

Ita O'Donovan*

Los retos del cambio en la gestión y las estructuras del gobierno local británico en la década de los noventa

INTRODUCCIÓN

En este documento se examinan la estructura tradicional de gestión del gobierno local en Gran Bretaña entre 1945 y 1975 y los supuestos en que se basó. El trabajo se concentra en particular en la función desempeñada por el Centro de las instituciones locales con respecto a sus departamentos de servicios y en la necesidad de revisar esa relación. Se comentan los principales informes de los años sesenta y setenta, que buscaron hacer más eficaz la gestión del gobierno local. También se consideran los cambios sociales y legislativos que se han producido en Gran Bretaña en la última década y cómo los gobiernos locales han tratado de responder a esos retos. Por último, se sugiere una estructura diferente, que la autora piensa que facilitaría la nueva gestión de los gobiernos locales en los años noventa.

EL GOBIERNO LOCAL TRADICIONAL

En el Reino Unido, el gobierno local tradicionalmente se ha dividido en departamentos funcionales con áreas bien definidas de actividad profesio-

* Profesora del Development Administration Group de la Universidad de Birmingham, Gran Bretaña. Artículo original enviado para *Gestión y política pública*. Traducción del inglés de Nora Arrarás de Allende.

nal. Son ejemplos típicos de esos departamentos los de servicios sociales, educación, planificación y transporte, salud ambiental, actividades recreativas y vivienda. Al mismo tiempo, se ha creado un Centro para desempeñar las funciones que no son directamente parte del suministro de servicios, como las vinculadas con cuestiones legales, el financiamiento y el personal. La estructura de las comisiones sigue en gran medida este modelo, con miembros elegidos cuyas características dependen de las funciones que desempeñarán en comisiones específicas.

En una estructura de este tipo, se considera esencial la función del Centro, que abarca:

- la dirección general
- el apoyo al proceso democrático
- la coordinación entre los departamentos funcionales
- el suministro de servicios de apoyo
- la asignación de recursos
- la revisión del desempeño
- las relaciones externas
- la representación en actos públicos

Esta estructura funcional del gobierno local fue promovida por el incremento del profesionalismo y la política externa de consenso y crecimiento en las décadas de los cincuenta y los sesenta. El sistema de gobierno local se basa en ciertos supuestos institucionales y administrativos: en primer término, la idea de autosuficiencia, que da por sentado que los servicios deben ser proporcionados por el mismo gobierno local. Esto se vincula en forma estrecha con el concepto de gobierno local como el único proveedor, en realidad casi como un monopolio del suministro de servicios públicos. Se consideraba que la estructura apropiada era jerárquica y con un control central, la burocracia clásica. Ese concepto se volvía más complicado a causa del profesionalismo de los servicios. Los profesionales eran quienes determinaban el servicio apropiado para sus clientes. En general, esto implicó un enfoque uniforme y estandarizado del suministro de servicios. Se pensaba que los profesionales eran quienes conocían mejor lo que necesitaba la gente. No se establecían diferencias en el público; por ejemplo, en el suministro de "comidas sobre ruedas" por los Servicios Sociales se suponía que todas las personas comían carne.

A medida que los departamentos de los gobiernos locales se expandieron durante los años cincuenta y sesenta, también se amplió la función del Centro, el cual se involucró más en las cuestiones operacionales. Al

considerar ese periodo, vemos que en la función del Centro predominaron los intentos de coordinar entre sí los departamentos funcionales, asignar recursos, proporcionar servicios centrales y hacer funcionar el sistema. Se descuidaban las importantes funciones de dirección general y de revisión del desempeño. El Centro sufría una sobrecarga de trabajo y descendió en la estructura para participar en las cuestiones operacionales. Una de las preocupaciones del Comité Maud sobre la Gestión de los Gobiernos Locales (1967) fue la organización interna de las autoridades locales. El Comité reconoció la amplia diferenciación que se había producido en los gobiernos locales y la vinculó con la tradición de asociar comisiones particulares con determinados servicios, aunada a las exigencias de los reglamentos de ciertos servicios de contar con comisiones específicas. Al analizar este criterio, Greenwood *et al.* (1980) señalaron:

... el Comité diagnosticó un desequilibrio entre los procesos de diferenciación e integración. Recomendó que las autoridades locales adoptaran un enfoque más coordinado [es decir, integrado] de la gestión de los servicios locales y presentó propuestas para una reorganización estructural.

Aquí es conveniente examinar las distinciones que hacen Greenwood y Stewart (1973) con respecto a los tres tipos de autoridades locales:

Autoridades separatistas. Suponen que la labor de la institución local consiste en una serie de servicios que pueden ser planificados y suministrados en forma independiente y que, por consiguiente, requieren una coordinación mínima.

Autoridades federales. También suponen que los servicios pueden ser proporcionados por separado, pero reconocen que existen cosas tales como las economías de escala, que se derivarán de un marco común. Habrá, por ejemplo, adquisición centralizada, servicios de mecanografía, etcétera.

Autoridades integrales. Suponen que los servicios están vinculados entre sí porque repercuten en la comunidad, y que deben ser planificados juntos como un programa.

Estas distinciones hacen hincapié en que las *autoridades federales* se caracterizan básicamente por la coordinación administrativa, mientras que las *autoridades integrales* buscan la coordinación tanto de la administración como de las políticas.

