

¿Hacia dónde va la modernización del municipio chileno?: sólo estructura y nada de elites

Pablo Aurelio Monje Reyes¹

1. Presentación.

La modernización del municipio chileno ha estado marcada por las políticas de reforma y modernización del Estado que ha impulsado en esta última los Gobiernos de la Concertación².

Estas políticas han estado marcadas por su corte neoliberal, que ha colocado en centro una idea de modernización gerencial del Estado. Recogiendo métodos y técnicas para reforma y modernización del Estado reconocidamente empresariales.

En el ámbito municipal, la modernización ha estado marcada por la reforma y modernización de sus estructuras de gestión, para lo cual se ha creado un Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM), el que tiene como objetivos:

Objetivo Fortalecimiento Nacional: *Fortalecimiento de la capacidad para formular, implementar y supervisar la ejecución de políticas y programas de descentralización.*

Objetivo Fortalecimiento Local: *Fortalecer la capacidad de las municipalidades en Planificación Comunal, Gestión Financiera y de Recursos Humanos y Gestión en los Servicios Sociales incluidos los de Salud y Educación (SUBDERE, 2003; 2)*

Ambos objetivos apuntan a temas de carácter estructural institucional, en particular, el segundo objetivo, pretende el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los directivos municipales, además del cual se deducen las propuesta de profesionalización municipal.

En este marco esta ponencia pretende discutir los aspectos teóricos - ideológicos que están detrás de las propuesta de profesionalización desde dos perspectiva, la neoconservadora y la neo estructuralista. Primero se revisara de donde proviene la concepción de la profesionalización de las estructuras estatales y posteriormente daré cuenta del debate sobre profesionalización que existe en Chile de las perspectivas antes señaladas. La ponencia tiene un carácter descriptivo y analítico.

2. La Profesionalización como herramienta de modernización estatal y municipal.

La profesionalización de la burocracia, una herencia de Weber para los debates sobre

¹ Administrador Público de la Universidad de Los Lagos, Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, dirige el Programa de Investigación y Desarrollo en Gobierno Regional y Local. Imparte las Cátedras de Gobierno y Administración Regional y Gobierno y Administración Municipal y Metropolitana en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la misma universidad. E-mail: pmonje@uchile.cl

² Coalición de Partidos Políticos que Gobiernan desde 1990 año en que se retorna a la democracia en Chile.

modernización y desarrollo del Estado en el siglo XXI. Al parecer la afirmación anterior es muy restrictiva en cuanto a legado de Max Weber sobre su propuesta gobierno público legal - racional, que orientó el desarrollo del Estado moderno, a partir del avance de la industrialización de los países desarrollados y en desarrollo desde los inicios del siglo XX.

Su importancia fue tal que, muchas veces el incuestionable dominio de la burocracia hacia aparecer las críticas de los intelectuales como algo sin mayor fundamento, frente a los logros de los distintos países que la utilizaban como forma de administración, como por ejemplo, la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, o el avance de las superpotencias como Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ambas con fuertes administraciones burocráticas.

Sólo hasta la década de los '70 se dan las primeras muestras de crisis del modelo burocrático que se produjeron por el avance y desarrollo en las tecnologías de información y el aceleramiento productivo en el mundo, se reconstituyen las críticas y se da paso al debate de su efectividad.

No es de mi interés explicar cuáles son las principales críticas al modelo burocrático, sino por el contrario, tomar una de sus fundamentales características que han sido el punto de debate de los actuales replanteamientos teóricos ideológicos sobre el quehacer de la administración pública, su eficiencia y efectividad.

La idea central que se plantea es que la burocracia como modelo de administración de gobierno es un órgano de alto nivel técnico, en el cuál funcionario profesional es determinante para su buen funcionamiento. Este funcionario desplaza al funcionario honorífico por sus competencias técnicas necesarias para el desempeño del gobierno y de las políticas elaboradas por la autoridad democrática, a la que le debe autoridad.

Esta característica es en palabras de Weber; "allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable. El simple funcionario no puede desprenderse de la organización a la cuál esta sujeto. En oposición a los honorarios, que administran y gobiernan honoríficamente y como al margen, el funcionario profesional está encadenado a su labor con toda su existencia material e ideal. En casi todos los casos el funcionario no es más que un miembro al que le encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o detenido por la autoridad superior, y que es la que prescribe la ruta determinada" (Weber, 1922, 741).

En este sentido quiero retomar la afirmación que inicia esta presentación, creo que una de las principales debates sobre el sector público y en particular los municipios, - en gran parte de los países - es como llevar a cabo su profesionalización y como se retoman las ideas weberianas en este sentido.

