

Capítulo II: El sistema *city management* de Estados Unidos

2.1 Estructura y funcionamiento de la administración pública local en Estados Unidos.

En Estados Unidos existen 87, 000 unidades gubernamentales. Cincuenta gobiernos estatales con 87 mil 525 unidades de gobierno locales, doce millones de empleados trabajan para el gobierno local.⁷⁶ La mayoría de los estados en Estados Unidos se dividen en condados (*counties*). A su vez los condados se subdividen y forman las ciudades, pueblos y pequeñas localidades. La excepción a la regla es Virginia en donde las ciudades no son una subdivisión de los condados, sino que son dos unidades separadas. Otro tipo de diferencia es la de denominación, así en Louisiana los condados son parroquias (*parishes*) y en Alaska son villas (*boroughs*).⁷⁷ Texas es el estado que más condados tiene, 261, mientras los estados que menos condados tienen son Delaware y Hawai con apenas tres en ambos casos.⁷⁸ La flexibilidad del sistema americano permite que no sólo se subdividan los condados y las ciudades sino que también se unan administrativamente. Es así como se forman ciudades-condados y áreas metropolitanas. Las estadísticas nacionales del 2003, indican que existen 3,034 condados en el país, 19, 429 ciudades y 16,504 pueblos.⁷⁹ Existen también 33 ciudades-condados.⁸⁰

⁷⁶ U.S. Department of Census, 2000, "Census of Governments," (consultado 24 febrero, 2008), http://harvester.census.gov/gid/gid_02/options.html?submit=Main+Search+Menu

⁷⁷ Toinet, Marie, *El sistema político de los Estados Unidos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 234.

⁷⁸ US Government, "American Hometowns – Cities, Counties and Towns," (consultado 1 abril, 2008), http://www.usa.gov/Agencies/Local_Government/Cities.shtml

⁷⁹ U.S. Census Bureau, 2003, "Census of Governments," (consultado 24 febrero, 2008), <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1>

⁸⁰ National Association of Counties, "An Overview of County Government," (consultado 1 abril, 2008), http://www.naco.org/Content/NavigationMenu/About_Counties/County_Government/A_Brief_Overview_of_County_Government.htm

Cada estado tiene su propia constitución, desde luego siempre bajo la ley de la constitución del país. Las constituciones estatales son más detalladas que la federal. Todas deben coincidir en la forma de organización política que debe ser republicana. Pueden diferir en las condiciones de elegibilidad de sus representantes, la duración de los períodos de sus funciones y sus poderes atribuidos. Sin embargo, todas coinciden en la idea de que la principal función de los gobiernos locales es el aprovisionamiento de recursos y servicios básicos para la comunidad. Así, proveen servicios de educación primaria y secundaria, construcción de caminos, protección a los ciudadanos con un sistema de seguridad policíaca y un cuerpo de bomberos. En algunas jurisdicciones también pueden proveer ó contratar empresas de servicios de transporte, agua potable, gas y electricidad.⁸¹ A este nivel de gobierno, los poderes que cuenta la administración pública son más concretos debido a que se inmiscuye de manera más prominente en la elaboración de políticas que satisfagan las necesidades de la población.

Siguiendo lo estipulado en su constitución política, cada estado es libre y responsable de establecer las leyes que rigen a los gobiernos locales de su entidad, así como su estructura y sus poderes. Es posible adaptar las formas de gobierno y estructuras organizacionales dependiendo del desarrollo y las demandas de la sociedad. Es por esta razón que existe un sinnúmero de variedades de sistemas de administración pública a nivel local.⁸² Los sistemas tradicionales han ido transformándose. Actualmente, existen diversas subdivisiones de cada tipo de gobierno local. Debido a la diversidad de formas de organización administrativa es difícil agrupar todos los regimenes. Para algunos

⁸¹ James Fesler y Donald Kettl, *The politics of the administrative process* (US: Chatman House, 1991), 30.

⁸² Jaime Villasana, Ponencia: "Formas de gobierno local en Norteamérica; variedad a diferente escala," en VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política, febrero 2007, 10.

autores no es posible categorizar los sistemas de gobiernos en pocos grupos, o en los ya tradicionalmente definidos.⁸³ Para fines prácticos de esta tesis, se analizarán las cuatro formas predominantes de estructurar el gobierno local: la asamblea, cabildo-alcalde (débil), por comisiones y cabildo-administrador (*city management*). A continuación se examinarán brevemente los primeros tres tipos, explicando sus ventajas y desventajas. El *city management* será ahondado en el siguiente subcapítulo.

El gobierno de asamblea fue la primera forma de organización local en Estados Unidos. Sus orígenes provienen de las leyes inglesas. Su práctica se remonta al establecimiento de la región de la Nueva Inglaterra en el noroeste del actual Estados Unidos. Actualmente sigue teniendo fuerza en esa región, principalmente en Massachusetts, New Hampshire y Vermont. Existen estructuras de gobierno similares en Maine, Connecticut y Rhode Island.⁸⁴ La asamblea es el cuerpo legislativo de la comunidad. Se compone principalmente por los ciudadanos adultos de la comunidad. Tienen reuniones anuales en donde discuten y votan las reglas y leyes locales, las cuales son previamente propuestas por una mesa directiva.

La mesa directiva es conformada por ciudadanos electos, en una previa asamblea, para ocupar el cargo por un periodo de tres años. Esta mesa directiva es el brazo ejecutivo de la localidad, administra el presupuesto, e implementa las políticas públicas y reglamentos aceptados por la asamblea. Regularmente la mesa directiva es conformada de tres a cinco ciudadanos. El miembro de la mesa con mayor autoridad es el secretario

⁸³ Para ver un estudio más profundo de las subcategorías de los gobiernos locales, ver, Victor DeSantis y Tari Renner, "City Government Structures: An Attempt at Clarification," *State and Local Government Review*, 34, no. 2 (verano de 2002): 95.

