El esfuerzo realizado por la parte con más expectativas será, a menudo, el mayor esfuerzo. Una falta de esfuerzo por parte de otros municipios puede resultar problemático en estos casos. Por consiguiente, es necesario tratar abiertamente estas diferencias y diseñar el acuerdo de cooperación de forma que cubra los problemas potenciales de unas expectativas desequilibradas.

3 Establecimiento de objetivos y metas

El único y principal dispositivo con el que se cuenta para diseñar un acuerdo de cooperación intermunicipal es formular los objetivos y las metas de la forma más clara posible. Esta sección explicará algunas directrices para establecer este tipo de objetivos. Como ya hemos visto anteriormente, no es extraño que los objetivos de las distintas partes (potenciales) puedan tener diferencias. No obstante, a la hora de establecer objetivos y metas, deben evitarse las grandes diferencias. Pero incluso cuando existen diferencias individuales en los objetivos y las metas entre los distintos municipios, también es necesario formularlas muy claramente. En ese caso, los socios cuentan con una idea más clara de las expectativas de los demás, no se sienten decepcionados con tanta facilidad y pueden crearse sus propias expectativas de forma más eficiente con respecto a sus propios objetivos.

Unas expectativas distintas no son la única razón que existe para formular unos objetivos precisos con respecto a las metas que deben conseguirse. Unas metas claras permiten a las distintas partes evaluar los proyectos y compararlos con situaciones en las que los problemas se hayan solucionado de forma individual. Además, resulta mucho más fácil organizar el acuerdo de esta manera y, así, lograr los objetivos. Si un departamento intermunicipal ha cuantificado objetivos con plazos de tiempo, puede planificar sus actividades de manera que se puedan conseguir los objetivos. Por el contrario, cuando se dan instrucciones poco claras con respecto a la forma en que debe evolucionar una política determinada, dichas instrucciones se pueden interpretar de diversas maneras.

Por lo tanto, es necesario que todos los objetivos y metas se formulen de conformidad con el principio 'SMART'. Este principio indica que los objetivos deben ser **e**specíficos, **M**edibles, **A**ceptables, **R**ealistas y limitados en el **T** tiempo. En lugar de 'nuestro objetivo es la máxima participación laboral', un objetivo formulado según el principio SMART sería 'Nuestro objetivo es proporcionar a cada persona

desempleada asesoramiento individual sobre su reintegración en el mercado laboral en un plazo de dos semanas'. Una meta o un objetivo es algo distinto del propósito final que debe lograrse. Debería ser simplemente un punto que indique que las actividades conducen a la solución del problema. Este principio no es específico de la cooperación intermunicipal, sino que debería usarse siempre que los gobiernos vayan a establecer sus metas. No obstante, SMART ayuda a enfrentarse a las dificultades que plantea la cooperación.

- *Especificidad*: las metas no deberían poder interpretarse de otra forma; deben tener un solo objetivo claro. Esta directriz, básicamente, habla por sí misma. Si las metas se interpretan de forma diferente, la parte principal tendrá una idea distinta sobre el logro a conseguir que el ejecutor.
- *Capacidad de medición*: esto permite a las distintas partes establecer acuerdos claros sobre la cooperación. Si las actividades que tienen que llevarse a cabo no se pueden medir, no será posible evaluar el nivel de éxito logrado por la cooperación intermunicipal. Esto puede conducir a opiniones distintas sobre el valor de la cooperación, mientras que unas metas que se puedan medir permitirán a los municipios determinar su importancia de antemano. La valoración previa evita formular acuerdos que no resulten particularmente interesantes para alguna de las partes.
- *Metas*: deben ser aceptables. Si las metas no son aceptadas por la mayoría de la población, irán en contra de la naturaleza democrática del gobierno. Por lo tanto, las metas no deben ser demasiado suaves ni demasiado exigentes (dependiendo de la naturaleza del problema) en opinión de la población.
- *Realismo*: si de antemano se sabe que las metas son imposibles de lograr, no deberían formularse. Esta falta de realismo no sólo desanima a quienes las tienen que llevar a cabo, sino que también reduce la confianza que la gente tiene en los responsables de las políticas.
- *Limitación temporal*: junto con la capacidad de medición, es una de las directrices más importantes del principio SMART. También ayuda a formular acuerdos claros entre los socios cooperantes y, en parte, determina la naturaleza realista y aceptable de un objetivo. La determinación de una limitación temporal también ayuda en la planificación de actividades del acuerdo de cooperación.

4 Diseño estructural

Factores determinantes

Una vez que los socios han formulado sus tareas y objetivos, llega el momento de buscar el diseño estructural adecuado de la futura organización cooperativa. Las metas constituyen el punto de partida para evaluar la mejor alternativa. La naturaleza de las metas determinará principalmente el grado de cooperación que representará la organización. Algunas metas pueden lograrse con acuerdos simples que sólo tendrán que establecerse una vez entre los municipios, mientras que otras metas exigen una organización completamente autónoma en la que todos los municipios hayan confiado sus responsabilidades y mandatos. En especial, la cantidad de poder que los municipios tienen para influir en la dirección de la cooperación sirve para medir su intensidad. En las versiones más ligeras, los municipios individuales pueden decir exactamente lo que quieren y cómo lo quieren. Si no sucede así, se pone fin a la cooperación. Las formas intensas de cooperación se caracterizan por el hecho de que los municipios confían a la organización que ejecuta la consecución de los objetivos la mayor parte de su poder y pierden el control de la organización. Cuando los problemas que hay que resolver forman parte de las actividades esenciales de un municipio, esto puede resultar una decisión difícil de tomar.

El acuerdo intermunicipal deriva estas capacidades de las decisiones de los municipios cooperantes. Antes de comenzar la cooperación, los cooperantes deciden en qué medida van a transferir sus poderes a la organización común. Cuantos más poderes se transfiera, más intensa será la cooperación.

La intensidad de la cooperación se puede visualizar en una escala en la que se empieza con unos municipios no cooperantes, totalmente separados, hasta llegar a formas de cooperación muy estrecha. Los departamentos integrados constituyen la forma más intensa de cooperación, ya que un paso más significaría una fusión de los municipios. Los factores habituales que determinan si un acuerdo cooperativo tiene intensidad alta o baja dependen normalmente de varios factores específicos que se caracterizan por los objetivos que los municipios intentan conseguir. Los factores siguientes influyen significativamente en la intensidad:

- *Duración:* La duración de un acuerdo de cooperación determina parte del impacto de las decisiones tomadas por los políticos. Los mismos acuerdos pueden tener mucha más influencia en la sociedad que un acuerdo temporal. Por consiguiente, una cooperación a largo plazo presenta una intensidad mayor y debería establecerse de forma más estable. Deben producirse muchos debates y reuniones para conseguir una relación duradera, que también tenga un efecto intensificador. Los proyectos a corto plazo sólo exigen un compromiso puntual de los dos gobiernos locales, mientras que un proyecto más largo exige el compromiso de muchas generaciones de un mismo gobierno (dependiendo del nivel de democracia).

- *Complejidad de las metas:* La complejidad de las metas también influye en la intensidad de forma positiva. Cuanto más complejas sean las metas, más intensa deberá ser la cooperación. Unas metas sencillas exigen normalmente unos acuerdos sencillos, mientras que unas metas complejas exigirán unos acuerdos más específicos, conocimientos más expertos y la soberanía de los ejecutores. Pero, probablemente, también requerirán un mayor nivel de debate para alcanzar acuerdos mutuos sobre la manera de formular dichas metas (SMART) y la manera en que pueden lograrse.
- *La capacidad de planificar actividades de antemano,* por otro lado, reduce la necesidad de esta soberanía de las personas que llevan a cabo el trabajo real. Si todas las actividades se acuerdan de antemano, lo único que tendrán que hacer los ejecutores es seguir el camino marcado. No obstante, este tipo de planificación exige más trabajo antes del comienzo del proyecto, por lo que se plantea la cuestión de si es algo deseable o no. Cuando la cooperación resulta complicada, puede ser una buena idea comenzar el proyecto planificando las actividades de antemano. Por otro lado, esto hace que el proyecto pierda dinamismo y su planificación se vuelva mucho más laboriosa.
- *La capacidad para contratar los acuerdos establecidos de antemano* también reduce la cantidad de conferencias que deben tener lugar para llevar el proyecto en la dirección correcta. Si resulta difícil establecer contratos, los municipios tienden a hacer un seguimiento muy estrecho de las actividades para poder intervenir cuando las otras partes no respetan los acuerdos. Resulta más fácil limitarse a contratar las tareas de todos de antemano y dejar que cada uno haga su parte. Si esto no es posible, será necesario cooperar con mayor intensidad.
- *La incertidumbre con respecto al curso del proyecto* es, naturalmente, un factor determinante de gran importancia para la intensidad de la cooperación. Cuando las actividades presentan un riesgo relativamente grande de fracaso, puede resultar difícil para los municipios perder su control del proyecto y pueden sentirse mucho más reacios a la hora de entregar su poder. La incertidumbre también requiere una organización más dinámica con la capacidad de reaccionar inmediatamente ante los acontecimientos imprevistos. Esto significa que los dos municipios deben tener un nivel de compromiso mucho mayor que en una situación muy segura.
- *Se necesita un nivel de confianza mutua* para dar a la organización el carácter estable y dinámico que se necesita para lograr las metas establecidas. La mayoría de los acuerdos de cooperación de alta intensidad pueden identificarse como proyectos en los que se exige un gran nivel de confianza.