Para lo cual se analizaran las distintas posiciones político - ideológicas de mayor importancia en el debate actual y las opiniones de intelectuales e instituciones preocupadas por el tema, tratando de demostrar como la diversidad de posiciones se llega finalmente a la validación de la profesionalización de la administración pública municipal como un elemento transversal que condiciona el éxito de la implementación de un modelo de gestión municipal eficiente.

3. Modernización del Estado y la profesionalización del sector municipal.

En la agenda política de gran parte de los países del mundo aparece constantemente el tema de la reforma y modernización del Estado, lo que ha convertido a la burocracia estatal en una coyuntura de debate político y académico.

Los estudios en la última década sobre el Estado, parecen coincidir en que las formas históricas de Estado han entrado en crisis. Esto debido a las grandes transformaciones económicas, culturales, tecnológicas y científicas de los últimos veinte años, formas de régimen, instituciones y aparatos estatales, desfasados del tiempo histórico de las otras dimensiones de la sociedad.

De hecho el debate se ha orientado a realizar un análisis crítico de la gestión burocrática de los últimos cincuenta años el que se basa en la crisis del modelo de Estado de bienestar y la arremetida conservadora del modelo de Estado neoliberal.

El eje central de la discusión es el cambio de rol del Estado en los sectores económicos y sociales, claramente se plantea desde ahora en adelante el Estado debe actuar como regulador de la actividad económica y como un formulador y financiador de políticas públicas en las distintas áreas sociales. Lo que supone la existencia de las categorías abstractas de la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizante. Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, postula la eliminación de las interferencias que limitan la discrecionalidad y flexibilidad, en especial aquellas que proviene del Estado, al cual se considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia. Siendo esta una de las principales propuestas de los sectores neoconservadores, que han asumido la herencia del individualismo y del utilitarismo de fines del siglo XIX (Petras, 1998).

El argumento anterior tiene dos elementos centrales: la teoría de los derechos de propiedad y la teoría de la elección racional o public choice.

La idea central de la teoría de los derechos de propiedad es que el desempeño del Estado y/o municipios será siempre menos eficiente que el de los privados, porque asignación del primero diluye los derechos y ganancias de las empresas, por el contrario la propiedad privada los asigna eficientemente y los concentra. Es decir, la empresa privada tiene los necesarios incentivos para utilizar eficientemente los recursos, ya que a mayor beneficios, buscaremos mayor eficiencia. En cambio el sector público no tiene incentivos para realizar bien las cosas, ya que no está sometido a la disciplina del mercado, en donde los ineficientes obtienen pérdidas hasta llegar a su eliminación. Asumen que el Estado y la Burocracia Nacional y Subnacional no poseen un control ciudadano que permita aprobar o desaprobado su gestión, cómo sí ocurre en las empresas por medio de los accionistas o los consumidores.

Por otro lado, la teoría de la elección pública o public choice, se manifiesta sobre las ineficiencias que genera el sector público, cuestiona la posibilidad de que los representantes del Estado tengan una motivación de servicio público, como normalmente se supone. De acuerdo a este enfoque, detrás de la aparente motivación pública, sólo hay intereses

privados. El burócrata esconderían su propio intereses detrás de una retórica de vocación pública, desarrollaría sus intereses personales en la carrera funcionaria o para los que de aquellos grupos que buscan servir. De aquí se desprende que, lejos de servir los intereses de la sociedad, los servidores del Estado y/o municipales se dejan influir por grupos privados de presión, aplicando políticas discrecionales que benefician a estos últimos (Muñoz, 2001).

En términos institucionales, la elección pública afirma que, las democracias producen una tendencia inherente al crecimiento del presupuesto fiscal, que resulta de las coaliciones de los votantes y burócratas que persiguen sus intereses particulares. Los administradores del Estado y/o municipios tienen intereses en aumentar los presupuestos para incrementar su poder, salarios o privilegios especiales. Los políticos y los burócratas, finalmente, compiten por el apoyo electoral ofreciendo políticas y programas. El resultado es un Estado y/o municipio ineficiente, una tendencia incontrolable al aumento del gasto fiscal y una distribución de beneficios inherentemente inequitativa.

En síntesis la elección pública se puede definir como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o simplemente, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. El objeto del estudio de la elección pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de la votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etc. Igual que en la teoría económica, los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad (Mueller, 1984, 14).