⁸⁴ Kennedy Shaw, *Comparativo de las estructuras de los gobiernos locales en los Estados Unidos*, (trad. ICMA-México, 2005), 2.

ejecutivo, quien es conocido también como el administrador del pueblo. Además se cuenta con un gran número de comités y consejos especializados, encargados de los asuntos particulares que atañen al sector público. Por ejemplo, el comité de bomberos, de servicios y obras públicas, de seguridad y finanzas. Este último es el encargado de asesorar y dirigir la planeación financiera de la localidad. Así mismo elabora y presenta un plan presupuestario que se vota en la asamblea para fijar el presupuesto anual de la localidad.

En la actualidad muchas de las comunidades que tenían consolidado el sistema de Asamblea como forma de gobierno han aumentado su población. Es cada día más difícil organizar una asamblea en comunidades con más de 50, 000 habitantes, por lo que este sistema comenzó a flexibilizarse. Ahora existe el modelo asamblea representativa, que organiza el mismo tipo de reunión anual pero sólo con representantes divididos por distritos electorales elegidos para representar al resto en la asamblea. Las ventajas de este sistema es que evita que el poder se concentre en unos cuantos individuos. La gente tiene altos índices de confianza en el gobierno, por ser parte de él. Existe una alta participación ciudadana en los consejos ó comités. La desventaja del sistema es que al fragmentar el gobierno en consejos y comités independientes es difícil conjuntar esfuerzos operativos. Además si existe alguna crisis, no es posible reaccionar con rapidez.

El sistema de alcalde-cabildo, tiene raíces legales y políticas inglesas. Fue la forma local prevaleciente en los primeros años de vida independiente del país. Consta de un alcalde, que sirve en el cargo por un periodo normalmente de dos años y un grupo colegiado de regidores que puede constar de nueve a veinte miembros. Además, existen diversas comisiones encargadas de los departamentos públicos de la localidad. En esta

forma de gobierno, el alcalde no tiene poder de veto sobre las acciones legislativas del cabildo. Y no existe un presupuesto para la localidad unificado. En este tipo de organización también se evita la concentración de poder en un individuo. Sin embargo, debido a la dispersión del poder, pueden existir problemas de rendición de cuentas. Por los periodos cortos de gestión no es posible planear a largo plazo los proyectos de políticas públicas que requieran de continuidad.⁸⁵

La solución que se planteó para los problemas que tenía el sistema alcalde-cabildo fue hacer una variación al régimen, proporcionándole más poder a la figura del alcalde. Así surgió el sistema de alcalde fuerte con cabildo (*strong mayor-council*). En esta forma, el alcalde es elegido democráticamente por la población de la localidad. Normalmente estas elecciones se llevan a cabo mediante las campañas auspiciadas por los partidos políticos de la localidad.⁸⁶ El alcalde, se dedica a manejar la organización administrativa municipal. Y todas las líneas de autoridad de los departamentos gubernamentales de la ciudad son dirigidas a su cargo. El cabildo funge como el cuerpo legislativo y se compone por regidores. Su tamaño depende del reglamento de la ciudad. En esta forma de organización el alcalde sí puede vetar las acciones del cabildo. Esta es la estructura más utilizada en ciudades grandes con diversidad política, social y etnográfica.

La ventaja principal del sistema alcalde fuerte con cabildo es que el alcalde conoce mejor las necesidades y carencias de su comunidad. Existe un sistema de balance y revisiones entre el ejecutivo y el legislativo. Más de la mitad de las ciudades en Estados

⁸⁵ Shaw, *Comparativo de las estructuras*, 4.

⁸⁶ Roger Kemp, *Managing America's Cities, A handbook for local government productivity* (USA: McFarland and Company, Inc. Publishers, 1999), 8.

Unidos utilizan esta forma de gobierno. Es muy popular en localidades con un número de habitantes mayor a 250,000 habitantes.⁸⁷ En una ciudad grande y con mucha diversidad, es posible que existan un sinnúmero de conflictos de intereses. Es aquí donde se necesita la figura de un político fuerte, electo por la mayoría para representar y pugnar por los derechos de la mayoría. El problema es que un alcalde electo es siempre más vulnerable a grupos de intereses y al favoritismo político. Por otro lado existen a veces discrepancias políticas entre el alcalde y el cabildo, por lo que en un momento de toma de decisión urgente pueden tardar tiempo en resolver los asuntos.

El gobierno por comisiones nació como respuesta inmediata a los graves problemas de clientelismo y competencia política que tuvieron su apogeo a nivel local en las últimas décadas del siglo XIX. Esta forma de gobierno fue promovida por expertos de las ciencias políticas sumados con empresarios.⁸⁸ Principalmente intentaron aislar a los partidos políticos y los favores que estos comprometían durante las elecciones, para lograr tener un gobierno más eficiente. El sistema funciona mediante la organización de cinco comisiones, que son el cuerpo legislativo de la localidad y son lideradas por un comisionado. Estos comisionados son elegidos por el pueblo. Son los administradores y al mismo tiempo legisladores de la ciudad. Y se encargan de la organización y administración de grandes departamentos que estarían a su cargo. Es así como el cuerpo legislativo y ejecutivo de la localidad se fusionan. Su ventaja es que las comisiones que se crean están ligadas entre sí, por lo que es fácil tener objetivos comunes. Además la

⁸⁷ Ann Bowman y Richard Kearney, *State and Local Government, The Essentials*, (USA: Houghton Mifflin, 2003), 255.