Formas estructurales

Los factores mencionados anteriormente ponen de manifiesto que la mayoría de las formas intensas de cooperación no son fáciles de conseguir. Exigen mucho a los dirigentes de los otros municipios. Además de establecer acuerdos formales, la gestión de aspectos informales, como la confianza, también desempeñan un papel muy importante a la hora de lograr el éxito en la cooperación. La elección de la estructura adecuada de cooperación debe estar relacionada con estos factores. A continuación se indican algunos ejemplos de formas de cooperación (de ligeras a intensas), que dan una idea de las estructuras que pueden diseñar los municipios:

- Uno de los municipios subcontrata la parte correspondiente del cumplimiento de la política con respecto al otro municipio. La política propia sigue siendo posible, aunque una gran diferencia de política no resulta muy práctica en esta perspectiva. Los dos municipios siguen teniendo la responsabilidad legal.
- Situación en la que varios municipios subcontratan una actividad particular con un tercero. En este caso, los municipios deben planificar las actividades de antemano y ordenar su ejecución al tercero. Piense en el caso en el que varios municipios quieren construir una carretera. Es muy probable que los cooperantes pidan a las grandes constructoras disponibles que presenten su oferta y que las dejen construir la carretera. Esto resulta mucho más fácil que comprar la maquinaria adecuada, contratar a los obreros adecuados y coordinar todo el proyecto.
- Trabajar en un proyecto se caracteriza por la idea de que uno o varios municipios cooperantes proporcionan los bienes de capital y el personal necesarios. A pesar de la distancia que se debe establecer, las actividades no presentan responsabilidades con respecto al mundo exterior. Los únicos que, supuestamente, deben responsabilizarse son los superiores de los municipios cooperantes. El proyecto nunca puede ser legalmente responsable de sus acciones, pero los municipios sí. Esta distancia no tiene capacidad para diseñar su propia política. De eso se encargan los municipios.
- Existe un municipio central que lleva a cabo las actividades en virtud de un poder y el proyecto se realiza bajo la responsabilidad legal del municipio central. Éste proporciona el personal y pierde el poder que se haya acordado mutuamente.
- Un acuerdo común con identidad propia. Es legalmente responsable de sus propias acciones y cuenta con bienes y personal propios. Los municipios cooperantes pierden su poder para diseñar las políticas de la organización común (según se haya delegado de antemano). Esto significa que la organización común se convierte en una entidad independiente que puede elaborar sus propias políticas y tomar sus

propias decisiones. Lo único que pueden decidir los municipios son el propósito y las metas de la organización.

- La forma definitiva de cooperación es la situación en la que los municipios fusionan sus departamentos existentes.

Para decidir cuál es la estructura de cooperación que se desea se sopesan las necesidades de una cooperación más intensa y las ventajas obtenidas con el aumento de intensidad. Cuando una cooperación más intensa presente ventajas marginales que no superen los costes y las dificultades de establecer una relación más intensa, se puede decidir si, simplemente, no merece la pena cooperar a un nivel superior. ¡Pero hay que recordar que no todas las ventajas quedan claras de antemano!

Algunos puntos clave a tener en cuenta en el diseño de la CIM

- Áreas en las que puede llevarse a cabo una CIM. Por ejemplo, la legislación puede disponer que determinadas formas legales deben incorporar, como mínimo, unas competencias determinadas (planificación urbana y desarrollo económico, por ejemplo), o puede prohibir la transferencia de determinadas funciones municipales a la CIM.
- Proceso para decidir qué municipios y/o entidades deben ser consultados antes de establecer la CIM; normas de preparación de un estudio de viabilidad, etc.
- Proceso de creación formal de una CIM (unanimidad de los municipios pertinentes, posibilidad de referéndum, etc.).
- Disposiciones obligatorias de un acuerdo o contrato de CIM.
- Naturaleza del organismo legal y de su régimen general (por ejemplo, centro administrativo, reglas de la toma de decisiones, etc.).
- Órganos de la entidad de CIM y normas generales de su funcionamiento.
- Normas contables, normas sobre gastos cargados al presupuesto y generación de ingresos (incluyendo decisiones sobre deudas, propiedad y pasivo, etc.).
- Estatus de los empleados de la entidad administrativa de la CIM.
- Normas de control (legalidad de acciones, finanzas) por parte de las autoridades estatales (Tribunal de Cuentas, informes periódicos a presentar ante los consejos municipales, derecho a la información de los ciudadanos, etc.).

5 Enfoque, plan de acción, hitos, etc.

Ahora que hemos definido la forma en que debemos establecer nuestras metas y las distintas estructuras para alcanzar dichas metas, es el momento de dirigir nuestra atención al proceso que nos conduce a la cooperación en acción. Se pueden definir cuatro fases importantes en este proceso:

Fase 1: la fase de orientación

Esta fase consiste principalmente en orientarse sobre si existen intereses comunes y si dichos intereses comunes se solucionan mejor si hay un acuerdo de cooperación, o si sería mejor que se trabajara en ellos de forma individual. Todos los municipios deben decidir individualmente si desean establecer la cooperación. Normalmente, los representantes implicados sopesan los beneficios y los costes y el ayuntamiento decide si se desea establecer la cooperación. La lista de verificación que hay que seguir en la fase de orientación es la siguiente:

- Metas que los municipios quieren conseguir mediante la cooperación.
- Las expectativas mutuas que los cooperantes tienen con respecto al resto de cooperantes deben poder combinarse en un acuerdo de cooperación estable.
- Las condiciones para la cooperación que son importantes para las distintas partes deben quedar claras para todos.
- Ámbito y el tamaño de la investigación previa a la cooperación, en la que es importante aclarar lo siguiente: ¿Qué tipo de estructuras de cooperación se van a evaluar y qué áreas puede cubrir la posible cooperación?
- Suministro de las medidas necesarias (económicas y personales) para llevar a cabo la investigación.
- Planificación de la fase 2 y fecha en la que debe haber finalizado la investigación.
- Todas las partes deben aprobar la orden para iniciar una investigación sobre la potencial cooperación.

Fase 2: la fase de preparación:

Si el ayuntamiento llega a una conclusión, la investigación continúa de forma más concreta y práctica. Esta fase tiene un carácter muy político. Los responsables de la elaboración de políticas, como representantes de su propio municipio, deben establecer acuerdos en los que se cubran sus propias necesidades mediante la forma de cooperación adecuada. En el proceso siempre tienen que tener en cuenta la opinión de su ayuntamiento. Es necesario que los representantes alcancen un acuerdo con suficiente apoyo de los ayuntamientos y que, por consiguiente, sea aprobado por todas las partes. La cooperación es un trabajo humano, lo que significa que las relaciones personales que se establecen entre las personas de los distintos municipios constituyen un factor de éxito importante para la cooperación. Dependiendo de las relaciones personales, será necesario prestar mucha atención a la parte del proceso. Se trata de una inversión en relaciones humanas y debe haber respeto y confianza. Es muy importante que los municipios se acerquen durante esta fase. Un gestor de proyectos externo puede presentar ventajas importantes en este caso, ya que no es probable que tenga motivos ocultos. Se considera que tendrá un punto de vista más objetivo y que podrá servir de pacificador. Es esencial que, al final de esta fase, se decida si se desea o no iniciar la cooperación, dependiendo de la investigación realizada. La lista de verificación de esta fase es la siguiente:

- Es necesario identificar los supuestos, la visión y los objetivos de la cooperación.
- Debe diseñarse la estructura jurídica, en la que se especifiquen claramente la transferencia de poder y el compromiso del ayuntamiento.
- Las políticas de los municipios participantes deben compararse y hay que formular la política de cooperación. Es necesario definir el área de trabajo.
- Se formula un código de gestión en el que se aclaran los principios de ordenamiento y construcción, las competencias, el estilo de gestión y la estructura comunicativa.
- Se realiza una estimación económica:
 - > Presupuesto conceptual
 - > Comparación de los costes de las actividades entre los distintos socios
 - > Es necesario contar con los costes de inversión antes de llevar a cabo la fase de puesta en marcha.
 - > Costes en los que se vaya a incurrir al abandonar las actividades anteriores. (Pagos sociales al personal despedido, costes de los edificios de oficinas vacías, etc.)
 - > Proporción de reparto de costes: ¿quién paga qué parte de los costes?
 - > Una estimación de costes de varios años
 - > Estructura fiscal
- Debe formularse la posición legal del personal.

Fase 3: la fase de puesta en marcha

Los asuntos políticos deben gestionarse durante las dos fases anteriores. La tercera fase es, sobre todo, una fase de organización. Es el momento de centrarse en el inicio real de las actividades de cooperación. Independientemente de lo bien que se haya preparado la ruta hacia las metas, habrá muchos detalles prácticos que no se habrán tratado y a los que deberá darse la atención correspondiente. En especial, hay que tener en cuenta los puntos siguientes:

- Comunicación
- Aspectos financieros
- Aspectos físicos, como el alojamiento
- TI
- Aspectos legales: los estatutos y la interpretación de la legislación a nivel local pueden ser distintos.
- Personal y contratación
- Modelos organizacionales

Debido a la importancia de esta fase y a la relevancia de estos puntos, se tratan más detalladamente en el Capítulo 3 de la guía.