Una opinión que me parece relevante destacar en este tipo de orientaciones neo - conservadoras es la de Hernan Büchi ex - Ministro de Hacienda de gobierno militar en Chile, muy conocido América Latina por sus medidas económicas tomadas durante su gestión ministerial, plantea en términos de la administración pública, profesionalizar los servicios públicos; terminar con los cuoteo; comenzar a presupuestar, controlar y evaluar en función de metas y resultados; terminar con inamovilidad laboral; establecimiento de incentivos a la buena gestión y castigo a la inercia (Büchi,2000, 30).

¿ Qué tipo de burócrata profesional requiere la visión neoconservadora? A partir de los antecedentes entregados anteriormente, el profesional técnico requerido por la visión neo - conservadora debe poseer conocimiento y habilidades en tópicos de carácter económico de orientación neoclásica esencialmente, más específicamente en rol del estado en aspectos socio - económicos. Todo con el objeto de entender las funciones del Estado regulador y subsidiador que se presenta en la definición.

Sus competencias técnicas le deben dar un perfil de tecnócrata que habitualmente debe analizar las propuestas políticas con criterios fundados en la utilización de instrumentos econométricos, más que políticos, es decir, es capaz de comprender y actuar en función de esta nueva visión del Estado.

Su racionalidad en la toma de decisiones se sustenta en la los principios utilitaristas, que son conducidos por el análisis costo - beneficios, además debe tender siempre a evaluar los impactos de la acción pública en el conjunto de la economía y como se máxima el excedente económico de la sociedad.

Sus principios de gestión de eficiencia del Estado y/o los municipios es que todo lo externalizable, lo externalize o privatice.

En definitiva su misión es mantener las condiciones más óptimas para el buen desempeño del mercado, con la menor intervención posible del Estado.

Por otro lado, los sectores más progresistas –neo estructuralistas- se han refugiado en el replanteamiento del Estado de bienestar sobre la base de que los individuos se estructuran en grupos sociales organizados en una multiciplidad de instituciones públicas y privadas, las que se desarrollan, con el tiempo un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen, a su vez, verdaderas culturas que delimitan y orientan las culturas individuales. De este modo, en virtud de experiencias históricas nacionales y de relación internacional diferentes, las economías y sociedades tienen características estructurales e institucionales propias distintivas que es preciso tener en cuenta y adecuar a los propósitos de las políticas de desarrollo. Por ello es que si bien a nivel de las políticas de desarrollo pueden persistir diferencias considerables, especialmente, como es obvio, en lo que respecta al papel del Estado y de los municipios (Sunkel y Zuleta, 1990).

Desde la visión del Estado social se reflexiona de la siguiente forma, la formación es un momento de particular relevancia en la adopción de una cierta mentalidad y de los valores que después destinarán el comportamiento burocrático, por lo tanto, es indispensable intervenir ese proceso si se quieren tomar un tipo de cultura burocrática distinta. En algunos casos la fase formativa se realiza básicamente a través de estudios formales, como sucede en Francia con la ENA (Ecole nationale d'aministration), pero en otros países es mucho más determinante el contacto con un determinado ambiente de trabajo y una cierta cultura organizacional. En ambas situaciones es fundamental intervenir en el proceso formativo, y hacerlo con diversos instrumentos, modificando los curriculum de estudio y estableciendo instancias permanentes de capacitación para los funcionarios (Tohá, 1994, 34).

¿Qué tipo de burócrata profesional requiere la visión neoestructuralista? Quizás se pueda responder la pregunta en la misma de construcción que la he realizado a la visión neo - conservadora, no obstante creo que hay elementos complementarios en las propuestas de los autores que se citan posteriormente, que no siendo claramente neoestructuralistas tienen puntos en común que pueden enriquecer la respuesta. Para lo cual, realizaré un análisis en conjunto resaltando a uno u otro en los elementos en común y las diferencias. Como paso metodológico facilitador de la lectura y la comprensión del texto la respuesta se encuentra al final de último autor citado.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su documento "Una nueva gestión pública para América Latina", plantea claramente que eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado (CLAD, 1998, 11).

Michel Crozier, plantea que la preparación de las decisiones que se hace por ellos sigue siendo inexperta. Con muy pocas excepciones, las soluciones de moda, inteligentes pero poco profundas, tendrán mayor peso que un análisis cabal de los problemas que experimentan las personas involucradas, que serán actores de los procesos de cambio. Para lo planteado anteriormente el entrenamiento y la profesionalización son naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural (Crozier, 1996, 5 - 6).

Ahora, se puede contestar la pregunta sobre que tipo de burócrata profesional requiere la visión neostruturalista del Estado. Utilizando los elementos del planteamiento económico y el análisis de las condiciones de la burocracia – Sunkel y Zuleta, 1990; Tohá, 1994 respectivamente - se desprende que profesional técnico debe ser un analista de la estructuras societales, que le permita entender el desempeño de la misma y como se manifiestan sus necesidades para su satisfacción.