⁸⁸ Shaw, *Comparativo de las estructuras*, 4-5.

mayoría de los comisionados son empresarios que logran hacer más eficiente a la organización.

La mayor desventaja del gobierno por comisiones es que no existe un proceso para revisar el balance entre lo administrativo y lo legislativo. Asimismo, no existe una cabeza del ejecutivo y las responsabilidades y los méritos son siempre divididos entre los cinco comisionados. Los comisionados tienden a actuar como protectores de sus propios departamentos, realzan en demasía su importancia. Por esta razón, es común que surjan disputas internas en el gobierno, como por ejemplo por el presupuesto que se designará a cada comisión. Es la forma de gobierno local menos utilizada en la actualidad. Solamente el 1.2% de las localidades en Estados Unidos se organizan de tal forma.⁸⁹

2.2 ¿Qué es el *city management*?

En la última década del siglo XIX, se dio una gran reinvención del gobierno federal y local de Estados Unidos durante la época progresista liderada por Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson. Esta reinvención se realizó para poder enfrentar los problemas que trajo la economía industrial que estaba adaptando el país. Su objetivo era “terminar con el uso de los empleos oficiales como recurso político clientelar”.⁹⁰ Para este fin, se creó un sistema de servicio público de carrera, en donde era necesario que los aspirantes a los empleos públicos pasaran exámenes escritos. También se delimitó un sistema de sueldos y se protegió a los buenos empleados contra despidos injustificados y arbitrarios. Un paso importante se logró cuando se dividieron las funciones y responsabilidades de gestión y

⁸⁹ *Structure of American Municipal Government, Special Data no. 4*, International City/County Management Association, (2002).

⁹⁰ David Osborne y Ted Gaebler, *La reinvención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Barcelona: Paidós, 1994 [1992]), 41.

se creó la profesión de gerentes municipales independientes a los asuntos políticos. Estos nuevos gerentes estarían a cargo de la administración de los servicios públicos siguiendo un estilo empresarial.⁹¹ Lograron la despolitización con esta nueva figura de un profesional competente que no tuviera compromisos políticos o partidistas. Lograron erradicar así muchos favores políticos.⁹² Es así como se dan los inicios del sistema *city management*.

El sistema de *city management*, se conforma de un cuerpo legislativo, llamado *council* (cabildo); un profesionista especializado en administración pública, *city manager* (administrador de la ciudad) y un *mayor* (alcalde). A continuación se describirá cada elemento y sus funciones:

El cabildo, es un cuerpo colegiado. Tiene orígenes desde las asambleas medioevales, *concilium*, y es un órgano básico de la vida municipal.⁹³ En Estados Unidos, es electo por voto popular a través de elecciones no partidistas. Estas elecciones pueden ser llevadas a cabo por elecciones generales o por distrito. Normalmente el cabildo se conforma de cinco a siete miembros. El cabildo tiene la autoridad de crear legislaciones locales, ya sea por medio de resoluciones o reglamentos. Además se encarga de establecer las políticas públicas que son necesarias para el buen funcionamiento de la localidad. También establece el presupuesto con el que se va a contar para implementarlas y darles seguimiento.

⁹¹ Thomas Vocino y Jack Rabin, *Contemporary Public Administration* (US: Harcourt Brace Jovanovich, 1981), 23-24.

⁹² Kemp, *Managing America's Cities*, 7.

⁹³ Humberto Oropeza, *Administración Pública Municipal* (México: Trillas, 2001), 15.

El cabildo destina la partida económica anual a cada departamento del gobierno. Y tiene la facultad de imponer cuotas y tarifas de servicios públicos. Así como de regular los impuestos municipales que se recaudarán de la población. Otra de sus atribuciones importantes es la creación de comisiones permanentes, encargadas de asuntos específicos relativos a la relación entre el gobierno y la comunidad.⁹⁴ El cabildo de la ciudad tiene el poder de contratar o despedir al *city manager* mediante una sesión plenaria que logre la mayoría de votos, para ambos casos, de los miembros del consejo.

El *city manager* es un ejecutivo con vasta experiencia en administración pública, nombrado por el cabildo de la ciudad. Tiene las facultades administrativas que tiene un alcalde en la organización alcalde-cabildo. Es así como se encarga de contratar o despedir empleados administrativos, supervisar, formular y dirigir las obras públicas.⁹⁵ Asimismo, puede recomendar al consejo sobre políticas públicas y asignación de presupuesto. No obstante, el consejo siempre tiene la última palabra en las decisiones. La línea entre las competencias administrativas y políticas del *city manager* está bien definida. El consejo es el encargado de delimitarla y aceptar o rechazar las recomendaciones del *city manager*. Ya que las disposiciones y el presupuesto del cabildo son dadas, el *city manager* tiene la obligación de acatarlas y supervisar su aplicación y buen funcionamiento. En el caso del presupuesto, tiene la obligación de vigilar que éste sea ocupado eficientemente. Usualmente, el *city manager* tiene la facultad de transferir algunos fondos que son flexibles dentro de los departamentos.⁹⁶

⁹⁴ Kemp, *Managing America's Cities*, 28-31.

⁹⁵ James Svara, "The Embattled Mayors and Local Executives," en *American State and Local Politics: Directions for the 21st century*, eds. Ronald E. Weber y Paul Brace (USA: Chatham House Publishers, 1999), 139.

⁹⁶ Kemp, *Managing America's Cities*, 32.