Vemos con claridad que el Comité buscaba la coordinación de ambas cosas, administración y políticas, cuando leemos la siguiente cita del Informe Maud.

Todos los departamentos de servicios tienen relaciones estrechas con la Secretaría y la Tesorería. No obstante, muchos servicios de las entidades locales tienen poco en común; no hay un esfuerzo compartido entre el suministro de servicios de puericultura y los bomberos; la inspección de pesas y medidas no tiene ningún contacto con el ingeniero vial; la partera tiene más en común con el servicio de hospital que no depende del gobierno local que con muchas actividades desarrolladas por éste. Al mismo tiempo, se pueden exagerar la independencia e individualidad de los diversos servicios. Muchos departamentos de servicios están muy relacionados entre sí. El informe de la investigación muestra con claridad la superposición en las funciones cotidianas de los servicios de puericultura y salud, de educación y bienestar social. En un contexto más amplio, los servicios individuales, por más que sean muy diferentes, se proporcionan a la comunidad en conjunto. La planificación para el desarrollo de la comunidad, la asignación de prioridades en cuanto al financiamiento o a la inclusión en la programación de actividades, la distribución cronológica de los distintos proyectos exigen, todas, un enfoque coordinado. [p. 26].

En consecuencia, el Comité se preocupó por la extensión de la diferenciación que se reflejaba en la gran cantidad de comisiones, subcomisiones y departamentos de servicios únicos con que contaban las autoridades locales. Dentro de este enfoque, el problema era que el énfasis en la diferenciación recaía por completo en un solo elemento: la extensión de la diferenciación. El Comité informó que de 1964 a 1965 los concejos de los municipios y de los condados tenían en promedio unas 20 comisiones plenarias y de 40 a 50 subcomisiones. Existe sin embargo otro elemento importante en la diferenciación: los criterios con los que se efectúa ésta. Este elemento nos hace preguntarnos sobre qué base debemos agrupar servicios particulares, o por qué debemos incluir una actividad, o qué comisión debe intervenir. En el debate se excluyeron casi totalmente los interrogantes de este tipo.

El Comité Maud deseaba una mayor coordinación de las políticas y de la administración y recomendó que la autoridad local estableciera un consejo de gestión en el nivel de miembros, que sería el único comité ejecutivo, mientras que las otras comisiones serían organismos de asesoramiento y análisis. En la esfera de funcionarios, se designaría un secretario que sería el jefe de los servicios pagados de la institución y apoyaría al consejo de gestión. Greenwood describió la respuesta de las autoridades locales al informe del Comité como un rechazo benévolo (1980). No obstante, las autoridades locales sí reconocieron la necesidad de una mayor integración. Esto fue respaldado por el *Informe Bains* (1972) y el *Informe*

Paterson (1973). La mayoría de los autores se refieren a este periodo como el de crecimiento de la gestión corporativa. De este clima de cambio surgieron nuevos elementos que aspiraban a establecer una mayor integración.

LA GESTIÓN CORPORATIVA

Las autoridades locales designaron Comisiones de Concejales para Políticas y Recursos, a fin de que se hicieran cargo de las políticas y de la gestión del Concejo. También era común encontrar subcomisiones responsables del personal, las finanzas y los predios de la institución. Además, surgió gradualmente una subcomisión de revisión del desempeño, responsable de evaluar la eficiencia y la eficacia del desempeño de una autoridad respecto a los objetivos del concejo. La estructura de funcionarios también sufrió modificaciones con la aparición de las designaciones de jefes ejecutivos, cuyas responsabilidades directas incluían la coordinación del personal superior del organismo y el asesoramiento al concejo en relación con las políticas y la gestión. En consonancia con la opinión de Bains, los jefes ejecutivos tendieron a formar equipos de gestión para la institución constituidos por los funcionarios principales de los diversos departamentos.

Varios factores militaron contra el éxito de la adopción de la gestión corporativa dentro de los gobiernos locales. Para quienes creían en el corporativismo, existía el clásico dilema entre adoptar una actitud corporativa y las grandes probabilidades de que los funcionarios principales defendieran sus departamentos. Se debe juzgar esto teniendo en cuenta los antecedentes: la mayoría de los funcionarios principales obtienen sus cargos gracias a su pericia profesional. La gestión era una habilidad que se suponía que adquirirían en el camino. La mayoría lo hizo, pero se puso mucho el acento en la gestión operacional de los departamentos profesionales. El sistema de asignación de recursos seguía favoreciendo a los departamentos grandes. Un sistema que permite la generación de demanda mediante presupuestos incrementales favorecerá el separatismo más que el corporativismo. Los miembros no estaban muy entusiasmados con el corporativismo y solían ser suspicaces al respecto. Bains había imaginado que la subcomisión de revisión del desempeño daría la oportunidad para la revisión del desempeño particular de los funcionarios principales por sus pares. También se esperaba que se crearían grupos de trabajo no oficiales, donde los funcionarios podrían discutir y plantear con los miembros cuestiones vinculadas con la ejecución de las políticas. Sólo alrededor de 50% de los organismos formaron subcomisiones de revisión de la labor

realizada y fueron aún menos los que crearon grupos de trabajo no oficiales para el intercambio entre los miembros y los funcionarios (Haynes, 1981). Las características de los miembros todavía dependían de las funciones desempeñadas en las comisiones de suministro de servicios, el trabajo en pabellones, el contacto individual con el público y las políticas de los partidos locales.

