

Hacia el municipio del siglo XXI

Autores: Reinhard Friedmann
Margarita Llorens
UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE
Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas
Instituto de Estudios y Gestión Pública

Hoy se visualiza una clara tendencia de considerar el municipio como pieza clave en el proyecto de sociedad futura. Parece oportuno recordar la opinión, ya paradigmática, de Alexis de Tocqueville: "en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres". Tocqueville liga el desarrollo de la democracia moderna con la potencialización de los poderes locales (democracia local). La forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales, según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no deben hacerse a un nivel superior.

"Reinvención" del Municipio: una misión posible.

Los municipios, por su cercanía a los ciudadanos, deben llevar a cabo una actuación eficaz y eficiente que los legitime directamente por parte de los ciudadanos. La democracia moderna consiste no sólo en participar en las elecciones a través del voto, sino también y sobre todo en los procesos de deliberación, de implementación y en la evaluación de la gestión y de las políticas locales. Y esto requiere de nuevas formas de gestión municipal. La gente ya está harta de los municipios que gastan más y prestan menos servicios, frustrada por la burocracia sobre lo que no tiene ningún control.

A nivel mundial se está presenciando una verdadera "perestroika" en el mundo de lo municipal. Los norteamericanos David Osborne y Ted Gaebler hablan de una verdadera "revolución global": "El ascenso del gobierno de corte empresarial". Es preciso que la administración municipal intente emular las mejores prácticas de las instituciones del sector privado. No se puede manejar el municipio como una empresa, pero sí se lo puede dirigir con espíritu emprendedor.

La nueva Gestión Municipal y sus principales componentes.

Ha surgido un nuevo paradigma. La expresión más clara de estas nuevas teorías que se están desarrollando en esta orientación es el "*New Public Management*" (Nueva Gestión Pública), que propicia la incorporación de los principios y técnicas empresariales al campo de lo público. En Chile, un

interesante caso de innovación de gestión a nivel regional constituye el Servicio Administrativo del Gobierno Regional de Coquimbo (IV Región).

Municipio estratégico y visionario.

La tarea del municipio consiste en llevar el timón de la nave, no en remar (*Steering rather than rowing*). Se trata de ser catalizador, director y organizador de procesos. No agotarse haciendo las cosas (esto alude a la capacidad catalítica y sinérgica del gobierno local).

Administración Municipal como "Moderna Empresa de Servicios": centralización en el ciudadano.

La modernización de la administración municipal implica orientarla hacia el usuario (cliente): se trata de pasar de una "Administración de Potestades" a una "Administración Prestadora de Servicios". Se habla de la necesidad de desarrollar un nuevo valor de gestión: la "receptividad administrativa". Receptividad entendida de que el ciudadano tiene derecho a que la Administración Municipal sea comprensible, esto es, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; sea accesible en el plano espacial, temporal y material; responda a lo que de ella se espera; es decir, que de soluciones y no aplace o retarde la solución de las demandas y peticiones de los ciudadanos y, por último, permita la participación de éstos en la adopción de las decisiones que les afectan.

La propuesta de hacer una administración municipal receptiva y de calidad comporta, fundamentalmente, un cambio de perspectiva: los municipios deben reinventarse a partir del punto de vista de los ciudadanos. Estos no pueden seguir siendo considerados como un expediente. La concepción del ciudadano como cliente de los servicios de la administración representa un "giro copernicano" en la base legitimadora política del Estado.

Habrá que dejar en claro que el cambio de perspectiva asociado a la consideración del ciudadano, como cliente del municipio, no debe significar restringir el papel de éstas a la mera expedición de servicios (= "cultura consumista") al margen de otras consideraciones, sobre todo aquellas relacionadas con el concepto de ciudadanía y el rol de salvaguarda y fomento del interés común por parte de la Administración Municipal.

"Empoderamiento" de los ciudadanos.

El municipio ha de desarrollar iniciativas para aplicar el concepto de *empowerment* con los ciudadanos. Hoy se está empleando este concepto para superar la creciente brecha existente entre los ciudadanos y la acción política. Con el *empowerment* orientado hacia los ciudadanos se pretende aumentar su grado de cooperación y receptividad ante las propuestas de los gobiernos locales.

Municipio de calidad.

La finalidad del Enfoque de la Calidad, aplicado al ámbito local, consiste en que los municipios pregunten a los ciudadanos lo que quieren y diseñar luego todos los procesos de servicio y de producción de acuerdo con ello.