La persona que se dedica a esta profesión tiene que tener y desarrollar diversas habilidades administrativas y empresariales. Es preponderante que cuente con estudios superiores de administración pública y con experiencia en puestos directivos de gobierno. También tiene que tener un excelente conocimiento de cuestiones económicas y financieras. Esto debido a que en el *city manager* recae la responsabilidad de organizar las cuestiones administrativas del gobierno. Su visión tiene que ser objetiva. Además tiene que estar buscando siempre formas innovadoras y creativas para reformar sistemas y formas de organización que no estén funcionando correctamente o que podrían funcionar con una mayor eficiencia y productividad.

El *city manager*, tiene bajo su dirección varios departamentos encargados de diferentes tareas gubernamentales. Cada departamento tiene un jefe que responde directamente al *city manager*. El *city manager* organiza a los departamentos de una forma interconectada. Se tienen juntas para revisar los objetivos logrados y los planes de acción que se asentaron para la aplicación eficiente de políticas o programas públicos. Los departamentos que puede tener el *city manager* a su cargo varían de localidad a localidad y en general pueden ser: desarrollo organizacional, oficina de políticas y procedimientos, manejo de las finanzas, relaciones laborales, recursos humanos, asignaciones especiales, información a la ciudadanía, entre otras.⁹⁷

Existe también la figura del alcalde (*mayor*), quien puede ser votado por la población o puede ser electo por el consejo, como normalmente sucede en Estados Unidos. El alcalde es reconocido como el líder legislativo y político de la comunidad. Asimismo, es el encargado de representar a la localidad en las ceremonias oficiales,

⁹⁷ Un ejemplo de esta organización se puede ver en el Anexo 1. Organigrama del gobierno del Paso, Texas.

sociales, cívicas y culturales. Tiene también la tarea de que facilitar la comunicación y el entendimiento entre los servidores electos y los designados. Además tiene el rol de ser el representante local entre las diferentes instancias de gobierno. Durante las reuniones del cabildo, tiene la facultad de presidirlas. Sin embargo, no tiene un poder de veto en las votaciones del cabildo y tiene pocas, casi nulas, facultades administrativas.

Mientras que el cabildo tiene la facultad de crear comisiones permanentes de gobierno, el alcalde solamente puede crear comités especializados. Dichos comités se encargan de temas específicos de la agenda de gobierno y al finalizar su propósito, desaparecen. El alcalde tiene la obligación de velar por las demandas de la población y resolver los asuntos políticos. Esta obligación se le confiere directamente a todos los representantes electos por la ciudadanía, mientras que los asuntos de administración, políticas públicas y su implementación corresponden ser solucionados por el *city manager*.⁹⁸

El sistema *city management* promueve y vigila diversos valores empresariales. Entre los principales se encuentra la competencia entre los proveedores de los servicios. Esta práctica ha logrado que los servicios sean de mayor calidad. Las empresas privadas que se han especializado en servicios públicos pueden invertir en rubros específicos y mejorar notablemente la prestación de dichos servicios. Por ejemplo, la recolección de basura.⁹⁹ Además, su inspiración principal son las metas, misiones u objetivos que se proponen para satisfacer los problemas de la ciudadanía, no tanto las reglas como sucede en el sistema tradicional. “Las organizaciones inspiradas en objetivos liberan a sus

⁹⁸ Kemp, *Managing America's Cities*, 9.

⁹⁹ Kemp, *Managing America's Cities*, 47.

empleados para ponerlos en condiciones de perseguir los objetivos de la organización con los métodos más eficaces que puedan encontrar.”¹⁰⁰

Por otro lado, los usuarios de la ciudadanía son vistos como clientes, en el sentido de que tienen que satisfacer sus necesidades de tal manera que se busque su plena satisfacción con los servicios prestados. También existe la cultura de la medición del rendimiento de las agencias, que logra enfocarse más en los resultados no tanto en el gasto. En el sistema tradicional muchas veces existe el problema de que las agencias gubernamentales se sienten obligadas a gastar su presupuesto anual, debido a que sino se utiliza se recorta para el siguiente año. En demasiadas ocasiones, muchos de los programas que se implementan solamente son creados para cubrir dichos gastos. El *city management*, ha disminuido está practica en su totalidad. Ahora el presupuesto se utiliza eficientemente, teniendo siempre en mente la formula de costo-beneficio.

La exhortación que se da a las localidades que estén interesadas en adoptar el *city management*, es que los ciudadanos voten en un referéndum. Así podrán aceptar o no el cambio de gobierno y la creación de la figura del *city manager* en el organigrama estructural. “Esto da al nuevo cargo una legitimidad política, social y moral de gran envergadura, por lo que no se adopta como una mera figura administrativa u organizacional, sino como un actor principal dentro del cuerpo gubernamental de la comunidad.”¹⁰¹

Se recomienda a los *city managers* que para poder ejercer en todo el país, afilien a la Internacional City/County Management Association (ICMA). El ICMA es el

¹⁰⁰ Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, 171.

¹⁰¹ Jaime Villasana, Ponencia: “Formas de gobierno local en Norteamérica; variedad a diferente escala,” en VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política, febrero 2007, 5.

organismo internacional que se ocupa de la educación y preparación de los administradores municipales. Tiene cerca de 9, 000 miembros. Los *city managers* al estar afiliados a esta organización nacional adquieren grandes beneficios, que a su vez impactan a la comunidad. Un ejemplo es el intercambio de experiencias que permiten la difusión de soluciones que fueron exitosas y que pueden servir como ejemplos a otros municipios. Además reciben un constante entrenamiento en cuanto a los métodos más innovadores de administración pública, tecnologías y conocimientos de punta.¹⁰²

De igual forma, el ICMA hace que sus afiliados se rijan por su Código de Ética. Dicho código estipula principios de conducta personal y profesional que contribuyen al desarrollo de un buen gobierno. Indica también que los administradores de la ciudad no pueden participar en actividades políticas, debido a que estas acciones pueden causar la politización de su desempeño.¹⁰³ En general sus normas cívicas, de integridad y honestidad son altas, mucho más estrictas de las estipuladas por la ley. Es por esta razón, que los *city managers* logran unir en su profesión “el valor de la eficiencia con la pasión de la moralidad.”¹⁰⁴ Esta institución es independiente al gobierno, lo que asegura su imparcialidad y le da credibilidad.