Bains había introducido el concepto de comisiones para áreas programáticas como una oportunidad para que los miembros contaran con un foro al cual necesariamente contribuirían e informarían varios departamentos porque las áreas programáticas abarcarían objetivos de todo el Concejo. Esto exigiría una coordinación directa entre los departamentos, lo cual proporcionaría el enfoque y el contexto para la discusión de cuestiones vinculadas con las políticas de largo plazo. Los funcionarios principales también participarían en la puesta en práctica de las conclusiones de esa discusión. El punto central era la necesidad de integración; es interesante comparar las respuestas estructurales de dos organismos en el periodo previo a la reorganización. El Concejo del Ayuntamiento de Hall, que había contratado los servicios de McKinsey and Company Inc. (1971), aceptó el criterio de que sería más conveniente para las comisiones de áreas programáticas que la estructura de organización reflejara ese enfoque. Esto llevó a la creación del concepto de *direcciones programáticas*, en las que los directores individuales recibían información sobre los otros departamentos. Éste fue un intento estructural de introducir una forma de organización matriz en una estructura funcional con el propósito de acabar con la falta de coordinación y cooperación y, en ciertos casos, la utilización deficiente de los recursos según los criterios de eficiencia y eficacia. Por el contrario, en Coventry no se hizo ningún intento de reducir el número de departamentos mediante la amalgamación o la designación de directores. Había *equipos de áreas programáticas* responsables de considerar los planes de acción relacionados con los objetivos de las políticas y *grupos de control de la ejecución de los programas* responsables de los proyectos importantes en gran escala, que requerían una coordinación interdepartamental (Greenwood *et al.*, 1980). También se puede señalar que estas recomendaciones fueron un intento de crear una función más vigorosa en el Centro de la institución local, si entendemos que corporativismo significa la planificación y la gestión de las políticas de todo el Concejo. Bains estaba ansioso de fortalecer la función de los miembros en el sentido de tener una estructura apropiada de las comisiones, y el papel de los funcionarios al contar con un jefe ejecutivo que tendría el poder para apoyar y asesorar a los miembros. Stewart (1983) nos recuerda que toda la cuestión del corporativismo ha

despertado fuertes pasiones, ya que la idea ha sido atacada desde la derecha por acentuar la función del gobierno, el intervencionismo y la planificación, y desde la izquierda por introducir ideologías empresariales en el gobierno local. Además, destaca que, cualquiera que sea nuestra opinión con respecto al fracaso o éxito del corporativismo, debemos tener en cuenta que en el momento de su introducción el gobierno local aún se encontraba en un periodo de desarrollo. Esto significa que se podía evitar la confrontación entre los departamentos por su participación en el presupuesto y que el corporativismo no tenía que desafiar demasiado los intereses departamentales existentes.

Hay muchas razones para que el corporativismo no tuviera un éxito completo, algunas de ellas relacionadas con el énfasis en cambiar las estructuras y sistemas sin un acento suficiente en los aspectos "blandos" del cambio, que incluyen las actitudes individuales y las prácticas fundadas en valores profesionales, la territorialidad departamental, la cultura burocrática de las autoridades y la suspicacia de los miembros.

LOS RETOS DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

En consecuencia, cuando el gobierno local entró en los ochenta aún predominaba la estructura funcional clásica. Los mismos gobiernos locales estaban bien conscientes de los problemas de lograr la integración en una estructura de ese tipo. En muchos casos, el Centro se había expandido para incluir iniciativas nuevas de índole operacional (por ejemplo la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico). Es interesante considerar por qué la mayoría de las iniciativas nuevas se situaron en el Centro. Una posible explicación es que esas iniciativas necesitaban la protección del Centro por conducto del jefe ejecutivo. También se las consideraba a menudo como actividades de todo el Concejo y, en ciertos casos, como áreas sensibles desde el punto de vista político. Los gobiernos locales no percibían esas actividades como profesionales y, por tanto, no era probable que crearan estructuras departamentales para ellas. El desarrollo económico no siempre estaba en el Centro, ya que era un área menos emocional que la de igualdad de oportunidades. Aun así, el Centro todavía se concentraba mucho en la coordinación entre los departamentos funcionales, el suministro de servicios centrales y la asignación de recursos.