Municipio plano, basado en la red y orientado a procesos.

A las puertas del siglo XXI, el acelerado desarrollo de la tecnología se ha conjugado para que las organizaciones municipales se organicen de maneras distintas. Frente a la típica organización piramidal, jerarquizada y organizada por funciones, hoy se habla de organizaciones horizontales, organizaciones en red y organizaciones virtuales.

En el contexto de la Modernización del Municipio es imprescindible identificar y rediseñar los procesos principales en la gestión del municipio. Hoy el ciudadano quiere un servicio mejor y un producto más personalizado. Lo que hay que hacer es readecuar las estructuras de modo de ser más rápidos y más flexibles. Esta flexibilidad implica procesos más rápidos, más cortos, menos costosos y menos burocráticos.

Municipio humano, orientado al personal.

La base de cada administración municipal es su personal. Es el recurso más caro y sensible con el cual trabaja el municipio, razón por la cual es preciso aprovechar al máximo el potencial del personal municipal. Para eso hay que tener una visión clara y eficaz de los recursos humanos. Las nuevas tendencias apuntan a hacer de la gerencia de recursos humanos un aspecto instrumental de la estrategia de la organización. Y la gestión de recursos humanos involucra la dirección y la administración de los recursos, siendo la dirección responsabilidad de todos los ejecutivos y directivos de línea, y la administración, responsabilidad de la gerencia especializada.

Actualmente el énfasis es sólo en la administración, sin un decidido vínculo con la dirección y menos con la estrategia de la organización. Muchas veces la gerencia de recursos humanos todavía se vincula solamente a la selección de personas, pago de remuneraciones, negociaciones del contrato colectivo y administración de los mal llamados beneficios, pues muchos son sólo malas prácticas remuneracionales, de corte paternalista.

Nueva Cultura Organizacional.

La nueva propuesta de "reinención" del municipio parte del convencimiento que un municipio no puede reformarse únicamente a través de leyes y otras normas que sustituyan unas estructuras jerarquizadas o unos procedimientos legales por otros, sino que exige un enfoque global del cambio cuyo objetivo final sea una nueva cultura organizacional que sitúe al usuario de los servicios como el objetivo final de la gestión pública. Es preciso iniciar el desarrollo de una nueva cultura organizacional, lo que implica la transformación de la cultura organizativa burocrática actual en una cultura orientada hacia la calidad y el servicio público.

Municipio Virtual On line.

La última respuesta a la necesidad de llevar a su máxima expresión la flexibilidad en organizaciones es la idea de la "organización virtual". En algunos casos, por la intermediación significativa que cumplirán las Tecnologías de Información entre proveedores, clientes y organización, ésta podrá llegar a ser invisible para el cliente, pudiendo caer en la categoría de lo que se conoce como organización virtual.

Conclusiones

Lo que se propone no es fácil, pero es posible porque ya se ha probado en las administraciones locales. Para realizar muchas de las propuestas hechas, frecuentemente no es necesario cambiar la ley. Muchas veces hay personas en el sector municipal que se escudan y dicen que no pueden modernizar porque hay que cambiar las leyes. Los representantes del municipio, dentro de la ley, tienen muchas veces la posibilidad de repensar las propias instrucciones y modalidades y no necesitan ir al Parlamento para hacer estos cambios. Un factor crucial en la "reinención" del municipio es el recurso humano. Citando a Clinton, Al Gore termina su famoso Informe "*Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*" con las siguientes palabras: "El futuro es nuestro si tenemos el coraje de crearlo".