Fase 4: atención posterior y mantenimiento

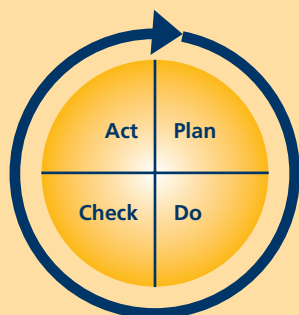
Los especialistas que hayan participado en el diseño y la puesta en marcha de la organización dan paso al personal definitivo. Se atan los cabos sueltos y se ayuda al nuevo personal a iniciar la actividad. También es necesario evaluar el proceso para poder informar a los ayuntamientos de los municipios. Se juzgará el éxito de la asociación con respecto a los objetivos formulados durante las fases de orientación y preparación. En caso necesario (en la mayoría de los casos) debe haber un plan para gestionar los puntos a mejorar. Esta fase también se trata más detalladamente en el capítulo correspondiente.

Nota: Una vez finalizada cada fase, se debe evaluar si se han conseguido los resultados deseados. Si no se hubieran finalizado completamente, deberán incluirse en la fase siguiente. También hay que evaluar si la fase ha finalizado de forma satisfactoria en términos de calidad.

6 Planificación y control (introspección)

Para poder llegar al máximo nivel posible de calidad, la organización debe ser capaz de evaluar y mejorar sus propios métodos de trabajo en todo el proceso. Si esto se hace constantemente, habrá menos críticas por parte de los superiores en los municipios. Si se hace en cada nivel de la organización, la vida será más fácil para todas las partes implicadas en la cooperación. Un buen planteamiento esquemático de esta idea de introspección es el círculo de la calidad, creado por William Edward Deming. En el Círculo Deming hay cuatro actividades definidas que, en conjunto, protegen la calidad del proceso.

Figura 2.1:
El Círculo Deming.
El proceso empieza con la planificación y continúa indefinidamente (o hasta que finaliza el proceso de trabajo).



- Planificar (Plan): Evaluar las actividades actuales y elaborar un plan para mejorarlas. Formular objetivos que sirvan para realizar las mejoras necesarias.
- Hacer (Do): Llevar a cabo las mejoras planificadas en un entorno controlado.
- Verificar (Check): Medir los resultados de las mejoras, compararlas con la situación inicial y juzgarlos con respecto a las metas establecidas.
- Actuar (Act): Poner en práctica los cambios de conformidad con los resultados obtenidos en la 'verificación'.

Es necesario que estas actividades sean realizadas constantemente por todas las personas que participan en el proceso. Mientras sea así, no importa si esto sucede de manera implícita o explícita. No obstante, si los supervisores opinan que alguien no está evaluando sus actividades correctamente, puede ser una buena idea animar a esa persona a seguir explícitamente el Círculo Deming.

3 Aspectos operativos

1 Modelos organizacionales

Uno de los principales aspectos a la hora de ejecutar un acuerdo de cooperación consiste en cómo organizar exactamente el acuerdo. Dependiendo de la intensidad requerida en la cooperación, la organización deberá organizarse conforme a un modelo particular. Vamos a distinguir cinco modelos distintos. Empezaremos con la organización de cooperación no intensa y acabaremos con los modelos más intensos.

- *Cooperación por asignación:* Este modelo puede usarse cuando no sea necesario cooperar al nivel de rendimiento de las actividades municipales. La cooperación únicamente exige varias directrices en la política que deben cumplir los cooperantes.

EJEMPLO: Imagine un lago situado entre las fronteras de varios municipios. Éstos desean controlar la cantidad de pesca para conservar los recursos para los pescadores a largo plazo. En este caso, una asignación que formule la cantidad que se puede pescar en cada municipio puede ser suficiente para establecer una cooperación de éxito.

- *Funcionarios que actúan en nombre de los municipios:* Supera el modelo anterior en la necesidad de realizar las asignaciones. Los dos municipios están obligados a realizar las asignaciones establecidas.

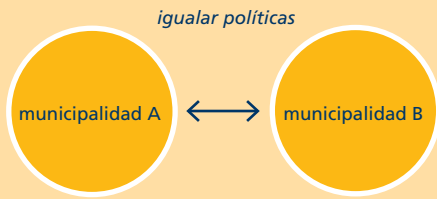
EJEMPLO: Si la asignación anterior relativa a la pesca no tiene éxito porque los pescadores no cumplen las nuevas leyes, entonces se necesita a funcionarios públicos que controlen la cuota de pesca de forma obligatoria

- *Coordinación mediante poderes ejecutivos:* La cooperación debe controlarse de forma más dinámica para asegurarse de que se realicen correctamente todas las asignaciones. En este caso, puede ser posible nombrar varios gestores. La cooperación, en ese momento, adopta la forma de un proyecto en el que los funcionarios de los dos municipios son controlados por una fuerza ejecutiva común.

EJEMPLO: Los pescadores furtivos siguen pescando en exceso y ahora pescan en los dos municipios para evitar ser detectados por los dos cuerpos de policía. Una solución consiste en rastrearlos con una selección de policías de los dos municipios cuyo objetivo principal sea atrapar a estos pescadores en particular.

- *Organización independiente con poderes ejecutivos por mandato:* Puede llegar a ser necesaria la creación de una organización independiente a la que los municipios hayan transferido específicamente parte (o la totalidad) de sus poderes ejecutivos. Puede resultar útil, por ejemplo, para una cooperación más larga que resultará más eficiente si la formulación de las actividades sólo se hace una vez.
- *Organización regional independiente con poderes ejecutivos por mandato y poderes de elaboración de políticas:* Si resulta necesario proporcionar a la organización anterior poderes para elaborar políticas, éste es el modelo resultante.

EJEMPLO: Puede darse el caso de que nuestro acuerdo de pesca sea muy dinámico y exija continuamente investigación y la adaptación de las leyes relativas a la pesca. En este caso, los municipios pueden asignar a la organización el objetivo de conservar los recursos de pesca y transferir los poderes para elaborar la política necesaria y ejecutarla.



Cooperación por asignación (1)



Funcionarios que actúan en nombre de los municipios (2)



Coordinación mediante poderes ejecutivos (3)



Organización independiente con poderes ejecutivos por mandato (4)



Organización regional independiente con poderes ejecutivos por mandato y poderes de elaboración de políticas (5)

2 Finanzas

Finanzas y CIM

Los aspectos financieros de la cooperación intermunicipal son esenciales. Los asuntos relativos al presupuesto suelen constituir un buen motivo para iniciar la CIM, por lo que los ahorros en el presupuesto, con frecuencia, constituyen un requisito previo para la cooperación. Para poder controlar el ahorro presupuestario es necesario saber qué partes de las partidas presupuestarias están sujetas a reducciones de costes. Una vez se haya estimado el presupuesto de la CIM que se acaba de establecer, es importante determinar la clave para distribuir los costes entre los distintos municipios participantes.

El presupuesto de la CIM constituye frecuentemente un problema durante el proceso de establecimiento de una cooperación. Si la estimación de costes no se produce de forma transparente y aceptable para todos los participantes, se convertirá en un umbral de cooperación. Posteriormente, la parte económica de la cooperación se verá sujeta a debates y desacuerdos.

Si los costes de la cooperación no se visualizan correctamente, el debate económico retrasará otros objetivos esenciales de la cooperación, como la mejora de la calidad y la continuidad. Se produce también otro riesgo cuando la transparencia de los costes queda clara en la última fase de establecimiento de la cooperación. Cuando fracasa la realización de la CIM, se debe sobre todo a la falta de transparencia en los costes. Los municipios, para entonces, ya habrán invertido mucho dinero, tiempo y esfuerzo en la preparación de la cooperación.

En esta parte de la guía presentamos un sencillo modelo de cálculo de presupuesto para la cooperación intermunicipal. Este modelo compara los presupuestos de 'antes' y 'después' de la CIM y crea transparencia sobre los elementos de costes 'antiguos' y 'nuevos'. No obstante, debemos indicar que resulta difícil establecer este tipo de comparaciones porque la situación real suele ser muy diferente de la situación prevista. Este planteamiento, por consiguiente, constituye más bien un borrador rápido.



VNG International

asesoría financiero y modelos de presupuestos CI

Ventajas de la CIM

- Mejora la calidad de las políticas y operaciones
- Mejora la continuidad de los servicios
- Aumenta la eficiencia, con menor fragmentación de las tareas y más oportunidades de invertir en operaciones comerciales
- Reduce los costes de aplicación

Oportunidades para reducir costes

Casi todos los municipios tienen el potencial de reducir estructuralmente sus costes de aplicación al aumentar la capacidad. Con frecuencia, los costes de personal son los costes más importantes en los servicios municipales.

