

Reforma de Estatutos de la Estructura del Gobierno Local: Maneras de pensar en ello

Robert O'Neill, John Nalbandian y Lawrence, Kansas
Artículo publicado en el número 10 de la
Revista Public Management en Noviembre 2009

Sumario

1. Problemas de representación
2. Política de liderazgo
3. Eficiencia Administrativa
4. Poder unificado VS Poder separado.

Las iniciativas de forma y estructura de gobierno pueden ser desafiantes porque las diferencias subyacentes entre la forma de gobierno de Concejo-Gerente¹ la del Cabildo-Alcalde² así como todas las variaciones entre las dos, son comúnmente malentendidas o distorsionadas. El ímpetu de parte de aquellos que abogan por la forma de gobierno del Concejo-Alcalde presenta frecuentemente un doble aspecto: la necesidad de un liderazgo fuerte y la esperanza de que una persona electa pueda alzarse sobre los desafíos de una cultura política local, y el conflicto inevitable sobre debates de políticas públicas para hacer una diferencia.

El ímpetu de aquellos que abogan por la forma de gobierno de Concejo-Gerente es, en contraste, el deseo de entregar servicios a toda una comunidad de la manera más eficiente, efectiva y equitativa. Sin importar la forma, es la combinación de un liderazgo político, fuerte y de gestión lo que constantemente asegura el éxito de una comunidad.

¹ Nota del Traductor (NT): La forma de gobierno Concejo-Gerente involucra una estructura de mando donde el Concejo/Cabildo contrata a un Gerente con funciones de "Director Ejecutivo" para las operaciones del Gobierno, y deja las tareas de "Dirección Estratégica" y de acuerdo políticos al Alcalde y al Concejo/Cabildo.

² NT: La forma de gobierno Alcalde-Concejo/Cabildo es equivalente a la estructura de Presidente Municipal/Alcalde-Concejo/Cabildo.

Lo que frecuentemente pasa sin ser examinado son las ramificaciones de una forma de gobierno. La forma Concejo-Alcalde separa los poderes ejecutivos y legislativos, y la forma de Concejo-Gerente, los une. Estas diferencias diametrales implican resultados diferentes. En este artículo, ofrecemos un examen de las diferentes características de estas formas, incluyendo sus beneficios y sus deficiencias.

Inicialmente, debemos establecer un punto. Primero, un Estatuto³ es el equivalente a una constitución en el sentido que establece una estructura para las relaciones básicas entre funciones gubernamentales como las legislativas, ejecutivas y judiciales. Ya que un ESTATUTO trabaja como una Constitución, uno debería ser precavido al pensar en cambiarlo.

Los fundadores [de EEUU] hicieron difícil que se le hicieran cambios a la Constitución de los Estados Unidos por una razón: es la base para roles en desarrollo, responsabilidades y relaciones.

Su propósito es persistente. Crece con base en normas y expectativas y después las influye para generaciones venideras. Provee estabilidad en gobernabilidad.

Cuando los ciudadanos ven un ESTATUTO como guía para la estructura organizativa, asumen que debe ser flexible. La estructura organizativa de una jurisdicción hoy en día no es la misma que ayer, porque la estructura debería

³ NT: Estatutos. Término usado en EEUU para definir el documento legal que define la normatividad a la que está sujeta el municipio. Es equivalente a las leyes de normatividad municipal. En muchos de los estados es posible cambiar los estatutos de una ciudad por votación popular.

mejorar la solución de problemas. Cuando los problemas cambian, la estructura necesita adaptarse.

Cuando una comunidad está considerando un cambio en la estructura o ESTATUTO, es un error de parte de los ciudadanos asumir que un cambio en el ESTATUTO es la solución. Primero se deben considerar cuestiones tales como:

- ¿Qué problemas u oportunidades están tratando de resolver los partidarios del cambio?
- ¿Qué no está funcionando tan bien como debería?
- ¿Cuál es la evidencia de que el cambio de estructura de la organización o jurisdicción del ESTATUTO solucionaría el problema o crearía una nueva oportunidad?

Los objetivos de cualquier ESTATUTO de los gobiernos locales deberían ser:

- Incluir provisiones que proporcionen la representación adecuada de los ciudadanos en los procesos y órganos de gobierno.
- Enfocar la política de liderazgo y la responsabilidad de la ejecución de la ley, la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios.
- Proveerse de un personal profesional, altamente capacitado, que esté protegido de toda influencia política inapropiada para que los empleados se

sientan libres de expresar lo necesario sin tener que considerar las implicaciones políticas.⁴

Aquí es donde se pone interesante: no es posible maximizar estos tres objetivos al mismo tiempo. Más representación hace más difícil enfocar el liderazgo; más liderazgo en políticas y la influencia para la oficina del alcalde, puede politizar a los empleados y disminuir el valor del Concejo. Más protección para los empleados puede crear obstáculos para la dirección política y rendición de cuentas. La reforma del ESTATUTO -como la creación y modificación de todas las "constituciones"- trata de comprometerse, no de optimizar. Observar estos tres objetivos a más profundidad proporciona una valiosa perspectiva.