REFORMAS LEGISLATIVAS

Sin embargo, la década de los ochenta trajo numerosos retos para los gobiernos locales, no todos ellos de origen interno. Un reto importante provino del paquete legislativo del gobierno conservador, posterior a 1987. El punto central incluía el financiamiento de los gobiernos locales, la organización política de éstos y la licitación competitiva obligatoria. La introducción del impuesto de capitación en la proclama electoral de 1987 señaló el deseo del gobierno central de cambiar la manera en que se financiaban los gobiernos locales. La idea de un gravamen comunal o impuesto a cada persona adulta era hacer que los gobiernos locales fueran más directamente responsables ante su electorado. En 1988 se aprobó la ley del gravamen comunal. La ley de vivienda, introducida por primera vez en 1988 y concluida en la "ley de vivienda de los gobiernos locales" de 1989, estimuló a los arrendatarios de los gobiernos locales a salir de las viviendas; el propósito era hacer que las autoridades locales compitieran por arrendatarios con otros servicios sociales arrendadores. La ley de reforma educativa de 1988 buscó dar a los padres una mayor participación en las escuelas y transferir el manejo administrativo de éstas por la autoridad educacional local a los directores de las escuelas, mientras que el gobierno central controlaría el nuevo programa nacional de educación. En los servicios sociales, hubo una revisión de la asistencia de la comunidad en el *Informe Griffiths* de 1989. Este informe reconoce la función clave que deben desempeñar los servicios sociales en la asistencia a la comunidad, pero hace hincapié en que no deben pretender ser los únicos proveedores de los servicios sino más bien agentes de su contratación o adquisición. Se creó el Comité Widdicombe para investigar la "politización de los gobiernos locales", que el gobierno conservador consideraba un problema en los concejos controlados por la facción de izquierda. El Comité emitió su informe en 1986 y dos años más tarde, en 1988, se publicó un informe oficial que exponía a grandes rasgos la respuesta de los gobiernos. Se argumentó que las reformas propuestas estaban destinadas a asegurar la democracia local y que se fortalecería la responsabilidad local. Leach (1989) establece seis principios básicos que proporcionan los fundamentos del informe.

Esos principios son: primero, que las autoridades locales deben ser claramente responsables ante sus electores; segundo, que quienes toman las decisiones en representación del Concejo deben reflejar las decisiones del electorado; tercero, que todo concejal debe ser capaz de desempeñar una parte apropiada en la labor del Concejo; cuarto, que los involucrados en las

decisiones de la autoridad local deben estar exentos de cualquier sospecha de corrupción para favorecer intereses personales; quinto, que los concejos deben contar con un servicio experto, eficiente, políticamente imparcial y responsable ante el concejo en conjunto; y sexto, que deben existir disposiciones efectivas para asegurar que los estándares son apropiados, y formas efectivas de resarcir a los integrantes del público por decisiones "injustas" del Concejo. (p. 104)

Como resultado de estos cambios, surgieron varios puntos importantes; los gobiernos locales reconocieron que había:

- necesidad de diversidad en el suministro de servicios,
- necesidad de economía, eficiencia y eficacia (valor por el dinero),
- necesidad de cuestionar la función de proveedor único,
- tendencia a la diferenciación en el gobierno local y
- necesidad de crear más opciones para el consumidor y la función habilitante del Concejo.

En la década de los ochenta, la opinión pública mejor informada había llevado a una mayor actividad política y se cuestionaron las formas de suministro de los servicios. Un ejemplo típico serían las "comidas sobre ruedas". ¿Por qué debían los alimentos basarse exclusivamente en el concepto de una dieta británica cuando en la sociedad existían ahora múltiples culturas? O, en la provisión de viviendas, la gente cuestionaba la idea de vivir en edificios de varios pisos. Se cuestionaba fundamentalmente la opinión de los profesionales. El público tenía su propia opinión y exigía que fuera tomada en cuenta. En este clima, los departamentos de servicios fueron los primeros en adaptarse y considerar nuevas maneras de suministro que abarcaban desde cambios estructurales, en forma de una descentralización a oficinas en los vecindarios para que determinados departamentos completaran la descentralización, como fue el caso del ayuntamiento londinense de Tower Hamlets. Los departamentos de servicios también se volvieron más conscientes de su público y de la necesidad de saber con más claridad qué esperaban las personas de determinados servicios. Esto llevó a una mayor consulta con el público y a un rediseño de los métodos de suministro de servicios prestando atención a criterios tales como la accesibilidad, la adecuación y la responsabilidad. Se comprendió que, para que este enfoque tuviera éxito, era preciso adiestrar al personal departa-

mental en las nuevas habilidades de lo que, en términos generales, se definió como "orientación de los servicios hacia el público".

La introducción de la licitación competitiva obligatoria implicó que las autoridades locales que deseaban llevar a cabo ciertas actividades definidas sólo podían hacerlo después de un proceso de licitación competitiva. Esto llevó a que las autoridades locales examinaran su propia estructura interna y se reorganizaran de acuerdo con una serie de consideraciones, que incluyeron desde la separación de las funciones de contratistas y clientes hasta unidades mercantiles, centros de costo, centros de utilidades y compra de todos los servicios de administración.

Cuando se pusieron en práctica estas modificaciones, hubo repercusiones en el diseño organizativo de ciertos gobiernos locales. Se consideraba que las jerarquías elevadas con muchos estratos de adopción de decisiones eran insensibles. El control central, cuando se ejercía en forma rígida, no apoyaba las necesidades directas de los servicios. Estos cambios estructurales fueron un signo externo de la preocupación por el desempeño en el nivel departamental y de la necesidad de ser competitivos y eficaces en relación con el costo. Naturalmente, cuando los departamentos de servicios comenzaron a concentrarse en esas cuestiones se hicieron una pregunta muy sencilla: "¿cuánto estamos pagando por los servicios centrales?" y, en segundo lugar, "¿qué tipo de servicio recibimos por nuestro dinero?". En consecuencia, las fuerzas externas constituyeron un factor para que las autoridades locales cuestionaran internamente la función y las relaciones entre el Centro y los departamentos de servicios.