- **Costes de personal:** El ahorro en costes de personal se puede llevar a cabo de diferentes maneras.
 - > *Ahorro en tareas generales.* Se puede ahorrar en tarea que exijan una participación igual de los municipios, independientemente de su tamaño. Ejemplos claros de este aspecto son la elaboración de políticas y el control de la aplicación. Una CIM de seis municipios, por ejemplo, necesita la misma capacidad de elaboración de políticas y control de aplicación que cada uno de los seis municipios participantes en su situación independiente "anterior". Además, con la CIM se pueden reducir a la sexta parte los costes relacionados, como los costes de consulta, formación y participación en reuniones y en conferencias.
 - > *Ahorro en tareas fragmentadas.* Se puede ahorrar en tareas especializadas que resulten demasiado pequeñas para un funcionario que trabaje a tiempo completo. Esta situación se produce cuando un funcionario tiene muchas tareas distintas, porque la demanda es demasiado baja para crear empleos a tiempo completo para ocuparse de ellas. En estos casos, las operaciones son vulnerables en calidad, continuidad y eficiencia. Resulta útil buscar en las operaciones municipales este tipo de tareas fragmentadas, que se encuentran por toda la organización. Ejemplos de ello son la contabilidad interna, los servicios municipales para pequeñas partes de la población y el abastecimiento. El aumento de capacidad proporciona la oportunidad de convertir estas tareas fragmentadas en funciones totalmente operativas y, al hacerlo, se puede usar la capacidad del personal con más eficiencia. Cuando un empleado se puede concentrar más en una tarea en lugar de en varias tareas distintas, no tiene que hacer cambios tan frecuentes. Además, en este caso, con la CIM también se pueden reducir a la sexta parte otros costes relacionados, como los costes de consulta, formación y participación en reuniones y conferencias.
 - > *Trabajo a granel:* Las economías de escala también se pueden conseguir con soluciones de trabajo a granel. Nos referimos a aquellas actividades que no son directamente proporcionales al número de decisiones, clientes o productos. Por ejemplo, cuando un municipio proporciona prestaciones en efectivo a un número determinado de ciudadanos cada mes, la carga de trabajo aumenta relativamente menos cuando esa cantidad se duplica, triplica o cuadruplica. Un ordenador utilizado para 6.000 clientes no necesita multiplicar por 100 su personal en comparación con un ordenador utilizado para 60 clientes.

- > *Personal temporal*: Otro ahorro en costes a través de las economías de escala se produce en la categoría del personal temporal. Un municipio más pequeño se encuentra más rápidamente con la necesidad de contratar personal temporal (algo que resulta caro) porque cuenta con menos posibilidades de sustituir a otros empleados en caso de emergencia. Y, una vez cubierto el trabajo, el personal temporal se marcha, y con él también se marcha el conocimiento.
- > *Gestión*: La CIM, a nivel de gestión, reduce la necesidad de contar con gestores. Los municipios sólo necesitan un equipo de gestión en su CIM.

- **Ahorro en operaciones**: El paso a economías de escala hace que valga la pena invertir experiencia en la optimización y el apoyo de las operaciones municipales. La demanda (con frecuencia procedente del gobierno central y de los medios/la población) de políticas y operaciones municipales transparentes requiere unos indicadores clave del rendimiento en relación con un alto nivel de justificación, estadísticas, controles y bases de referencia. Los municipios de menor tamaño no suelen contar con la capacidad para llevar a cabo todo esto.

La introducción de sistemas de gestión del flujo de trabajo, sistemas de seguimiento de clientes, sistemas de control de calidad y optimización de TI ayudan a profesionalizar las operaciones municipales. Las actividades manuales resultan redundantes al unir las bases de datos y los sistemas de TI. Esto hace que resulte más fácil llevar a cabo un control, evita tener que realizar tareas posteriores de corrección, la información sobre la gestión se encuentra al alcance, etc.

- **Abastecimiento central**: Es posible conseguir un gran ahorro mediante el abastecimiento central de nuevos sistemas de TI (hardware y software), bienes muebles (coches, maquinaria, etc.), propiedades inmobiliarias, formación para personal, etc. Cuanto más grande sea el grupo de interés de los municipios, más fuerte será su posición a la hora de negociar con proveedores del mercado. Asimismo, el mantenimiento resulta más rentable cuando sus tareas se efectúan en una CIM.
 - > *Reducción de los costes generales*: Los costes generales pueden cubrirse con más personal. Piense en elementos como la gestión de recursos humanos, documentación, instalaciones de atención al público, servicio interno, etc.

Los municipios más grandes también pueden aprovechar la conversión a escala, posiblemente más en lo que respecta a la reducción de costes que a la obtención de una mayor estabilidad. También se benefician de poder usar su experiencia, conocimientos, infraestructuras y productos en un territorio más grande. Esto se aplica a la experiencia específica, que se desarrolla a menor nivel en los municipios más pequeños, como en el abastecimiento, el asesoramiento legal, la gestión de TI, el control interno y otras funciones.

Factores que aumentan los costes:

Aunque la CIM ofrece muchas ventajas, también debemos mencionar los factores que aumentan los costes. Al mencionar la ventaja de contar con sólo un director en lugar de seis jefes de departamento (cuando 6 municipios fusionan sus actividades), también deberíamos tener en cuenta la necesidad de un nivel extra de gestión en las organizaciones de mayor tamaño. Y, dependiendo del tamaño de la nueva organización, también puede darse la necesidad de tener que pagar sueldos más altos a los gestores y expertos, lo que aumentaría la partida presupuestaria correspondiente a los salarios.

Otro punto a tener en cuenta es la comunicación. En una organización más grande se necesita más tiempo para las consultas. Y, dependiendo de la situación geográfica, también hay que contar con la posibilidad de que aumente el tiempo de desplazamiento entre la organización de la CIM y los municipios.

En lo que respecta a los aumentos de costes, el punto final que hay que mencionar es el aumento de los costes administrativos, porque la nueva organización necesitará un consejo de administración.

Elección del tamaño adecuado:

Por supuesto, la cuestión importante es ésta: ¿qué escala ofrece el mejor resultado en términos de costes y beneficios? En general, se podría decir que existe una relación entre el tamaño de una organización y sus costes. El nivel de eficiencia aumenta a medida que crece el tamaño. Esto continúa siendo así hasta que el tamaño de la organización llega a un punto crítico en el que no se produce un crecimiento adicional de escala, sino que empiezan a aparecer desventajas de escala, como problemas de mando y gestión o un exceso de burocracia.

No obstante, no existe una respuesta concluyente desde el punto de vista de la investigación científica a la pregunta de cuál es el punto crítico o cuál es el tamaño ideal de las operaciones municipales. Depende de muchos factores, como el contenido de la CIM, la situación geográfica, la infraestructura y la calidad de la organización.

Además de los aspectos económicos y comerciales, también hay, por supuesto, otros motivos para elegir una escala particular de cooperación. Los motivos relativos a las políticas pueden desempeñar un papel, por ejemplo, la distancia de desplazamiento entre la prestación de un servicio de la CIM y los ciudadanos. Los argumentos políticos también tienen su interés, como el argumento de que el número de socios no debe ser demasiado grande, para que cada municipio pueda ejercer influencia y controlar el funcionamiento del servicio intermunicipal.

De acuerdo con estas variables, que a menudo resultan difíciles de comparar, los municipios tendrán que juzgar qué es lo que funciona y qué escala es la más adecuada. Desde una perspectiva democrática, podemos leer de distintas fuentes que el índice de votantes, una amplia participación en la organización y un contacto directo con los políticos suelen ser mayores en los municipios pequeños.

Pero un reciente estudio y análisis bibliográfico de EE. UU., relativo al tamaño óptimo y la eficiencia de un municipio (cuyo autor es Marc Holzer, Ph.D. et alia, de la School of Public Affairs (SPAA), Newark, 6 de mayo de 2009) identifica un amplio rango de población, entre 25.000 y 250.000, como el más eficiente. Existen economías de escala por encima de las 250.000 personas. Los municipios pequeños, con una población inferior a 25.000 personas, resultan menos eficientes únicamente cuando los servicios se especializan o requieren mucho capital. La bibliografía establece alegaciones sobre el tamaño pequeño y el grande, pero no de forma coherente ni específica en relación con los rangos de población para tareas o servicios específicos.

Un antiguo artículo sobre el tamaño de los municipios europeos indica una enorme variación en el tamaño de los municipios, tanto dentro de un mismo país como entre países distintos (Environment and Planning C: Government and Policy, 1995, vol. 13, número 4, páginas 441-458). No obstante, no hay pruebas concluyentes de que estas diferencias tengan un impacto significativo en la eficiencia del suministro de servicios públicos ni en los niveles de participación ciudadana en la vida pública local. En dicho artículo se sugiere que una innovación flexible y orientada a los problemas, a nivel legislativo, institucional y de gestión, proporciona alternativas importantes a la reforma de límites gubernamentales.

En lo que respecta a los costes relativos a la escala óptima, podemos afirmar lo siguiente: una conexión de varios municipios pequeños con una comunidad más grande, que cuente con experiencia demostrada y herramientas bien desarrolladas, proporciona los mejores resultados. Los municipios más pequeños se benefician de la experiencia y las herramientas desarrolladas en el municipio grande, y éste consigue expandir los costes.

Una coalición formada sólo por municipios pequeños, sin un municipio más grande entre ellos, necesitará hacer una inversión mayor en el desarrollo de experiencia, herramientas e infraestructuras. Por consiguiente, optar por un acuerdo conjunto con una estructura municipal central puede resultar más beneficioso que establecer una organización completamente nueva para la CIM. Por último, elegir la escala óptima también evita que posteriormente se tenga que aumentar de nuevo la escala.

Costes antes de los beneficios:

Naturalmente, el ahorro conseguido no se puede contabilizar inmediatamente al comienzo de la cooperación. Una iniciativa de CIM nueva necesita un tiempo de puesta en marcha. Se suele necesitar tiempo para reducir el personal (procedente de los municipios participantes) al tamaño que realmente se necesita en la organización de la CIM. Los municipios participantes también deben realizar las inversiones necesarias para la nueva CIM y tienen que asumir los costes de desintegración de su propio municipio. Los costes y los beneficios, por lo tanto, aparecerán únicamente a largo plazo.