1. Problemas de representación

Cuestiones de representación son captadas en los siguientes tipos de preguntas:

- ¿Cuántos distritos del Concejo/Cabildo o asientos debería haber?
- ¿Cómo serán elegidos los representantes? ¿Por distrito o barrio, en general, o mediante una combinación de distrito y el sistema general?
- ¿Cuál será la autoridad del Concejo/Cabildo, especialmente en relación con el alcalde y en relación con las cuestiones de personal?

Entre más diversa es una comunidad, más importantes son los problemas de representación. Si la comunidad quiere que todos los ciudadanos se sientan

⁴ Herbert Kaufman, "Conflictos Emergentes en las Doctrinas de la Administración Pública", *American Political Science Review* 5 (December 1956): 1057–1073.

incluidos en el bien público, la comunidad estaría mejor servida por un Concejo elegido por los distritos. Los líderes comunitarios no pueden esperar que la gente se comprometa con un bien mayor si no sienten que importan. En cierto modo, la representación refleja preocupación. ¿Quién le importa a la comunidad? Una vez que esa pregunta se decide, una comunidad puede trabajar en la fórmula de representación.

Sabemos por experiencia, sin embargo, que con más distritos se vuelve más difícil para el Concejo el considerar a la ciudad como un todo. Aquí nos enfrentamos a la primera pregunta para la cual no hay una respuesta correcta. Podemos hacer muchos distritos para que reflejen los diversos intereses, pero a costa de la disminución de atención a la comunidad como un todo.

En un sistema contrastante, podemos elegir a todos los representantes en general y perder el valor de las diferencias que existen dentro de la comunidad. ¿Qué es lo óptimo? Nadie lo sabe, y ése es el meollo de la reforma del ESTATUTO: nadie sabe realmente la respuesta correcta, porque no hay una única respuesta correcta. La respuesta debe ser desarrollada por consenso para satisfacer las necesidades de una comunidad.

2. Política de liderazgo

La segunda cuestión tiene que ver con el liderazgo de la política. Éste es un problema que tiende a enfocarse en el papel del alcalde, especialmente en la

relación éste con los concejos diversos o de gran tamaño. Cuanto más poder sea otorgado al alcalde, es más probable que el liderazgo político y la responsabilidad se centre en la oficina del alcalde. Cuanto menos otorgado al alcalde, más poder y responsabilidad tiene el Concejo.

Si los concejos no pueden trabajar juntos de manera efectiva, el liderazgo y la rendición de cuentas sufren, y la gente naturalmente espera que la oficina del alcalde tome el relevo. En la forma de gobierno de Concejo-Gerente, que carece de amplios poderes de la alcaldía, esto puede ser difícil de llevar a cabo, a menos que el alcalde sea una persona particularmente calificada.

Entre más poderosa la alcaldía, por lo general el Concejo se tornará más reactivo. Cuanto más poder tenga el alcalde es más probable que el concejo se concentre en la ratificación, control y servicios disponibles, y defina su papel en relación con el papel del alcalde en lugar de concentrarse en la iniciación y desarrollo de políticas. Estas expectativas y roles son inherentes a las decisiones que se toman sobre el papel del alcalde.

Además, cuanto más resida el liderazgo de la política formalmente en la oficina del alcalde, es más probable que el alcalde tenga partidarios en el Concejo y utilice nombramientos, contratos, asignaciones presupuestarias y el componente de servicios como una forma de consolidar el poder.

Además, entre más poder resida en la oficina del alcalde, más probable es que un individuo con talento pueda hacer una diferencia significativa en una comunidad. Tenemos ejemplos de alcaldes heroicos: Stephen Goldsmith de Indianápolis y

Rudy Giuliani de Nueva York. Pero, ¿en realidad queremos crear una forma de gobierno que dependa principalmente en la posibilidad de que el alcalde será excepcionalmente talentoso?

Uno de los coautores de este artículo se desempeñó como alcalde en una forma de Concejo-Gerente y fue reelegido posiblemente con más votos de los que nadie había obtenido hasta ese momento. Pero, incluso, con un mandato tan fuerte, un alcalde puede ejercer sólo el poder político delimitado en el marco de una forma de Concejo-Gerente porque así es el diseño. La forma de gobierno Concejo-Gerente está diseñada para promover la colaboración entre el alcalde y el concejo y el papel del alcalde se convierte en facilitador.