FUNDAMENTOS PARA LA FUNCIÓN DEL CENTRO

Al considerar la función del Centro, es útil definir brevemente los fundamentos de la necesidad de contar con un Centro. Una institución local está constituida por numerosos departamentos que compiten por los escasos recursos. Por consiguiente, se requiere un Centro para distribuir los recursos disponibles. El Centro está en la posición más apropiada para coordinar que la voluntad política de los miembros elegidos se traduzca en la ejecución de las políticas. Es conveniente la revisión sistemática del desempeño ya que puede proporcionar información para la asignación de los recursos en el futuro; el Centro puede desempeñar esa función. Representa a la autoridad como un todo ante el gobierno central, el público y la prensa, y podríamos decir que el Centro es el Concejo. Al analizar la función del Centro, un jefe ejecutivo dijo:

LOS RETOS DEL CAMBIO EN LA GESTIÓN Y LAS ESTRUCTURAS

El Centro tiene que desempeñar una función de experto además de su función de apoyo a los departamentos de servicios y de la de asesoramiento a los miembros.

Una justificación de los servicios centrales se origina en las economías de escala causadas por la indivisibilidad. Para cada servicio central existe un tamaño mínimo por debajo del cual no pueden ser divididos con facilidad, por ejemplo, no menos de un abogado. Por tanto, esos servicios son centralizados y los costos se reparten entre los departamentos de servicios al final de cada ejercicio económico. Esto se ha convertido en la práctica aceptada. Sin embargo, la licitación competitiva obligatoria exige que las ofertas por los contratos incluyan el costo total de la operación. Así, los costos de los elementos legales, financieros y de otro tipo deben ser calculados por separado e incluidos en las ofertas. Naturalmente, los departamentos de servicios que buscan competir cuestionan las relaciones entre el departamento central y los de servicios, en primer lugar en términos puramente económicos (valor por el dinero), y en segundo, en cuanto a la calidad y la adecuación del servicio recibido del departamento central. El economista David Teece ha cuestionado la razón de ser de los servicios centrales que proporcionan economías de escala en empresas diversificadas. Señala que hay numerosos casos en los que empresas especializadas que se contratan en el mercado pueden proporcionar los insumos requeridos a un precio competitivo (Teece, 1980). Por el momento, los departamentos de servicios de los gobiernos locales pueden tener en cuenta el mercado abierto para los servicios de apoyo. Éste es el clima de la competencia. También debemos considerar el hecho de que en el futuro habrá menos uniformidad de tamaño en las unidades de suministro de servicios, cualquiera que sea su filosofía operacional. En consecuencia, en ciertos casos puede ser mejor desde el punto de vista económico que una unidad tenga sus propios especialistas sobre la base de la aplicación atinada de las tres E de la Comisión de Auditoría (economía, eficiencia y eficacia). También puede ser cierto lo contrario. Por consiguiente, el Centro debe estar constituido sólo por el número de especialistas que estrictamente se necesita de acuerdo con la indivisibilidad. Se espera que esto todavía permita el elemento de complementación que los especialistas ganan gracias a la interacción entre sí. Si se aplicara este criterio, podría sustituir al principio reconocido, pero a veces descuidado, de un personal mínimo aplicado a los gastos generales en el sector de utilidades. Este concepto, aunque no es lo mismo, se acerca a la idea de que los servicios centrales se deben definir sobre la base de las necesidades de la periferia. El principio de

ITA O'DONOVAN

indivisibilidad aún permite que el proceso político determine los elementos de los servicios de apoyo, por ejemplo la igualdad de oportunidades.

De que el Centro es sensible a este nuevo ambiente hay numerosos ejemplos, que abarcan desde la consulta con departamentos específicos de clientes en cuanto a las necesidades que éstos perciben hasta acuerdos en relación con los servicios (especificación del servicio que se suministrará) y el énfasis en comercializar los servicios y reducir los costos. Hay que decir que algunas instituciones locales no han respondido de esta manera. Sin embargo, ésta es la única relación entre el Centro y los departamentos de servicios que se describe como de apoyo para los organismos de servicios directos. Algunos dirán que esto debiera haberse producido antes y que, en todo caso, la función es menos importante que otras que debería desempeñar el Centro. Existe el elemento de control general que el Centro tiene que realizar. En esto debe ser apoyado por los departamentos de servicio.

LA FUNCIÓN DEL CENTRO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Volvemos entonces a la pregunta más amplia de cuál será la función del Centro en los años noventa. Esta pregunta sólo puede ser respondida si tenemos un panorama de cómo serán el gobierno local o los nuevos gobiernos locales. El primer punto es que probablemente exista menos uniformidad en las "estructuras, estrategias y sistemas" de las autoridades locales. Esto es conveniente si refleja el reconocimiento de la diversidad de las necesidades de la comunidad local y de las respuestas a esas necesidades. Puede haber entonces una definición más clara de los mercados y estrategias de las autoridades locales individuales, y tal vez sea posible establecer áreas programáticas definidas con las cuales los funcionarios y los miembros trabajarán juntos para lograr un servicio de calidad. Las áreas programáticas podrían ser Servicios Ambientales, Servicios de Recreación y Desarrollo del Empleo y la Economía. Sin entrar en detalles de las funciones particulares dentro de cada área programática, la idea sería agrupar funciones relacionadas teniendo en cuenta cómo el público recibe y podría percibir el servicio. Los servicios de recreación podrían incluir todas las actividades recreativas, como los museos y los crematorios. La aparición de áreas programáticas definidas podría implicar una reformulación de la estructura y el ciclo de las comisiones. Las comisiones basadas en áreas programáticas serían las más importantes de acuerdo con su trascendencia estratégica, y más grandes para permitir que fueran participantes activos