Lista de verificación para determinar el presupuesto

- Los costes deberían constituir un aspecto importante al inicio de la cooperación. Es necesario que ya en la primera fase de la cooperación se indiquen los posibles aumentos y reducciones de costes. También deben determinarse claramente cuáles son los costes debidos a la integración y cuáles se deben a la desintegración. Hay que identificar el diseño del presupuesto y qué información se necesita para realizar el diseño. Comparar las distintas posibilidades para distribuir los costes también tiene mucha importancia.
- Después llega el momento de elaborar un primer borrador del presupuesto con la información disponible.
- Determine todas las tareas que vaya a realizar la nueva organización de cooperación. Esto significa que también hay que tener en cuenta las tareas de facilitación y apoyo (que se estén realizando en ese momento en otras partes del municipio).
- Elija la distribución de costes más apropiada entre los distintos municipios. Todos los cooperantes deben considerar dicha distribución como la mejor alternativa y una buena representación de la realidad.
- La mejora en la calidad y la continuidad en el cumplimiento de las tareas resultan difíciles de cuantificar en términos monetarios.
- Puede resultar complicado comparar los costes de las tareas actuales con los costes potenciales de las tareas en la cooperación. Los costes no suelen identificarse correctamente, lo que conlleva impurezas en la comparación. Estas impurezas pueden ser causadas por distintas técnicas contables y la contabilización de los gastos generales, pero también por unos balances presupuestarios poco claros. Las posibles diferencias en la calidad del cumplimiento de tareas y los riesgos pueden provocar que la comparación resulte todavía más complicada. Por lo tanto, es útil comparar las futuras tareas de cooperación con la situación en la que se hayan realizado las mismas tareas de forma individual.
- Hay que recordar que pueden existir factores específicos de determinados municipios (problemas de capacidad de resolución, problemas con el personal, etc.)

Costes de integración y desintegración

Los costes de integración son aquellos costes que los municipios deben pagar para iniciar la cooperación. Para hacer una estimación hay que tener en cuenta los siguientes puntos:

- Determine el esfuerzo necesario y quién debe contribuir con dicho esfuerzo para crear la cooperación. Calcule los costes en los que se incurre con dicho esfuerzo.
- Decida si es necesario realizar tareas de apoyo y calcule los costes de dicho apoyo (empleados temporales y apoyo al proceso).
- Costes relativos a la contratación de personal.

- Costes relativos a la formación de los empleados actuales.
- Determine los costes puntuales en los que se incurre para crear la organización: costes de contratos, diseño de logotipos, etc. Los costes de desintegración son aquellos costes que los municipios deben pagar cuando se transfiere parte de las tareas a la cooperación. Estos costes son causados principalmente por los bienes restantes del municipio, no utilizados por la nueva organización: personal, información, edificios, etc. Hay que tener en cuenta los puntos siguientes para hacer una estimación de los costes:
 - Identifique todas las tareas que están llevando a cabo los empleados actuales de los departamentos en cuestión y que influyen en el resto del municipio. En especial, hay que aclarar las tareas no identificadas. Después, determine los costes de llenar los huecos que se producen cuando estos empleados se marchan.
 - Los empleados de otros departamentos también pueden llevar a cabo las tareas del departamento que va a realizar la cooperación. Determine los costes que se producen cuando estas tareas dejan de realizarse necesariamente (contratos que exigen una continuidad de los salarios).
 - Determine los costes de las instalaciones que no se vayan a usar en la cooperación, pero que son utilizadas por el departamento en la actualidad. Estas instalaciones pueden quedar vacías o sin uso.
 - Calcule los costes generales que se producen en el departamento actual.

3 Personal y contratación

VNG International

asesoría en RRHH y modelos de descripciones de perfiles

Tal y como hemos mencionado anteriormente, los empleados sienten preocupación por un nivel necesario de seguridad. El cambio a la cooperación constituye un período de incertidumbre. Por lo tanto, es sumamente importante organizar los aspectos pertinentes a la posición legal y las condiciones laborales del personal. Los ayuntamientos, por lo tanto, se preocupan enormemente por la posición de sus empleados y basan sus decisiones definitivas en estas condiciones. Una organización de cooperación forma parte de la política gubernamental y los empleados de la organización forman parte de los empleados municipales. Asimismo, si la cooperación se caracteriza por ser una institución privada, los municipios suelen optar por mantener a sus empleados en calidad de funcionarios del gobierno. En los acuerdos laborales es necesario establecer la forma en que se gestiona a los empleados con respecto a su evaluación y promoción.

Posición legal

Los empleados que se unen a la cooperación o son transferidos al municipio que ejecuta la subcontrata deben contar con garantías sobre su posición legal. Esto resulta aún más pertinente en caso de que se produzca una reducción de la cantidad total de puestos de trabajo disponibles. La mayoría de los municipios cuentan con reglas determinadas que explican la posición de los trabajadores en caso de que se produzcan reformas internas. Estas reglas no suelen ser suficientes para explicar la posición de los empleados en caso de cooperación con una organización distinta. Si éste fuera el caso, debería haber un plan social que describa su posición legal.

Se recomienda aplicar el plan social al proceso de toma de decisiones, ya que influye enormemente en las decisiones que se toman en el ayuntamiento. Por supuesto, es importante la forma en que se organiza la transferencia. ¿Todos los empleados deben solicitar los puestos de trabajo disponibles o éstos se asignan automáticamente? Si hay que despedir a alguien, esto debe producirse, por supuesto, de conformidad con las normativas legales vigentes en los municipios. Esto no significa implícitamente que no vaya a resultar complicado y la posibilidad de una reducción de los puestos de trabajo puede influir enormemente en las decisiones de los ayuntamientos y en la forma estructural.

Los cambios también pueden significar un desplazamiento más largo para el personal hasta su puesto de trabajo y esto, a su vez, implica que pueden pedir la compensación de los gastos de desplazamiento.

Es importante tener en cuenta previamente la forma en que dichos costes se van a dividir entre los distintos socios. Decida si van a ser cubiertos por la organización de cooperación o si cada municipio se responsabiliza de su propio personal.

Situación en caso de cambio de personal

Para garantizar que los empleados afectados conozcan su posición, se recomienda esbozar una situación en la que se traten los asuntos siguientes. Lleve esto a cabo en la fase de preparación o lo antes posible una vez tomadas las decisiones del ayuntamiento, para tranquilizar al personal.

- Formule claramente las fechas en las que, supuestamente, van a tener lugar los acontecimientos.
- Momento en que los empleados pueden indicar sus intereses individuales por las funciones específicas en la nueva organización.
- Términos en los que los empleados pueden indicar sus objeciones y preocupaciones.
- Forma en que los empleados pueden informar a la empresa sobre sus cualificaciones y antecedentes.
- Fechas en las que los ayuntamientos decidirán cuestiones específicas.
- Momento en el que se enviarán las cartas de despido y de asignación.
- Información sobre las partes/los cambios relevantes en los expedientes de personal nuevos/modificados.

Frecuentemente, la descripción de funciones está estrechamente relacionada con la descripción de funciones del municipio más grande. Es importante tenerlo en cuenta y asegurarse de que se trate al personal de la misma manera. Una descripción de funciones de este tipo puede conllevar que se trate mejor al personal de los municipios más grandes con respecto a los empleados de los municipios más pequeños.

La selección del personal adecuado para que forme parte del comité de asignación también resulta esencial para poder seleccionar a los empleados adecuados para los puestos adecuados. Es importante plantearse si los responsables de las asignaciones deberían ser los futuros directores, así como tener en cuenta el tamaño del comité. Un comité de mayor tamaño puede garantizar una asignación de puestos más objetiva, pero presenta el inconveniente de que ahorra menos tiempo.

Es posible que la cooperación provoque un exceso de empleados. Los salarios de estas personas seguirán siendo un factor de costes para los municipios.

Directores

Las tareas de los directores pueden ser distintas a sus tareas originales. También se suele dar el caso de que se necesiten menos directores para la cooperación que los que hay disponibles en los departamentos individuales. Para elegir al director adecuado deberían tenerse en cuenta los puntos siguientes:

- El director debería poder ser capaz de construir la organización en las primeras fases de la cooperación. Esto requiere competencias distintas a las actividades diarias y rutinarias que los anteriores directores debían gestionar.
- La posición de un director en una organización de cooperación es distinta de la posición en un departamento municipal. El director de un acuerdo de cooperación (dependiendo de la forma de cooperación) es el responsable de la organización y no tiene ningún superior, como un secretario o director de sector.
- El director debería contar con la mano izquierda necesaria en política para trabajar con los representantes de los diferentes municipios y debería ser capaz de entender y ver las relaciones mutuas.
- Los pequeños municipios pueden tener problemas con el nombramiento automático del director del municipio más grande. Esto puede dar la impresión de que el municipio más grande controla todo el acuerdo. En este caso es muy importante hacer un nombramiento objetivo.
- Como los directores de los municipios más grandes suelen cobrar los salarios más altos, optar por nombrar a este director también puede tener un carácter económico. No obstante, no debe ser el único motivo para llevar a cabo el nombramiento.