¹⁰² Internacional City/County Management Association, (consultado 5 enero 2008), icma.org, <http://icma.org/main/bc.asp?bcid=60&hsid=1&ssid1=17>

¹⁰³ Ver artículo 7. “Code of Ethics,” Internacional City/County Management Association, (consultado el 20 enero 2008): disponible en <http://icma.org/main/bc.asp?bcid=40&hsid=1&ssid1=2530&ssid2=2531>

¹⁰⁴ John Nalbandian y Shannon Portillo, “Council-Manager Relations Through the Years,” *Public Management* 88, no. 6 (Julio, 2006): 2 [mi traducción].

2.3 Evolución y éxito del city management en ciudades modernas de Estados Unidos

El éxito del sistema se dio a nivel local. Fue a este nivel que se comenzó a implementar el *city management* como solución a los problemas que aquejaban al gobierno. Fue en 1908 en Staunton, Virginia, donde se comenzó a hacer las reformas necesarias para que los administradores públicos pudieran comenzar a hablar de una gestión empresarial municipal. En 1912, en Sumter, Carolina del Sur, se adoptó la primera carta constitutiva de la administración pública para poder implementar el sistema. Dos años más tarde, Dayton, Ohio fue la primer ciudad en cambiar su sistema administrativo por el *city management*. En 1930 vino una oleada de condados que decidieron cambiar su organización administrativa utilizando el *city management*. Como ejemplo tenemos al condado de Arlington, Virginia y a los condados de Durham y Robeson en Carolina del Norte.¹⁰⁵

Debido al crecimiento en las ciudades después de la segunda Guerra Mundial, se comenzó a afianzar la búsqueda de políticas públicas con mayor efectividad por medio de gobiernos más eficientes. Muchas ciudades comenzaron a cambiar su estructura gubernamental y adoptaron el sistema *city management* para poder dar cara a las crecientes demandas de la sociedad y al creciente desarrollo que traía consigo el periodo de la postguerra. En una década (de 1945 a 1955) las ciudades de 5,000 a 50,000 habitantes utilizaban el regimen *city management* se duplicaron. Y en dos décadas también se duplicó la cifra en ciudades de 100, 000 a 500,000 habitantes.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Octavio Chavez y Jaime Villasana, *El administrador Municipal* (México: Internacional City/County Management Association, 2004),2-3.

¹⁰⁶ Svava, "The Embattled Mayors and Local Executives," en *American State and Local Politics*, 142.

En 1970 los gobiernos locales que seguían retrasados en cuanto a herramientas y organización administrativa comenzaron a despertar y a tomar modelos de ciudades y condados más avanzados en la materia. Se fueron dando cambios en cuanto a la forma de administrar el presupuesto, de igual manera en la forma de planear y de aplicar las políticas públicas. Se buscó también más productividad. En general, la forma de ver la administración comenzó a ser más moderna, esto logro dejar atrás los viejos sistemas y se comenzó a buscar la innovación.¹⁰⁷

Con el surgimiento de la era global y la economía posindustrial,¹⁰⁸ empezó a desarrollarse una dinámica social en las ciudades que traía consigo nuevos retos a los gobiernos locales. Las poblaciones diversificadas que estaban poblando las ciudades de Estados Unidos, comenzaban a luchar por una mayor igualdad de oportunidades y demandaban día a día mejor calidad en los servicios públicos.¹⁰⁹ La confianza que tenían los estadounidenses en su gobierno a finales de los ochenta era muy baja.¹¹⁰ Los gobiernos locales fueron los primeros en responder y poner en práctica los principios básicos del *city management* para lograr más eficiencia gubernamental. Es así como más ciudades comienzan a adoptar el sistema.

En 1995 el sistema *city management*, era el más utilizado en ciudades de 100,000 a 250, 000 habitantes. Es así como el sistema consigue tener el doble de éxito que las ciudades que tenían el sistema cabildo-alcalde. También se aplicó exitosamente en las localidades con una población de 50, 000 a 100, 000 habitantes en un 63% y en

¹⁰⁷ Nicholas Henry, *Public Administration and Public affaris* (New Jersey: Prentice Hall, 1997), 156.

¹⁰⁸ Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, 16.

¹⁰⁹ Svara, "The Embattled Mayors and Local Executives," en *American State and Local Politics*, 141.

¹¹⁰ Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, 25.

localidades de 25,000 a 50,000 habitantes con un 59%.¹¹¹ Para 1999, 4,000 ciudades aprobaron el régimen del *city management*. En ese año esta forma de gobierno local comenzó a ser la más exitosa y popular en ciudades con una población mayor a los 10,000 habitantes.