un mayor número de miembros. También podrían estimular una mayor integración entre la política y la ejecución, a partir de una perspectiva estratégica. Se puede esperar que surja la dirección estratégica desde el Centro en forma de la definición y la asignación de prioridades a áreas programáticas particulares, estrechamente vinculadas con la asignación presupuestaria sobre la base de la producción. En esto estaría implícita la participación de miembros destacados en el establecimiento de la orientación estratégica de las políticas. Como consecuencia de esto, un grupo más amplio de miembros se reuniría en áreas programáticas particulares para concentrarse en las políticas y perfeccionarlas. Además, los miembros tendrían una función clave en la revisión del desempeño en relación con las repercusiones de determinadas áreas programáticas sobre su base de clientes/electores. Las áreas programáticas que se definen en términos de la producción del suministro de servicios tienen dos efectos inmediatos. Uno es facilitar el proceso de asignación del presupuesto porque es mucho más claro determinar cuáles recursos se requieren. El segundo es que es más fácil para los miembros evaluar si se han logrado las metas, no sólo en cuanto a los gastos sino también en los términos cualitativos de los efectos del servicio en el cliente. Los funcionarios tendrán una participación paralela pero distinta en estos procesos ya que su función es el asesoramiento y la gestión de la ejecución. El enfoque programático también podría ayudar a la coordinación entre los distintos departamentos funcionales como resultado de la necesidad de contribuciones interdepartamentales. Así se establece una función para el Centro de la institución, que se concentra principalmente en las necesidades locales en las que influyen factores demográficos y socioeconómicos. Serían ejemplos de ellas la escasez de mano de obra calificada, la generación de empleos y las cuestiones ambientales, necesidades que no son fácilmente satisfechas por los departamentos. Éste es el Concejo habilitante (Michael Clarke y John Stewart, 1988). En la opinión de Clarke y Stewart, el concejo habilitante:

...acepta que el suministro directo de servicios es sólo una forma entre muchas de asistir a la comunidad. Su función como 'concejo habilitante' es usar todos los medios de que dispone para satisfacer las necesidades de quienes viven dentro de su área. Producirá por sí mismo ciertos servicios. Trabaja con otras organizaciones de los sectores público, privado y de beneficencia y a través de ellas, ayudando, estimulando y orientando sus contribuciones.

LA IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA

Si el gobierno local va a adoptar su función habilitante, es claro que el Centro tiene que desempeñar una función crucial en el establecimiento de la dirección estratégica. Al principio mencioné cinco contribuciones que hace el Centro al gobierno local y más tarde dije que, al entrar en los años ochenta, las autoridades locales aún se concentraban mucho en tres de ellas, *la coordinación entre los departamentos funcionales, el suministro de servicios centrales y la asignación de recursos sin poner suficiente énfasis en establecer la dirección general y revisar el desempeño*. Opino que los organismos no lucrativos del sector público necesitan mucho más una estrategia que las organizaciones lucrativas del sector privado. Sus metas y sus fuentes de apoyo son más complejas, como lo es la interacción entre su apoyo y el desempeño. Esto hace más difícil identificar políticas óptimas y posibles estrategias. Sucederá esto en particular en los gobiernos locales del futuro, con tantas formas diversas de suministro de servicios. En contraste, la organización lucrativa tiene un denominador común para sus objetivos y estrategias. Al buscar establecer una dirección estratégica, el gobierno local tiene que considerar la tensión entre las agendas políticas, que suelen estar más relacionadas con los ciclos electorales, y la planificación a largo plazo para las necesidades socioeconómicas, demográficas y comunitarias. A esto se agrega la complejidad de la responsabilidad ante el público, que exige que el gobierno local haga conocer sus planes. En distintas comunidades esto puede significar la oposición de algunos sectores, con la consiguiente demora de la ejecución. También se deben tener en cuenta los restringidos recursos y el proceso presupuestario que se concentra en un solo año, en contraste con la planificación estratégica con metas y estrategias de largo plazo. Todos estos factores refuerzan la necesidad de que el gobierno local tenga una clara visión estratégica de lo que busca lograr y suministrar.