Lista de verificación

41

- Decida la manera en que van a administrarse los salarios. ¿Es una función de la organización común o la administran los municipios individuales?
- Asegúrese de que los nuevos administradores cuenten con la información correcta sobre el pago de los salarios adecuados (números fiscales, seguridad social, etc.). Los errores en los pagos pueden resultar muy molestos para los empleados en épocas de incertidumbre. Lo último que quiere es que su personal esté descontento al principio de la cooperación.
- Tenga en cuenta el cambio de determinados derechos no salariales que los empleados hayan obtenido durante su empleo en el municipio. ¿Existe la misma estructura para vacaciones, atención infantil y turnos de trabajo diarios?
- Oficialmente, los empleados cambian de empresa cuando pasan a una organización individual. Tenga en cuenta si los expedientes personales se transfieren a la nueva organización.

4 Comunicación**VNG International***Asesoría en estrategia de comunicación*

La comunicación representa el 'contacto' y la 'conexión'. Estos conceptos son extremadamente importantes en un proceso de cooperación. Cada plan de acción, por lo tanto, debería tratarse como un asunto de comunicación. No obstante, a menudo se subestima y se aplica en uno de los últimos capítulos. En la práctica, se observa que la comunicación con los empleados, clientes y relaciones externas se lleva a cabo durante una fase muy tardía del proceso (después de la toma de decisiones). Se entiende que debe existir principalmente un marco de dirección, pero la comunicación bidireccional en una fase temprana es absolutamente recomendable. Las reacciones de los niveles inferiores de la jerarquía pueden resultar muy informativas y pueden contener datos importantes para el resto del proceso. Si no existe apoyo para los acuerdos establecidos en la parte superior de la jerarquía, la cooperación está abocada al fracaso. Cuanto mayor sea el municipio, mayor será este riesgo. Los empleados que, finalmente, tengan que llevar a cabo la cooperación, deben apoyar estos acuerdos y sentirse comprometidos con los mismos. Crear un plan de comunicación puede ayudar a intercambiar ideas sobre el diseño práctico de la cooperación a nivel estructural.

Pero la comunicación entre las partes cooperantes también es un factor crucial para el éxito. El diseño de un acuerdo de cooperación es un proceso dinámico entre los distintos cooperantes. Es esencial que exista el máximo de comunicación posible para obtener unos resultados satisfactorios. La mejor manera de explicar la importancia de la comunicación es ilustrar el carácter, similar a un proceso, de

la cooperación. En cada uno de sus pasos se necesita la comunicación para poder pasar sin problemas al paso siguiente. Los pasos del proceso son similares al Círculo de Deming, que protege la calidad dentro de la cooperación. No obstante, los pasos que vamos a tratar a continuación son más importantes a nivel de gestión de la organización. Podemos definir el proceso de la comunicación mediante cuatro pasos distintos: el establecimiento de contacto entre las partes (si no se conocen), la negociación definitiva de la futura cooperación, el cumplimiento de los acuerdos establecidos y la evaluación y una nueva negociación en caso de que los acuerdos no resulten satisfactorios.

Uno de los factores más importantes de éxito es la confianza. Una gran parte de esta confianza se crea mediante la comunicación. No obstante, se recomienda que esa confianza se cree a todos los niveles del municipio que estén afectados por la cooperación. El riesgo que existe es que, aunque la confianza mutua entre los líderes es muy sólida, los niveles inferiores son muy recelosos entre ellos. Por lo tanto, no se recomienda establecer acuerdos en un 'campo de golf' metafórico, sino que debe haber una comunicación adecuada con las otras partes, así como con las personas a las que representan. Asegúrese de que todas las partes sientan que están bien informadas. Esto significa que siempre debe comunicarse, incluso cuando no haya nada importante a comunicar.

La cooperación ya resulta bastante difícil sin errores de comunicación. Por lo tanto, es importante que exista una comunicación clara. Asegúrese de que la misma información llegue a todas las personas implicadas. Asegúrese también de que esta información se pueda interpretar sólo de una manera. Las costumbres culturales y las interpretaciones pueden variar ampliamente de un municipio a otro. Se recomienda crear un equipo que se encargue de distribuir la información. Los municipios deberían recibir las mismas propuestas al mismo tiempo.

Otro punto de interés para garantizar una buena comunicación consiste en tener en cuenta las diferencias culturales entre los municipios. La investigación empírica ha demostrado que la cooperación (en el sector privado) sale mal con frecuencia porque las diferencias culturales constituyen un grave problema. Cuando existe cooperación municipal, las personas tienden a subestimar sus efectos, ya que todos son funcionarios gubernamentales y se trata únicamente de municipios. ¿Qué diferencia puede haber? No obstante, pueden existir muchas diferencias importantes que conduzcan a problemas graves si no se tienen en cuenta:

- El estilo de gestión. En los municipios pequeños, las líneas entre la parte superior y la inferior suelen ser distintas y la comunicación puede variar (más formal o informal).
- Hay diferencias en la manera en que las personas se corrigen y complementan mutuamente.
- Hay diferencias en la gestión de las autoridades y responsabilidades propias.
- Hay diferencias en la gestión de clientes.

- Las personas pueden estar acostumbradas a distintas experiencias de trabajo y presión.
- Puede haber diferencias en la apreciación por parte de los líderes y las expectativas que éstos tienen con respecto a sus empleados.
- Las personas pueden estar acostumbradas a un nivel distinto de comunicación.
- Puede haber diferencias de burocracia.

Tampoco hay que olvidar la comunicación con los clientes. Éstos son la razón principal por la que se inicia la cooperación intermunicipal. Un municipio trabaja para servir a la sociedad que se encuentra dentro de sus límites. La comunicación con las personas, por lo tanto, debería tener lugar en cada una de las partes del proceso. En primer lugar, habría que consultar a los clientes para evaluar si se desean cambios en la política. Aunque los clientes pueden tener distintos incentivos para valorar la cooperación, es importante el cambio relativo a su satisfacción. En especial cuando la cooperación se aplica al suministro de servicios (en lo que consiste la mayoría de las actividades gubernamentales).

Si la opción de cooperar y el diseño de la cooperación ya han finalizado, es importante informar a los clientes sobre los cambios prácticos. No espere que los clientes los descubran por sí mismos, ya que esto puede llegar a molestarlos. ¿Se han cambiado las direcciones? Asegúrese de que todos los clientes conozcan la nueva dirección. ¿Hay nuevas formas de solicitar los servicios? Informe a todas las personas sobre sus posibilidades (por ejemplo: la innovación conduce a la solicitud en formato digital de los documentos necesarios para el pasaporte).

5 Aspectos físicos

Con cada tipo de cooperación (una organización nueva o una combinación de departamentos ya existentes, excepto la construcción de un municipio central) siempre acaba por surgir esta pregunta: ¿Bajo qué techo se constituirá la organización? Para responder es necesario tener en cuenta varios factores que determinan la elección adecuada de un edificio. Por lo tanto, es necesario elegir un equipo que gestione el alojamiento inmediatamente tras tomar la decisión de seguir adelante con la cooperación. Esta decisión puede resultar difícil por diferentes motivos.

En primer lugar, puede resultar que la fuerza laboral combinada sea mayor que las fuerzas laborales anteriores por separado. En este caso, se necesitará más espacio para alojar a todos los empleados. Las oficinas existentes pueden resultar demasiado pequeñas para alojar la nueva organización y se puede necesitar un edificio nuevo. También puede darse el caso de que la organización sea totalmente nueva, por lo que debe contarse con un edificio nuevo de todos modos.

Es posible que el lugar perfecto para el edificio no esté disponible en el momento (debido a renovaciones u otras causas) en que deba iniciarse la cooperación. En este caso, puede que haya que buscar una solución temporal.

Suelen ser necesarios cambios importantes en la construcción, así como un movimiento a gran escala de bienes físicos, lo que por sí mismo ya constituye un proceso complicado.

Las preferencias de alojamiento ya se tratan durante la fase de preparación, pero no es extraño que el proceso de negociación continúe (especialmente con terceros como, por ejemplo, contratistas). Si el plan consiste en utilizar un edificio existente será necesario establecer acuerdos sobre el diseño de interiores, mostradores, oficinas, etc. y, por supuesto, sobre el estilo de la organización. Las posibilidades existentes deben evaluarse conforme a varias características. La ubicación es muy importante si los civiles/clientes van a tener que acudir a la organización. Ubicación céntrica, acceso fácil con transporte público, posibilidad de contar con aparcamientos para coches, etc. Pero como estas Directrices hacen referencia a la cooperación intermunicipal, la ubicación puede tener una naturaleza política. Los municipios pueden tener muchos motivos para preferir que la organización se ubique en uno de sus edificios, o al menos dentro de sus límites municipales. Por otro lado, también pueden preferir exactamente lo contrario. Un ejemplo puede ser un municipio que quisiera parte de las oficinas de la organización dentro de su territorio, porque no quería perder puestos de trabajo propios. Este tipo de razones siempre van a gestionarse con muchas suspicacias, porque puede haber otros intereses, además de los de la sociedad, que pueden afectar enormemente a los efectos positivos de la cooperación.

Lista de verificación con respecto a la ubicación adecuada:

- Obviamente, la ubicación.
- El tamaño y el espacio disponible.
- ¿Son necesarios los edificios existentes? ¿Existe también la capacidad de construir?
- ¿Se necesita un edificio o son necesarias varias oficinas?