Para el 2004, más de cuatro mil comunidades operaban bajo este sistema. Así, más de 92 millones de personas viven bajo esta forma de organización. El 63% de las ciudades con 25 mil habitantes, 57% con 10,000 y 53% con poblaciones de 5,000 habitantes se rigen bajo el sistema *city management*.¹¹² Actualmente ciudades grandes, es decir con más de 100,000 habitantes se rigen con el *city management*. De 237 comunidades con estas características, 141 lo utilizan. Dallas, Phoenix, y Cincinnati son un ejemplo de ello.¹¹³ Hoy en día es la forma de gobierno con mayor crecimiento en los Estados Unidos.¹¹⁴

En cuanto a la región, el *city management* es más utilizado en ciudades en gran desarrollo del cinturón del sol (*Sunbelt region*). Como por ejemplo: Sacramento, Long Beach, Anaheim, Santa Clara County, todos ellos condados de California; Clark County y Las Vegas, Nevada; El Paso, Texas. En general, se utiliza más en las ciudades de la costa oeste (76% de las ciudades) y en la región norte-centro de Estados Unidos (47.3%).¹¹⁵ Aunque grandes expositores del *city management* se encuentran en la región este del país. Como por ejemplo la mayoría de las ciudades de Virginia que tienen una

¹¹¹ The Municipal Year Book 1995, Internacional City/County Association, Washington D.C

¹¹² The Municipal Year Book 2004, Internacional City/County Association, Washington D.C. Ver Anexo 2.

¹¹³ Bowman y Richard Kearney, *State and Local Government*, 256.

¹¹⁴ Kemp, *Managing America's Cities*, 9.

¹¹⁵ Svava, "The Embattled Mayors and Local Executives," en *American State and Local Politics*, 143.

larga tradición utilizando este sistema. También condados de Carolina del Norte comienzan a identificarse más con el *city management*.

Desde 1998, solamente han existido 19 casos de ciudades en las que los votantes han rechazado la idea de cambiar sus sistemas tradicionales por el *city management*. Por ejemplo Spokane, Washington en 1999 y en 2004 Hartford, Connecticut. Por otro lado, existen catorce casos de ciudades que están cambiando su forma de gobierno, de *city management* a la forma de organización alcalde-cabildo fuerte. Los dos ejemplos más importantes son Oakland, California y Miami, Florida.¹¹⁶ La razón del cambio es generalmente la complejidad política que tienen dichas ciudades. Esto es, que sus relaciones políticas están entrelazadas en demasía con sus asuntos administrativos. Por esta razón es necesaria una figura política con mucha fuerza como la que puede dar la forma de alcalde fuerte con cabildo. Por este mismo argumento, ciudades como Nueva York y Los Ángeles han mantenido la figura del alcalde como gestor principal de la localidad y les ha funcionado.

Diversas ciudades modernas del país, han mejorado su sistema de administración pública al adoptar el *city management*. De hecho, de las diez ciudades principales de Estados Unidos la mitad utilizan el sistema: Phoenix, Arizona; Dallas y San Antonio, Texas; San Diego y San José, California. Asimismo, la posición del *city manager*, ha sido tan exitosa y eficaz, que ha sido tomada como modelo en otras ciudades que practican otra forma de organización gubernamental. Día con día más comunidades

¹¹⁶ Derek, Okubo, "A time for change: El Paso adopts the council-manager form," *National Civic Review* 3, no. 94 (fall 2005 [consultada abril, 2008]) disponible en <http://www.ncl.org/publications/ncr/94-3/Okubo.pdf>

comienzan a adoptar esta figura en sus organigramas de gobierno.¹¹⁷ Es así como varias ciudades que se organizan por el sistema *mayor-council* o por comisiones han adoptado la figura del *city manager*, aunque denominándole con otro nombre, como *general manager*, *chief administrative officers* o *managing directors*.¹¹⁸

2.4 Defectos y virtudes del *city management*

Una desventaja que tiene el *city management* es que la idea de que el gobierno es esencialmente diferente a la empresa aún persistente en la sociedad. Para una empresa las finanzas y la ganancia siempre tiene que ser la principal motivación. En cambio para el gobierno la mayor motivación es el interés público y el bien de la comunidad.¹¹⁹ Se piensa que muchos de los usos de una administración empresarial no pueden ser llevados al gobierno. Por ejemplo, a la hora de establecer una visión y una misión en una empresa es fácil hacerlo porque el administrador empresarial trabaja con un grupo más homogéneo de personas, mientras que el *city manager* trabaja con uno más heterogéneo. Además tiene que lidiar con diversos grupos de interés y diversas demandas de distintos grupos de la sociedad.¹²⁰

Los opositores del sistema al argumentar en contra de su organización se centran en la idea de que el *city manager* no es elegido por el pueblo sino por el cabildo. Esto denota para ellos una grave falta de práctica democrática para elegir a quien los represente. Un ejemplo de este argumento se encuentra en el debate que se llevó a cabo

¹¹⁷ DeSantis y Renner, "City Government Structures: An Attempt at Clarification," 101.

¹¹⁸ Bowman y Richard Kearney, *State and Local Government*, 267.

¹¹⁹ Meter Drucker citado en Laurence Lynn, *Managing the Public Business* (US: Yale University Press, 1981), 114.

¹²⁰ Marver Bernstein citado en Laurence Lynn, *Managing the Public Business* 115.

en febrero del presente año en King County, Washington. Un grupo de ciudadanos que pedían el cambio del sistema replicaban que la Constitución federal al comenzar con la frase *We the people*, explícitamente instituye que el gobierno debe ser elegido directamente por el pueblo,¹²¹ es decir el voto directo. Por esta razón demandaban que se cambiara a la forma de alcalde-fuerte con cabildo. Aseveraban que aunque este sistema tiene defectos, al menos da la posibilidad directa a los votantes de elegir a su representante. Aseguran que gracias a la elección directa el representante tiene más legitimidad y responsabilidad ante sus votantes.¹²² La respuesta de los defensores del *city management* fue la explicación de que el pueblo elige al cabildo, y es éste el cuerpo en su función legislativa el encargado de representar al pueblo. Está es una clara forma de democracia representativa.