La palabra estrategia es muy usada y sería conveniente explicar los procesos atribuidos al término. En primer lugar, estrategia implica *pensamiento*, y cuando aplicamos el término pensamiento estratégico a cualquier nivel de gobierno nos referimos al estudio de la dinámica del área particular de gobierno, ya sea local estatal o nacional. En el ámbito del gobierno local esperamos que el pensamiento considere los intereses de la comunidad del lugar, sus relaciones con la escena nacional y la poderosa influencia de los recursos y tecnologías disponibles en esa ecuación. El pensamiento estratégico consiste en reunir esos elementos en diversas formulaciones prácticas para ayudar en la selección y la prosecución de la política pública. En

segundo lugar, estrategia implica un orden aproximado de *prioridad*. Supone una evaluación realista y razonablemente exacta de los objetivos y las prioridades de todos los participantes en el ámbito público. Presupone una buena *comprensión* de los medios políticos y socioeconómicos del área de gobierno. Implica también que se efectuará el análisis de todos estos elementos y su relación mutua, a fin de ampliar las percepciones y las repercusiones de distintas políticas y medidas públicas. No es una ciencia exacta que puede garantizar respuestas correctas, más bien busca ser una actividad innovadora orientada a resolver problemas futuros percibidos y realizar valores políticos, *tomando decisiones* sobre la base del análisis integral. Por último, en el ámbito público del gobierno local estrategia significa la participación paralela de los miembros elegidos, los funcionarios y el público. Podríamos así tratar de caracterizar esta función de la estrategia como investigación, información, análisis, elección y desarrollo.

RECURSOS DISPONIBLES PARA EL CENTRO

Al sugerir que el Centro debería asumir esta función de "establecer la dirección estratégica", debemos preguntarnos de qué recursos dispone para considerar esa función. Esto es importante porque el desarrollo de las estrategias se relaciona con el acceso a ideas, conocimientos, recursos, facultades legales y capacidades administrativas. La siguiente es una breve lista esquemática de los recursos disponibles para el Centro:

- Red de contactos con organismos públicos, privados y de beneficencia
- Designaciones en numerosos organismos externos
- Acceso a información de múltiples disciplinas, en forma [interna/externa]
- Recursos económicos
- Recursos en tierras y bienes
- Subvenciones
- Facultades y autoridad establecidas por la ley
- Legitimidad electoral
- Facultades para la inspección, el otorgamiento de licencias y el control
- Facultades para suministrar servicios o para establecer contratos para que sean suministrados por otros
- Facultades para la adquisición obligatoria

A partir de lo señalado anteriormente, podemos ver que el Centro tiene una amplia gama de influencia y facultades de las que dispone gracias a su función externa y a la relación que tiene con los departamentos de la institución. Por consiguiente, el Centro podría adoptar una vigorosa función estratégica en el sentido de establecer una filosofía clara que inspiraría al mercado y a la estrategia funcional de las unidades individuales. Se podría entonces decir que el resultado de este análisis es favorable al establecimiento de una función vigorosa para el Centro, junto con una verdadera descentralización vertical paralela, que facultaría a las unidades a funcionar en una forma semiautónoma. De hecho, diríamos que esta función estratégica es la única manera en que el Centro podría dar más valor a la institución en conjunto.

¿Qué significa que el Centro daría más valor? En esencia, la dirección estratégica establecida por el Centro debe mejorar el desempeño de los departamentos y/o unidades más allá de lo que podrían lograr operando en forma aislada. La pregunta que se haría en el sector "lucrativo" sería: ¿las unidades mercantiles individuales se desempeñan mejor como parte del todo corporativo de lo que lo harían operando por separado? En otras palabras, ¿le iría mejor al negocio actuando como una entidad separada en los mercados de capital, o el hecho de ser miembro del grupo mejora sus resultados individuales? Si la respuesta es afirmativa en el caso de ser miembro de una corporación, entonces el Centro puede decir que ha sido eficaz y ha agregado valor. Gold y Campbell (1987) han identificado los principales mecanismos mediante los cuales el Centro influye en la estrategia y las medidas de las unidades. Esos mecanismos son:

- Estructura de organización
- Proceso de planificación
- Temas centrales, impulsos y sugerencias
- Manejo de los casos de superposición
- Asignación de recursos
- Establecimiento de objetivos
- Vigilancia del progreso
- Uso centralizado de incentivos y sanciones

Todos estos son mecanismos que podemos reconocer como parte de la gestión de los gobiernos locales en la actualidad, si bien aceptamos que a menudo los utilizamos dentro de un sistema diferente de valores y buscando resultados distintos.

CAMBIAR LA ESTRUCTURA

El efecto acumulativo de los numerosos documentos de la legislación sobre el gobierno local ha sido cambiar la naturaleza de las relaciones internas entre las unidades centrales de apoyo y las unidades de servicios directos a algo que se acerca más a una base contractual con distinción de las funciones de clientes y contratistas. El Centro podría decidir reconocer esto en una forma estructural más clara mediante la creación de una unidad de apoyo profesional a los servicios separada del núcleo estratégico, la cual proporcionaría, sobre una base comercial, la asistencia profesional requerida por los departamentos de servicios. Esto se manejaría mediante acuerdos en el nivel de los servicios y contabilidad por actividades. Los concejos de los condados de Lincoln y Northampton han escogido esta opción. Esto a su vez podría llevar a una mayor transferencia de la responsabilidad a los departamentos de servicios en relación con los presupuestos y la dotación de personal, con lo que aumentaría el sentido de posesión legítima en los departamentos y habría un efecto intensificador del desempeño al demostrar la función de apoyo que los servicios centrales pueden cumplir y desvirtuar la idea de que éstos ejercen un control excesivo. El Centro Estratégico aplicaría un método laxo-estricto de control mediante un sistema claro de planificación para el largo y mediano plazo, vinculado con la asignación del presupuesto. Podrían entonces acordarse metas claras del desempeño que se usarían para vigilarlo y evaluarlo.