6 TI

El estado actual de la tecnología constituye un punto muy importante a tener en cuenta a la hora de diseñar el formato práctico de la cooperación. Pero no sólo puede ayudar a determinar el formato práctico. También puede constituir una posibilidad de cooperación en una manera no viable anteriormente. Internet y los ordenadores nos permiten comunicarnos y gestionar archivos de forma eficiente. La TI nos puede ayudar a hacer que la organización resulte mucho más eficiente. Los archivos digitales aumentan el control de la dirección y reducen el trabajo correctivo posterior. La conexión de bases de datos hace que resulte innecesaria la repetición de recopilaciones manuales de información y, de este modo, puede evitar que se produzca la imagen burocrática que los ciudadanos ven con frecuencia. En especial, las actividades municipales relativas a la información o los servicios pueden beneficiarse de invertir en la Tecnología de la Información (TI).

Por otro lado, los municipios ya pueden trabajar con una red de información privada. Estas redes, que desafortunadamente no siempre son las mismas en cada municipio y en los municipios cooperantes, pueden experimentar problemas de compatibilidad. Cuando los departamentos se fusionan se puede optar por uno de los sistemas operativos. Esta decisión suele ser la mejor a nivel económico, ya que no requiere costes extra de desarrollo y, a menudo, no se cuenta con la opción de hacer que los sistemas se vuelvan compatibles. No obstante, a nivel político puede resultar una decisión problemática, ya que los empleados están acostumbrados a su propio sistema y pueden encontrarse con algunas desventajas productivas debido a su falta de comprensión del nuevo sistema. Los dos municipios, en estos casos, pueden preferir su propio sistema. La creación de un nuevo sistema puede ser una alternativa para zanjar el debate, pero esto significa que todos tendrán que aprender un sistema nuevo y que no habrá trabajadores experimentados para formar a los que no tienen experiencia. Pero constituye una oportunidad de mejorar los sistemas de información existentes, hacerlos más efectivos y actualizarlos.

La existencia de estos sistemas de información también permite a los municipios comenzar nuevas formas de cooperación y compartir archivos, investigaciones y otra información con otros municipios de todo el país. El horizonte de posibilidades es enorme en esta perspectiva. Piense en los cuerpos de policía que comparten datos sobre delincuencia o un centro digital de servicios al que los ciudadanos de todos los municipios puedan solicitar sus documentos. En el primer caso hay ventajas muy importantes cuando se comparte la información, porque los delitos no se ven limitados a las fronteras municipales. En el segundo ejemplo existen economías de escala debido al hecho de que sólo se diseña un tipo de software para esa aplicación, en lugar de tener que crear un software especial para cada municipio. Esto reduce los costes de desarrollo.

En las sociedades en las que el sector de la TI está bien establecido en el sector privado y con la sociedad civil, los municipios deben plantearse prestar servicios en formato digital. Esto puede suponer un ahorro considerable en costes de transacciones tanto para los usuarios como para los municipios. El término servicios digitales significa que habrá una menor necesidad de oficinas de atención al público para prestar dichos servicios. Esto dará como resultado una reducción de costes laborales y de alojamiento. La creación de una oficina digital de atención al público es, por otro lado, un proceso costoso, por lo que las ventajas de la digitalización, como siempre, deben sopesarse con respecto a sus costes. Estas oportunidades no sólo son aparentes debido a la cooperación. Pueden estudiarse en cualquier departamento municipal, tanto en caso de cooperación como en una operación individual. Por consiguiente, es algo que va más allá del ámbito de estas Directrices y debe estudiarse más a fondo.

7 Aspectos legales

VNG International

asesoría legal y modelos de acuerdos

Normalmente existe un molde legal al que hay que ajustar la forma estructural de la organización. La definición exacta de este tipo de estructuras legales puede variar de un país a otro y, por lo tanto, no sirve de mucho explicar detalladamente las formas óptimas de estas estructuras. Estas directrices para la CIM deben utilizarse en todo el mundo y no resulta eficaz investigar todas las posibilidades. No obstante, hay algunos aspectos generales relacionados con la legislación general de la cooperación. Piense en las diferencias que existen entre una entidad privada y un departamento gubernamental oficial.

Legislación relativa al gobierno autónomo local

Se pueden encontrar grandes diferencias entre los países al comparar las legislaciones nacionales relativas a la cooperación entre municipios. Algunos países especifican claramente las posibilidades de distintas formas de cooperación. ¿Es posible ejecutar actividades conjuntamente con otros municipios? ¿Se permite realizar actividades administrativas conjuntas? Uno puede imaginar que los gobiernos nacionales cuentan con diversas medidas restrictivas para ese tipo de actividades, o que no cuentan con una ley que defina la cooperación (no la define y tampoco la prohíbe). Imagine un caso, por ejemplo, después de una guerra civil. El gobierno nacional puede considerar peligrosa una cooperación intensa entre municipios en una situación tan inestable. Los países en vías de desarrollo tienden también a tener leyes menos específicas sobre este asunto. Esto puede constituir un factor conveniente, ya que existen más posibilidades de organizar la cooperación. Por otro lado, si los países cuentan con una buena legislación relativa a la cooperación intermunicipal, esta legislación puede actuar como directrices adecuadas para establecer una cooperación de éxito. Por ejemplo, los requisitos para publicar los balances económicos de la cooperación conducen a un mejor control democrático de la cooperación. Pero la regulación también tiende a impedir que se produzcan disputas entre los municipios cooperantes. Por lo tanto, ¡cuidado con la falta de regulación!

También existe la posibilidad de un tercer nivel de gobierno, denominado gobierno regional. Este gobierno regional puede llevar a cabo tareas y elaborar políticas que, en otros países, corren a cargo del gobierno local. En algunos países hay determinadas tareas que se realizan mejor mediante una cooperación a nivel intermunicipal, mientras que en otros países las mismas tareas son mejor realizadas por la región. Los municipios de los países con gobiernos regionales, por otro lado, deben plantearse si hay determinadas tareas que se ejecutan mejor a través de la cooperación o si deben dejar que el gobierno regional se encargue del problema. Para ilustrar mejor la forma en que se puede definir la cooperación intermunicipal, a continuación incluimos un ejemplo de la legislación nacional de Macedonia.

ARTÍCULO 14 (COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL)

- (1) Para llevar a cabo sus competencias, los municipios pueden cooperar entre ellos.
- (2) A efectos de cumplir con los intereses comunes y llevar a cabo tareas comunes que se incluyen dentro de la competencia de los municipios, pueden unir fondos y establecer agencias públicas comunes, de conformidad con la legislación.
- (3) A efectos de cumplir con determinadas competencias, los municipios también pueden establecer organismos administrativos comunes en determinadas áreas, de conformidad con la legislación.
- (4) Los municipios también podrán cooperar con unidades de gobierno autónomo de otros países, así como con organizaciones internacionales de comunidades locales, y podrán ser miembros de organizaciones internacionales de gobiernos locales.
- (5) El ministerio responsable de la realización de actividades relativas al gobierno autónomo llevará registros de la cooperación internacional llevada a cabo, de conformidad con la legislación.

Consecuencias de dejar la cooperación

Cuando se llega a un acuerdo entre municipios sobre una cooperación definitiva, este acuerdo debería formalizarse en forma de contrato o memorando. El acuerdo debería especificar las obligaciones de los distintos municipios que participan en el acuerdo de cooperación y puede especificar qué sucede en caso de que una parte no cumpla con sus obligaciones. Esto evita la posibilidad de que los municipios que creen en la cooperación estén incurriendo en gastos para cooperar mientras que el otro municipio todavía no haya decidido si abandona o no el acuerdo.

8 Responsabilidad

Un aspecto muy importante de toda política gubernamental es el control democrático de las actividades. La democracia siempre requiere una distinción clara entre la función ejecutiva y la función de control del gobierno. Por lo tanto, los municipios suelen hacer una distinción entre los responsables de elaborar las políticas y un ayuntamiento que controla a dichos responsables. No hay que olvidar nunca que el gobierno se ocupa de los intereses de los ciudadanos. Estos ciudadanos deberían controlar, en definitiva, las actividades municipales.

No obstante, esta dualidad tiende a perderse en la cooperación intermunicipal. En especial, si se acuerda transferir a la organización de cooperación parte de la autoridad para elaborar políticas, no es extraño que los ayuntamientos pierdan control en lo que respecta al poder ejecutivo. Por consiguiente, es necesario que el ayuntamiento esté muy comprometido durante la fase de preparación. En definitiva, la política va dirigida a los ciudadanos representados por los ayuntamientos. Un buen control da como resultado una política más adecuada para la sociedad representada.


Para atajar el problema de la responsabilidad en el resto del proceso, es necesario que exista una buena comunicación en todo momento. Hay que mantener informadas a todas las partes implicadas, también a los ciudadanos, y hay que asegurarse de que el control sea el mejor posible. El nombramiento de delegados de todos los municipios para que lleven a cabo el control de la organización de cooperación es una opción que sirve para mejorar la calidad de la información. Estos delegados deberían tener acceso a todos los documentos, recibir toda la información importante y participar en la toma de decisiones. También existe la necesidad de contar con instituciones que den a los consumidores y a otros ciudadanos el poder de actuar en caso de no estar de acuerdo con la política (en lugar de esperar a las siguientes elecciones). Por ejemplo, los comités de usuarios o el defensor del pueblo, que dan algo de poder a las personas.

9 Subcontratación

Explicación

Los municipios pueden decidir cooperar y unir sus fuerzas, pero también pueden decidir subcontratarlas. Desde la perspectiva municipal establecemos una diferencia en la subcontratación en el sector público, en cuyo caso los municipios suelen subcontratar tareas con otros municipios. Un paso más allá está representado por la subcontratación en el sector privado.