3. Eficacia Administrativa

La tercera variable es la necesidad de una función pública políticamente neutral y competente. La neutralidad política y la competencia del personal pueden ser aumentadas o contrastadas dependiendo de la relación entre el personal contratado con base en el mérito y el concejo y el alcalde.

La credibilidad del gobierno, en gran medida, depende de la eficiente, equitativa prestación de servicios y aplicación de políticas. ¿Prevé el Estatuto un funcionario administrativo [y ejecutivo], seleccionado a partir de su competencia y experiencia? Si es así, ¿a quién rinde cuentas el “administrador en jefe” o CFO (por sus siglas en inglés)? ¿Quién nombra al CAO?

Cuanto más estén aislados los empleados de toda influencia política, es más probable que actúen de una forma políticamente neutral que responda a los actos de autoridad de un órgano rector, la dirección de gestión y las normas éticas de su profesión. Es de esperarse que las decisiones de obras públicas, por ejemplo, se basen en los compromisos con los principios de ingeniería, así como con la dirección de la autoridad del Concejo de Administración [y Gobierno-Cabildo].

La regla de oro para una comunidad es que debe crearse una estructura organizativa, sistema de personal y una cultura que estimule al personal profesional para decirle al concejo lo que necesita saber, no sólo lo que quiere oír.

Entre más protecciones de la política tengan los funcionarios, más difícil se hace la gestión del personal. La tensión clásica en la gestión de los recursos humanos proviene de la yuxtaposición de funciones que pueden retarse entre sí.

Por un lado, los sistemas de personal están diseñados para regular el comportamiento de directivos y políticos para evitar favoritismos y decisiones caprichosas. Por otra parte, se supone que los sistemas de personal deben facilitar el cumplimiento de la misión. Cuanto más hincapié se ponga en la función de regulación, más fácil es desplazar a la función de facilitación.

Un funcionario ejecutivo administrativo profesional (CAO), contratado con base en su competencia, puede añadir un valor significativo para el desarrollo de políticas eficientes y equitativas, la ejecución y prestación de servicios, así como una perspectiva a largo plazo, a nivel de toda la ciudad, sobre las necesidades municipales. ICMA, la Asociación de Administración Internacional de

Ciudad/Condado, se involucró en un proyecto de dos años, comenzando en 2004, para determinar el valor que los administradores profesionales añaden a sus jurisdicciones. Este examen mostró que un CAO capacitado puede sobresalir en una cultura comunitaria y con una forma de gobierno que promueven el profesionalismo.⁵

Cada una de estas funciones -representación, liderazgo ejecutivo y la eficacia administrativa- tiene un impacto en la otra y la maximización de una puede tener un efecto negativo en la otra. Si, por ejemplo, una comunidad tiene por objeto mejorar la representación mediante el aumento del número de distritos, esto puede crear obstáculos al desarrollo de una perspectiva de políticas públicas para toda la ciudad.

Entre más distritos, más importante se vuelve el papel del alcalde en tratar de concentrar la energía política en una visión. Pero entre más poderoso el papel del alcalde, menos relevante el papel del concejo y más las amenazas potenciales que hay para mantener un personal de la ciudad políticamente neutral.

4. Poder unificado vs. Poder separado

Sugerimos que la decisión fundamental acerca de cómo representar a la comunidad, el enfoque del liderazgo de la política y crear una administración

⁵ James Keene, John Nalbandian, Robert O'Neill, and Shannon Portillo, "Cómo los Profesionales Pueden Agregar Valor a Sus Comunidades y Organizaciones" Public Management, March 2007.

pública eficaz y eficiente, radica en si se deben separar o unificar el poder legislativo y el ejecutivo.⁶

Si una comunidad elige una forma de gobierno de Concejo-Gerente o alguna variación de esa forma, es probable que se sacrifique el heroico liderazgo político. Esto no es un hecho, hay extensos ejemplos de liderazgo político de alta calidad en la forma de gobierno de Concejo-Gerente. Henry Cisneros fue alcalde de una ciudad con la forma de gobierno Concejo-Gerente, en San Antonio, Texas y se ajusta al prototipo de un alcalde carismático y heroico.

Pero la intención de la forma de gobierno de Concejo-Gerente es que el liderazgo político venga de todo el Concejo, y no un solo individuo carismático. Repetimos: el papel del alcalde es "facilitador" en la forma de gobierno de Concejo-Gerente.⁷

El término "órgano rector" tiene sentido en la forma de gobierno de Concejo-Gerente, porque la forma de gobierno está diseñada con la expectativa de que los funcionarios electos trabajarán conjuntamente con un equipo de profesionales para producir la dirección política de calidad y ejecución.