“...[L]a democracia moderna es representativa y se desarrolla de manera vertical, del ciudadano hacia arriba.”¹²³ El sistema *city management* se estructura de esta manera, aunque el ICMA hace la distinción de que para el sistema, los votantes están primero debido a que ellos son los que eligen al cabildo para que los represente. En esta función de representación, como se explicó anteriormente, el cabildo establece las políticas públicas y programas necesarios para el mejor desarrollo de la comunidad. Además agrega que el sistema promueve enormemente la participación ciudadana.

¹²¹ Department of Executive Services, “King County, Local Voters' Pamphlet February 19, 2008 Presidential Primary & Special Elections” (4 abril, 2008) disponible en <http://www.metrokc.gov/elections/contests/measureinfo.aspx?cid=23677&eid=1222>

¹²² Derek, Okubo, “A time for change: El Paso adopts the council-manager form,” *National Civic Review* 3 disponible en http://www.cjonline.com/stories/101104/loc_managerbackground.shtml

¹²³ Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia?, trad. Miguel González (México: Taurus, 2003), 165.

Otro defecto que tiene el sistema es que es percibido como un sistema que deposita excesivo poder en las manos de un solo individuo: el administrador. También se dice que por este poder que tiene, el administrador tenderá a actuar según su juicio, sin consultar al cabildo antes,¹²⁴ perjudicando así la práctica de la democracia. En general, “los estadounidenses sienten una gran desconfianza por la administración, pues temen que ésta se convierta en una burocracia soberana e incontrolable por ende, lo cual significaría situarse en el extremo opuesto de la eficacia democrática, pilar ideológico del sistema.”¹²⁵ Siguiendo este mismo argumento, se dice también que el si el *city manager* se queda en un puesto por mucho tiempo, no permitirá la rotación de puestos que es tan importante para evitar el crecimiento del poder en un solo individuo. “[L]a idea de que un funcionario no debe ser titular en su puesto, y de que la frecuente rotación del personal es una regla...permanece muy arraigada en la opinión pública.”¹²⁶

Por otro lado, existe un argumento en contra del sistema debido a que no es necesario que el *city manager*, sea residente de la localidad en donde va a prestar sus servicios como administrador. Se puede afirmar que si el administrador municipal no proviene de la entidad en la que está ejerciendo, puede no entender las costumbres y asuntos políticos de la comunidad. Por esta razón se cree que puede llegar a actuar con poca sensibilidad.¹²⁷ No obstante, el hecho de que el cabildo tenga la facultad de

¹²⁴ Bowman y Richard Kearney, *State and Local Government*, 256.

¹²⁵ Marie Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 156.

¹²⁶ Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, 156.

¹²⁷ Tim Hrenchir, “Managers need background for job,” *The Topeka capital journal* (11 octubre, 2004 [consultado 30 marzo 2008] disponible en http://www.cjonline.com/stories/101104/loc_managerbackground.shtml)

despedir al *city manager* sino cumple con los objetivos trazados para la administración, garantiza que el *city manager* se esfuerce día con día.

En cuanto a las virtudes del sistema, cabe destacar que garantiza la despolitización de las funciones administrativas del gobierno. El *city manager* no tiene afiliación política. Es neutral en su toma de decisiones. Asimismo, no debe favores políticos debido a que no tuvo que pasar por una campaña política. La implementación de este sistema permite que el *city manager* alinee y desarrolle una administración pública integral. Es decir, se va a poder enfocar en el establecimiento de las políticas, en el proceso de su aplicación, en la supervisión de su implementación y en la observación de sus resultados.

Es importante señalar que el alcalde tiene más tiempo y espacio para poder dedicarse a los asuntos políticos que demanda el gobierno. En el sistema tradicional de alcalde-cabildo, el alcalde tiene la aglomeración de actividades administrativas y políticas. Si cuenta con la ayuda de un *city manager*, le es posible enfocarse en ejercicio del liderazgo, la generación de consenso entre los diversos actores y grupos de presión de la comunidad y la visualización de las demandas ciudadanas urgentes.¹²⁸ La agenda del alcalde se transforma. En vez de pasar tiempo haciendo trámites, muchas veces burocráticos dentro de la oficina, tiene más tiempo para estar en la comunidad, observar las necesidades y promover los cambios necesarios dentro de las reuniones de cabildo.

Como se mencionó con anterioridad, los *city managers* son personas preparadas, con grandes conocimientos de administración pública. Un 73% cuentan con estudios de

¹²⁸ Octavio Chávez, *El administrador municipal*, 4.

postgrado en temas relacionados a administración y gobierno. Pueden ser contratados observando sus logros en otras comunidades. El 77% de los *city managers* han ocupado otros puestos gubernamentales de alto rango.¹²⁹ Así mismo, pueden permanecer trabajando en una misma comunidad por muchos años, dando continuidad en sus proyectos y retroalimentando su cúmulo de experiencias. Es así como existen comunidades que tienen *city managers* por más de 20 años debido a que realizan un buen trabajo y el gobierno y la comunidad se encuentran satisfechos.¹³⁰ En caso de que el *city manager* no satisfaga las demandas de la localidad, puede ser removido por medio de una mayoría del cabildo. Por esta razón, los *city managers* tienden a trabajar con ahínco para alcanzar sus metas y objetivos trazados en el plan municipal.