Sector público			Sector privado		
Realización propia	Cooperación	Subcontratación pública	Subcontratación privada	Asignación	Enajenación



Subcontratar significa transferir tareas dentro del sector público o al sector privado, pero conservando la responsabilidad económica y administrativa. Asignar tareas al sector privado va más allá. El municipio transfiere la responsabilidad administrativa y, posiblemente, también la económica, pero conserva su interés en el rendimiento del operario en dicha tarea. Esto se asigna normalmente mediante un contrato con indicadores de rendimiento. Otra opción (la más extrema) consiste en enajenar tareas o actividades completamente. Significa que la ejecución de las tareas, su financiación y su planificación no se transfieren, sino que el gobierno local las abandona.

¿Los municipios pueden subcontratar tareas y responsabilidades con el sector privado? Esto depende ampliamente del nivel de descentralización o del nivel de autonomía local (gobierno autónomo local) y de los poderes específicos del

gobierno local con respecto al asunto subcontratado. La subcontratación con el sector privado también se relaciona con la cuestión de en qué medida el gobierno local considera una tarea como algo esencial. Como norma general, podemos decir que los municipios pueden subcontratar actividades con el sector privado, pero no pueden transferir la responsabilidad de su realización. Por ejemplo, en muchos países los municipios subcontratan la recogida de basuras con empresas privadas, pero estos municipios siguen siendo responsables de la limpieza de sus calles. Habitualmente, los municipios también están obligados a seguir realizando la evaluación de las reclamaciones pertinentes. Esto puede darse, por ejemplo, en el área de la protección social, en la que los municipios proporcionan prestaciones sociales a la población. Los municipios pueden optar por subcontratar sus servicios sociales, pero en general siguen tomando las decisiones relativas a las reclamaciones.

Puntos de verificación en la subcontratación

- *Coherencia de la tarea subcontratada con otras tareas.* Más coherencia significa un mayor riesgo de pérdida de eficiencia (comunicación y consulta) y de calidad (problemas de comunicación). La tarea subcontratada puede ser un componente en una cadena de actividades enlazadas. El estancamiento de la sección contratada tiene unos efectos negativos inmediatos en el resto de la cadena.
- *Claridad total sobre el trabajo que se vaya a subcontratar.* Parece algo obvio, pero debe quedar claro qué se está subcontratando exactamente. El trabajo subcontratado debería describirse en detalle, con sus actividades y las relaciones con actividades vinculantes. También debería regularse de forma precisa qué actividades son responsabilidad del contratista y qué actividades corresponden al municipio. Los plazos de procesamiento de las operaciones, el nivel de calidad y los requisitos del procedimiento forman parte de los requisitos que el contratista debe cumplir. Esto presupone unas descripciones e instrucciones de productos y procesos suficientemente detalladas.
- *Transparencia entre el contratista y el municipio.* El municipio es responsable de su aplicación. No sólo en lo que respecta al resultado, sino también a la forma en que se lleva a cabo la tarea. Como el municipio sigue siendo responsable de la legalidad, la efectividad y la eficiencia de la puesta en marcha de la tarea, el municipio también debe mantener el control mediante la supervisión de los requisitos contractuales. Esto significa que el contratista, en cualquier momento, deberá demostrar que los resultados y los procedimientos cumplen los requisitos establecidos por el municipio.
- *Posición en el mercado y fiabilidad del contratista.* El contratista debe garantizar una continuidad a largo plazo. Llevar a cabo una tarea durante un plazo limitado no tiene sentido y causa perjuicios cuando el municipio se ve obligado a reinstalar y volver a aplicar las operaciones,

por ejemplo, debido a la quiebra del contratista. El municipio debe poder confiar de antemano en la calidad y la estabilidad del contratista. Esto significa que puede resultar arriesgado contratar a empresas del sector privado que se acaben de constituir. El municipio también debe informarse sobre los movimientos del mercado al que vayan a asignarse las tareas que desea subcontratar.

- *Normas de abastecimiento.* En la mayoría de los países, la subcontratación realizada por organismos del sector público debe cumplir unas reglas muy estrictas, ejecutadas legalmente por el gobierno central e, incluso, constituidas por organismos a nivel supranacional (por ejemplo, las normas de abastecimiento de la UE). Hay que recordar que el proceso de subcontratación de las tareas municipales se lleva a cabo de conformidad con las normativas aplicables al abastecimiento. Toda desviación o infracción con respecto a estos reglamentos puede provocar penalizaciones para las autoridades legislativas en relación con reclamaciones de empresas del sector privado.

Aspectos económicos a tener en cuenta

- *IVA.* La subcontratación con una empresa privada puede provocar un gravamen fiscal. Todo depende, por supuesto, de la legislación fiscal de ese país en particular. Pero, en la mayoría de los países europeos, la subcontratación del sector público con el sector privado suele dar como resultado un gravamen fiscal. Recomendamos consultar a las autoridades fiscales del país para obtener información sobre las consecuencias fiscales de la subcontratación de tareas con el sector privado.
- *Costes de transacciones.* La subcontratación provoca los denominados costes de transacciones, que hay que tener en cuenta. Son los costes adicionales que se asocian a la subcontratación. Existen costes de puesta en marcha y costes de transacciones estructurales. Estos costes, normalmente, son inferiores cuando las tareas subcontratadas tienen poca o ninguna relación con el trabajo que va a seguir estando asignado al municipio. Siempre hay costes de transacciones para ambas partes (municipio y contratista).
- *En muchos países, los municipios están sujetos a la supervisión del gobierno central.* La subcontratación crea una nueva relación entre el municipio y el tercer operador, similar a la que existe entre el gobierno central y los municipios. Es un hecho de organización que el control interno (la organización) exigirá menos trabajo que la supervisión externa. Los municipios, por lo tanto, deben tener más en cuenta los costes de la supervisión que el control interno.
- *Precios.* Una empresa privada establece unos objetivos de beneficios. Por lo tanto, los precios contienen un elemento relativo a los beneficios. Además, el contratista también incluirá contingencias para reducir los

riesgos económicos. Y, normalmente, los salarios del sector privado son superiores a los del sector público. El municipio, por lo tanto, debe analizar si la subcontratación resultará más barata a largo plazo o no.

- *Riesgo económico para el municipio.* Mediante la subcontratación, el municipio prevé obtener más calidad en los servicios y más eficiencia. Pero hay que tener cuidado: ¿no todos los riesgos quedan cubiertos! ¿Quién es el responsable ante las reclamaciones de los ciudadanos? La cuestión consiste en determinar si la empresa privada está dispuesta a asumir estos riesgos.
- *Riesgo de quiebra del contratista.* El contrato puede estar muy bien constituido, pero siempre existe la posibilidad de fracaso por parte del contratista.

4 Evaluación y atención posterior

Al comenzar la cooperación se considera finalizada la fase de aplicación. Por lo tanto, inmediatamente después de que comiencen las actividades de cooperación, podemos distinguir una cuarta fase final, en la que la evaluación de la aplicación y la atención posterior representan los elementos principales. Si esto no se lleva a cabo, el éxito de la cooperación puede estar en juego.

1 Atención posterior

La mejor situación imaginable es, naturalmente, que la preparación y las tareas se desarrollen exactamente según lo planificado, y que la aplicación finalice el primer día de la cooperación. Pero en la práctica no suele suceder así. Siempre quedan 'cabos sueltos' que hay que atender. Es posible incluso que algunos casos queden sin acabar a propósito porque no tienen prioridad. Lo más importante es que los empleados y los administradores se acostumbren a sus nuevos trabajos y empiecen a crear rutinas que permitan el funcionamiento de las actividades de cooperación.

Los responsables del diseño y la aplicación se pueden dedicar en esta fase de atención posterior a ayudar a empezar al equipo de gestión a largo plazo. Debe quedar claro cuál va a ser la división exacta de tareas dentro de la organización. En esta fase también tienen importancia las relaciones entre los distintos miembros del equipo de gestión. No sería la primera vez que todos los administradores empiezan con un departamento totalmente entusiasmado pero fallan a la hora de comunicarse con el resto de administradores. Es importante que la estructura de comunicación se diseñe en la práctica en este momento. Es importante formular los poderes de las autoridades de nivel inferior para solucionar los problemas operativos. Es importante que, en estas soluciones, se cree una resistente cadena de información entre los niveles superiores de la administración.

Es importante que las personas responsables de la puesta en marcha sigan disponibles para responder preguntas de los nuevos administradores y empleados. Puede que aún no hayan quedado claros los motivos que han conducido a tomar determinadas decisiones y la forma en que algunos asuntos deben gestionarse.

2 Evaluación

El primer período de la cuarta fase se ocupará de empezar la nueva organización. No obstante, se recomienda iniciar la evaluación lo antes posible, por ejemplo, una vez transcurrido el primer mes. Tenga en cuenta lo siguiente: ¿Se han llevado a cabo las actividades planificadas? ¿Estas actividades se llevan a cabo de forma satisfactoria? A medida que el tiempo va pasando, deben hacerse estas evaluaciones de manera indefinida (o hasta el final de la cooperación) para garantizar un resultado positivo de la cooperación.



VNG International

instrumentos de evaluación CIM

VNG International Agencia de cooperación
internacional de la asociación de municipios
neerlandeses

CORREO ELECTRONICO vng-international@vng.nl

TELÉFONO +31 (0)70 3738401

WWW vng-international.nl