Los gobiernos estatales y el gobierno federal están constitucionalmente diseñados para separar las funciones ejecutivas y las funciones legislativas en ramas discretas del gobierno. La forma de gobierno de Concejo-Alcalde cae dentro de esta rúbrica de la separación de poderes, aunque el alcance de las instituciones

⁶ The most complete statement is *Official Leadership in the City: Patrones de Conflicto y Cooperación*. NY: Oxford University Press, 1990. Chapter 2. The argument in broader comparative terms is in Poul Erik Mouritzen and James Svara, *Leadership at the Apex: Políticos y Administradores en los Gobiernos Locales del Occidente*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002, Chapter 3.

⁷ James H. Svara, *El Líder Facilitador en Palacio de Gobierno* (Boca Raton, Fla.: CRC Press, 2009).

del gobierno es más pequeño. Así, dependiendo de la mezcla, entre más poder tenga un alcalde, más podemos esperar conflictos entre el alcalde y el concejo, tal como lo vemos con el congreso y el presidente. Una vez más, dentro de una jurisdicción particular, estas probabilidades pueden no ocurrir, pero las probabilidades están integradas en el propio sistema.

Dado que las dinámicas entre el alcalde y el concejo son tan importantes, y el conflicto es de esperarse, es posible que el partidismo desempeñe un papel en la coordinación de la alcaldía y el poder del concejo, cómo se hacen las cosas y quién obtiene qué. Cuanto mayor es el papel que el partidismo desempeña en la coordinación de la política en una comunidad, más sufre el profesionalismo.

Una observación adicional y crítica es necesaria. Aunque es posible hoy en día encontrar formas puras de gobierno de Concejo-Gerente y de Concejo-Alcalde, es más común encontrar híbridos. En las comunidades con formas de gobierno de Concejo-Gerente puras, el alcalde es elegido de entre el concejo para garantizar que el alcalde tiene el respeto del concejo. En la actualidad, en los Estados Unidos, sin embargo, los votantes en más de 67 por ciento de formas de gobierno de Concejo-Gerente directamente eligen a sus alcaldes. Además, basándonos en nuestra experiencia, creemos que es cada vez más probable que los funcionarios que trabajan en formas de gobierno de Concejo-Alcalde valoren gestores profesionales o administradores.

Creemos que la forma de gobierno de Concejo-Gerente (y sus variantes) es superior a la de Concejo-Alcalde debido a que la estructura de la forma de

Concejo-Gerente a nivel local hace posible una colaboración entre las esferas políticas y administrativas a un grado que no puede lograrse en una forma de gobierno de Concejo-Alcalde.

Hacer la conexión entre lo que es políticamente aceptable y administrativamente viable es el objetivo fundamental del gobierno. Mientras la asociación entre la política y la administración sea el objetivo primario, las variaciones en el Concejo-Gerente del gobierno son preferibles.

Sin embargo, si la representación de los diversos segmentos de la comunidad prevalece sobre otras consideraciones y dicta que los ciudadanos elijan un órgano de gobierno grande, cuyos miembros serán electos por distritos, entonces un líder políticamente fuerte, con voluntad política podría ser necesario.

Cuando una comunidad está considerando la forma de gobierno que quiere adoptar, haría bien en empezar identificando los problemas que está tratando de arreglar y articulando sus objetivos. Preguntar qué evidencias sugieren que un cambio en la forma de gobierno arreglará los problemas o avanzará las metas de la comunidad. Por último, preguntar si los problemas en la comunidad se deben a las personas que están siendo elegidas o designadas, o si se deben al propio sistema.

Notas

¹ Herbert Kaufman, "Conflictos Emergentes en las Doctrinas de la Administración Pública", " American Political Science Review 5 (December 1956): 1057–1073.

² James Keene, John Nalbandian, Robert O'Neill, and Shannon Portillo, "Cómo los Profesionales Pueden Agregar Valor a Sus Comunidades y Organizaciones," Public Management, March 2007.

³ The most complete statement is *Official Leadership in the City: Patrones de Conflicto y Cooperación*. NY: Oxford University Press, 1990. Chapter 2. The argument in broader comparative terms is in Poul Erik Mouritzen and James Svara, *Leadership at the Apex: Políticos y Administradores en los Gobiernos Locales del Occidente*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002, ch. 3.

⁴ James H. Svara, *El Líder Facilitador en Palacio de Gobierno* (Boca Raton, Fla.: CRC Press, 2009).

Robert O'Neill es el Director Ejecutivo de ICMA, Washington, D.C. (roneill@icma.org). John Nalbandian es miembro del Departamento de Administración Pública, University of Kansas, Lawrence, Kansas. Él es ex miembro del Concejo y ex-Alcalde de Lawrence, Kansas (nalbandj@gmail.com).

TRADUCCIÓN: ICMA Latinoamérica – Diego Soberanes y Octavio E. Chávez