Los departamentos de servicios serían responsables de la planificación de los servicios, la gestión del financiamiento mediante los ingresos y la gestión y la planificación de los gastos de capital. Esto implicaría que los departamentos de servicios tendrían contadores que serían directamente responsables ante los funcionarios principales de los servicios. Asimismo, a estos funcionarios principales se les otorgaría un mayor control sobre la contratación de personal, ya que los servicios profesionales ejercerían una función de asesoramiento y consulta dentro de un marco político.

Al destacar la necesidad de que el Centro se concentre en la dirección estratégica, la revisión del desempeño, la gestión general de la organización y el apoyo a la democracia local, es esencial que existan vínculos estrechos entre los grupos de miembros, los grupos de funcionarios principales y los directores de los procesos de puesta en práctica. En consecuencia, se considera importante que haya muchas oportunidades para que el personal de los servicios profesionales y el de los departamentos de servicios trabajen juntos con el personal del Centro en la planificación y aplicación de áreas programáticas que tienen prioridad. Esto tiene la ventaja de dar a los indi-

viduos una opción más amplia en cuanto a sus tareas, lo cual lleva a un incremento de las habilidades. Además, asegura que el personal del núcleo estratégico no quede aislado de las realidades de la ejecución.

Las principales funciones que se situarían en el núcleo estratégico serían:

- la planificación para el largo plazo,
- la asignación de recursos (control general),
- los servicios cívicos,
- la gestión de recursos humanos (cuestiones estratégicas y políticas),
- la gestión general de organización y
- el apoyo a la democracia/el gobierno local.

El equipo del centro estaría apoyado por un equipo de especialistas. Se pueden concebir los elementos clave en el manejo de los procesos estratégicos como un ciclo que comienza con la planificación para el largo plazo, la planificación para el mediano plazo, el control presupuestario y la revisión de las políticas y el desempeño.

La Dirección de Servicios Profesionales de Apoyo realizaría sobre una base comercial las siguientes funciones: servicios de personal, servicios de contabilidad, servicios legales, auditoría interna, servicios de arquitectura, servicios de computación, servicios fiscales y servicios comerciales. El director de los servicios profesionales sería responsable de la gestión general de estas funciones. Respecto al tamaño, el principio orientador en esta dirección será que, siempre que sea posible, el profesional de apoyo debe estar ubicado en el departamento de servicio y ser responsable ante el funcionario principal de éste. El objetivo es lograr una descentralización paralela dando más autonomía a las unidades de servicios, pero seguir manteniendo el control en el Centro mediante la revisión del desempeño.

CONCLUSIONES

Este trabajo demuestra que tradicionalmente el Centro ha fracasado en crear una vigorosa función estratégica y, en lugar de esto, se ha concentrado mucho en la coordinación y asignación, suministrando cierto apoyo central a los departamentos de servicios. Se ofrecen varias explicaciones de ese fracaso, incluido el papel de servicio funcional de los departamentos de los gobiernos locales, el tamaño y el crecimiento de los gobiernos locales en los últimos 30 años, el enfoque de presupuestos incrementales, la estructura de las comisiones ligada a los departamentos de servicios y la falta

de consultas con los grupos de clientes, todos estos elementos que contribuyeron a que el Centro sufriera una sobrecarga de trabajo.

La autora cree firmemente en la necesidad de que el Centro establezca la dirección estratégica, la cual considera esencial, dadas las complejidades del ámbito público. Por consiguiente, sugiere que haya una clara separación entre la función estratégica y la de apoyo a los departamentos de servicios mediante la creación de un pequeño centro estratégico que se concentre en la revisión de las estrategias y el desempeño y el establecimiento de una Dirección de Apoyo Profesional que, sobre una base comercial, ofrezca asistencia a los departamentos de suministro de servicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAINS WORKING GROUP (1972), *The New Local Authorities. Management and Structure*, Londres, HMSO.
- CLARKE, M. y J.D. STEWART (1988), *The Enabling Council*, Luton, Local Government Training Board.
- GOOLD, M. y A. CAMPBELL (1987), *Strategics and Styles; The Role of the Centre in Managing Diversified Corporations*, Oxford, Basil Blackwell.
- GREENWOOD, R. y J.D. STEWART (1973), "Towards a Typology of English Local Authorities", *Political Studies*, marzo.
- GREENWOOD, R., K. WALSH, C.R. HININGS, y S. RANSON (1980), *Patterns of Management in Local Government*, Oxford, Martin Robertson.
- HAYNES, R.J. (1981), *Organisation Theory and Local Government*, Londres, George Allen and Unwin.
- LEACH, S. (1989), "Strengthening Local Democracy? The Government's Response to Widdicombe", en J. Stewart y G. Stoker (eds.), *The Future of Local Government*, Londres, Macmillan.
- MAUD COMMITTEE (1967), *The management of Local Government*, Londres, HMSO.
- PATERSON ADVISORY GROUP (1973), *The New Scottish Local Authorities Organisation and Management Structures*, Londres, HMSO.
- STEWART, J. (1983), *Local Government: The Conditions of Local Choice*, Londres, George Allen and Unwin.