Para lo cual, se plantea abiertamente la formación profesional de los burócratas, teniendo en cuenta el modelo europeo de las escuelas de administración.

Debe poseer amplios conocimientos económicos en como el Estado puede intervenir comportamiento agentes económicos que generan inversión y como a la vez el Estado los puede sustituir en forma eficiente, debe tener claro como las inversiones generan el efecto multiplicador en la economía, en otras palabras, como un pago que se realiza por una vez en la economía, genera a su vez una reacción en cadena de los mismos.

Tomando en cuenta las reflexiones del CLAD, desde su óptica más crítica al modelo de Estado neoliberal y al modelo de Estado de bienestar social, realiza la más clara aceptación y comparte con los neo - estructuralista que la profesionalización burocracia es una forma de responder a las necesidades de la institucionalidad democrática y a los grupos sociales, que es la base fundamental del replanteamiento estructural del Estado social.

Por otro lado, las reflexiones de Crozier apuntan también a ámbitos estructurales del cambio de paradigmas en la administración pública, claramente plantea que la profesionalización de los agentes públicos, en términos específicos de como estos deben entender los cambios culturales de la sociedad, permitirá desarrollar una administración más flexible y eficiente en sus logros, lo que es arena común con los estructuralistas del Estado de bienestar social.

4. Conclusiones

A partir del análisis de las conceptualizaciones de las distintas visiones ideológicas y de las opiniones de los expertos y centro especializados en el tema, queda de manifiesto que una de las más importantes herencias del pensamiento weberiano sobre como organizar gobierno por medio de la burocracia es el factor de la profesionalización de la estructuras administrativas del Estado a nivel nacional y subnacional.

Se debe hacer mención que de las posiciones examinadas ninguna debate o crítica negativamente el tema de la profesionalización, sino que lo pone como un elemento transversal en el éxito de propuestas políticas de gobierno.

Pero si se puede inferir las distinciones de la formación del burócrata profesional a partir de los particulares puntos de vista de los modelos políticos ideológicos, todos ponen acento en el entendimiento global de la acción del burócrata sobre el accionar de la economía política, pero unos más acento en el individualismo - neoconservadores - y los otros en el colectivo social - neoestructuralistas.

Creo que son importante estas dimensiones, porque ayudan a clarificar a los gobernantes - que pertenezcan a una u otra visión - la forma de enfrentar el fortalecimiento técnico de los municipios y la administración pública en general, cuestión que es positiva en la medida que el saber implementado en el recurso humano canalice los esfuerzos políticos y técnicos de gobierno, teniendo en consideración los fenómenos que ocurren en el espacio social que interviene la burocracia o administración del Estado.

5. Bibliografía.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998), *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”*, CLAD Editorial, Caracas Venezuela.

Crozier, M. (1996), *“La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”*, Ponencia presentada en el I Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. <http://www.clad.org.ve>

Guerrero, O. (1999), *“Del Estado Gerencial al Estado Cívico”*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, México.

Mueller, D.C. (1984), *“Elección Pública”*, Alianza Editorial, Madrid – España.

Muñoz, O. (2001), *“Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes. Lecciones de experiencia de la experiencia latinoamericana”*, FLACSO – Chile.

Peters, G. (1999), *“La política de la Burocracia”*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México.

Petras, J. (1998), *“La sociedad Global”*, Serie Punto de Fuga, Editorial LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Revista Capital (2000), Entrevista a Hernán Büchi, págs 24 - 28. Santiago de Chile.

SUBDERE (2003), *“Resumen Ejecutivo. Segundo Proyecto de Desarrollo Municipal de Chile Extensión 2003 - 2004”*; Serie Documentos de Trabajo; Santiago de Chile.

Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990), *“Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”*, Revista de la CEPAL N° 42, Santiago de Chile, Diciembre de 1990.

Sunkel, O. (1991), compilador, *“El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina”*, Serie el Trimestre Económico N° 71, Fondo de Cultura Económica, México.

Tohá, C. (1994), *“El Estado social entre crisis y renovación”*, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile (fotocopias).

Weber, M. (1997), *“Economía y sociedad”*, Sección Obras de Sociología, Fondo de Cultura Económica, México.

Pablo Aurelio Monje Reyes

Administrador Público de la Universidad de Los Lagos – Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, actualmente se desempeña como Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Sus áreas de intereses son el Gobierno y la Administración Regional y Local, Participación Socio – Política Subnacional entre otras.

E: pmonje@uchile.cl

W: www.inap.uchile.cl