Las localidades que utilizan el sistema *city management* han visto el impacto que éste ha tenido en la organización del gobierno. Ya que el sistema busca mejorar la dinámica de las relaciones laborales entre el personal, se organizan con una gestión participativa, que permite descentralizar la autoridad. Además, las ideas de prácticas empresariales han influenciado todos los niveles de organización burocrática. Es posible observar que cuando el *city manager* comienza a trazar la visión y misión del gobierno local, se empieza a dar un efecto dominó en los niveles que él supervisa y en los departamentos contiguos. Así, el gobierno tiene un enfoque y un comportamiento empresarial que lo hace actuar constantemente de forma emprendedora. Si bien es cierto que el *city manager* es el encargado directo de la productividad de los servicios y políticas públicas, el trabajo debe ser en conjunto. El alcalde y el cabildo también están pendientes de la productividad y la eficiencia de los programas.

¹²⁹ “El plan consejo-gerente” Internacional City/County Association (US, ICMA, 2005), 6.

¹³⁰ Octavio Chávez, *El administrador municipal*, 5.

Cuando se va a seleccionar al *city manager*, es posible tomar en cuenta su formación y su experiencia para que pueda coincidir con el proyecto de desarrollo que se este implementando en una ciudad específica. Por ejemplo, si la ciudad es urbana, es multicultural y tiene un alto número de inmigrantes, el *city manager* que se va a contratar tiene que tener las habilidades de un mediador. Lo anterior, con el fin de poder negociar conflictos entre los diferentes grupos de interés.¹³¹ Si por otro lado, la ciudad está en vías de desarrollo, es necesario buscar a un *city manager* con más habilidades de planeación. No obstante, la regla siempre es buscar a un *city manager* que tenga las cualidades básicas de un buen administrador. Además tiene que ser capaz de responder efectivamente a cualquier tipo de contingencia y reducir riesgos.¹³²

Los prestadores de los servicios tienen un sistema de remuneraciones bien estipulado. En muchas localidades, trabajan por estímulos e incentivos, para motivar a los trabajadores. Esto logra que la productividad gubernamental aumente. El salario del *city manager* depende en gran medida de sus antecedentes y su experiencia. También influye la complejidad y el tamaño de la localidad en donde presta sus servicios. En el 2000, el salario promedio de un *city manager* era de \$78,838 dólares anuales.¹³³

Se puede pensar que al utilizar este sistema y crear el puesto del *city manager* afecta el presupuesto gubernamental, al aumentar los costos administrativos. Sin embargo, sucede lo contrario. Los costos globales se han reducido con este sistema, debido a que la administración es más competente y eficiente. “Los ahorros pueden darse

¹³¹ Kemp, *Managing America's Cities*, 35.

¹³² Leonard Sayles, citado en Laurence Lynn, *Managing the Public*, 113.

¹³³ ICMA, “Local Government Management” (consultado el 10 marzo 2008): disponible en <http://icma.org/upload/bc/attach/{01D48869-6779-4C0E-9932-A4BCC36AF76F}lgcareer.pdf>

como costos de operación disminuidos, aumento de la eficiencia y productividad, mejor recolección de ingresos o el uso eficaz de tecnología.”¹³⁴ Existen estudios que demuestran que el sistema *city management*, en general, tiende a gastar en menor medida el dinero del erario. Esto en comparación con el sistema de cabildo-alcalde.¹³⁵

Otra gran mejoría palpable con gobiernos de *city management*, es la utilización de la tecnología en los procesos administrativos. Muchos de los *city managers* han llegado preparados a las localidades en donde van a dar sus servicios, con un extensa noción de la tecnología de punta, necesaria para acelerar procesos burocráticos. El uso de computadoras, programas especializados de contaduría, finanzas y bases de datos son un ejemplo de estos avances. Además, para el sistema es claro que la clave para que el sistema organizacional sea exitoso, es la continua preparación y capacitación de todos los miembros de los departamentos.¹³⁶ El *city management*, promueve ampliamente ésta educación continúa. Estas capacitaciones son de diversos temas, tales como: habilidades de liderazgo, instrucción tecnológica, implementación efectiva de políticas públicas, habilidades de planeación, comunicación, entre otras. Las localidades se ven beneficiadas con estos recursos y las demandas de la población se satisfacen más ágilmente.¹³⁷

El término *management* puede hacer pensar que el gobierno local se administra totalmente como una empresa. Sin embargo, esta idea implica un sentido más amplio. Se basa en el vocablo *entrepreneur*, que se refiere a la noción de trasladar “recursos económicos de un área de más baja productividad a un área de productividad más elevada

¹³⁴ ICMA, “El plan consejo-gerente”, 2.

¹³⁵ Lineberry and Fowler, citados en Victor DeSantis y Tari Renner, “City Government Structures: An Attempt at Clarification,” *State and Local Government Review*, 34, no. 2 (verano de 2002): 96.

¹³⁶ Kemp, *Managing America’s Cities*, 54-57.

¹³⁷ Kemp, *Managing America’s Cities*, 34.

y mayor rendimiento.”¹³⁸ Para el *city management* es claro que el gobierno y la empresa por ser instituciones fundamentalmente diferentes no pueden funcionar de la misma forma. El gobierno por ser democrático tiende a ser abierto y pasar por cernidores a la hora de tomar decisiones. En cambio, en la empresa, los administradores pueden hacer de la toma de decisiones un proceso más ágil. Por otro lado, el gobierno tiene la obligación de servir a todos los ciudadanos por igual. La empresa, por su lado tiene excluye a sus compradores según su capacidad de pago.¹³⁹ Sin embargo, “[e]l hecho de que el gobierno no pueda gestionarse exactamente igual que una empresa, no quiere decir que no pueda adoptar un talente más *empresarial*...”¹⁴⁰

¹³⁸ Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, 20.

¹³⁹ Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, 51.

¹⁴⁰ Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, 52.