-
1. Citado en Borja, J.: Descentralización y participación ciudadana, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pág. 145
 2. Friedmann, Micco, S.: Descubriendo la Comuna. Manual de las Ciencias Políticas Comunes, Cuadernos del CED, No. 18, Santiago, 1993, pág. 3;
 3. Friedmann, R.: Hacia el Municipio del Siglo XXI: Marketing Comunal y Reinención del Municipio, Cuadernos del Segundo Centenario 6, CED, Febrero 2000
 4. Krieger, M.: Los nuevos desafíos en materia de gestión del sector público, en: Revista Chilena de Administración Pública, No. 4, abril 1995, pág. 19
 5. Friedmann, op.cit., pág. 62; Echebarría, K.: Los procesos de modernización de las administraciones públicas en Europa, en: Revista Chilena de Administración Pública, No.11, julio de 1996, pág. 6; Mascarenas, R.C.: Building an Enterprise Culture in the Public Sector. Reforma of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand, en: Public Administration Review, 1993, pág. 319ff.
 - Osborne, D. Gaebler, T.: Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, 1992; ver también: Verduga, C.: Reinventar el Gobierno, en: D+C, 5/96, págs. 1214; Gaebler, T.: ¡A Reinventar el Gobierno!, en: El Mercurio, 4 de diciembre de 1994, pág. D16
 6. Budaeus, D.; Gruening, F.: New Public Management Entwicklung und Grundlagen einer "Revolution" des oeffentlichen Sektors, en: Zeitschrift fuer Organisation (ZfO), 1/1998, pág. 8; Habluetzel, P. New Public Management. Ein Verwaltungsreformkonzept fuer die Schweiz, en: Verwaltung-Organisation-Personal (VOP), 3/1995, págs. 142-147; Aucoin, P.: Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government, en: Governance, 1988, pág. 144-161; Aucoin, P.: Administrative Reform in Public Management, en: Governance, An International Journal of Policy and Administration, 3/1990/2, págs. 115-117; Caiden, G.: Administrative Reform comes on Age, Berlin, New York, 1991; OECD: Public Management Developments. Survey 1990, Paris, 1990; OECD: Public Management Developments. Update 1992, Paris, 1992; Koenig, K.; Beck, J.; Modernisierung von Staat und Verwaltung, Baden-Baden, 1997
 7. El Caso de Coquimbo se presentó en el XXIII Taller de Ingeniería de Sistemas, organizado por la Universidad de Chile y auspiciado por ESDAE, Barcelona, Julio de 2000, Santiago

8. Friedmann, R.: Hacia el Municipio del Siglo XXI, op.cit., pág. 73; Bogumil, J.: Das neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problemabarbeitung Modell ohne Realitätsbezug?, en: Bogumil, J.; Kissler, L. (Eds.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells fuer die lokale Demokratie, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1997, pág. 33
9. Mendoza, X: Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España, Papers ESADE, No.7, noviembre de 1991, pág. 31; Carl Bertelsmann Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Vol.1, Guetersloh, 1994
10. OCDE: La Administración al servicio del público. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pág. 19. El término inglés "reponsiveness" es más activo que "receptividad", y significa "capacidad de respuesta".
11. Chías, J. Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público, McGraw Hill, Madrid, 1995, págs. 31ff.
12. Kissler, L.: "Kundenorientierung" der Kommunalverwaltung, en: Bogumil, J.; Kissler, J. (Eds.), op.cit., pág. 97
13. Friedmann, R.; Micco, S.: Participación Ciudadana Local, en: CED (Eds.): La participación Emergente, Cuadernos del Segundo Centenario 4, CED, febrero 2000, págs. 39-52
14. Casos de aplicación del concepto a municipios, ver: Braintree-District Council, Total Management, Statement of Management Approach, Braintree, 1994; Jochem, W.; Lessel, E.: Der Weg der Landeshauptstadt Saarbruecken zur Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells", en: Hill, H.; Klages, H. (Ed.): Lernen von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994, págs. 209-221; Nueva Gestión Local. Modernización en Alcobendas, Editorial Popular, Madrid, 1993
15. Del Bosch, L.M.; Gómez, R.A.: De la empresa máquina a la empresa organismo. Una nueva metáfora para la gestión de las empresas, en: Harvard Deusto Business Review, marzo/abril, 1998, págs. 52; Byrne, J.A. The virtual corporation, en: International Business Review, 8 de febrero de 1993; De la organización piramidal a la empresa virtual, en: Revista Gestión, noviembre de 1998, pág. 37
16. Hill, H.: Reengineering hinterfragt bisherige Strukturen. Chancen der Uebertragung auf den oeffentlichen Sektor, en: VOP, 10-11/1996, pág. 10-14
17. Kliksberg, B.: Gerencia Pública para la Modernización del Estado y Afrontar los Desafíos de la Integración, en: Revista Chilena de Administración Pública, No.19, IV, pág. 21; Tichy, N.M.; Devanna, M.A. (Eds.): Strategic Human Resource Management, en: Sloan Management Review, Winter 1982, págs. 48
18. Friedmann, R.: Hacia el municipio del siglo XXI, op.cit., pág. 102ff.
19. Byrne, J.A., op.cit.
20. Informe del National Performance Review, Vicepresidente Al Gore "Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos", Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994