



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

[director@revistabuengobierno.org](mailto:director@revistabuengobierno.org)

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Proulx, Denis; Beauregard, Claude

Gestión descentralizada y consecuencias: el caso de Québec

Buen Gobierno, núm. 4, enero-junio, 2008, pp. 72-91

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660526007>

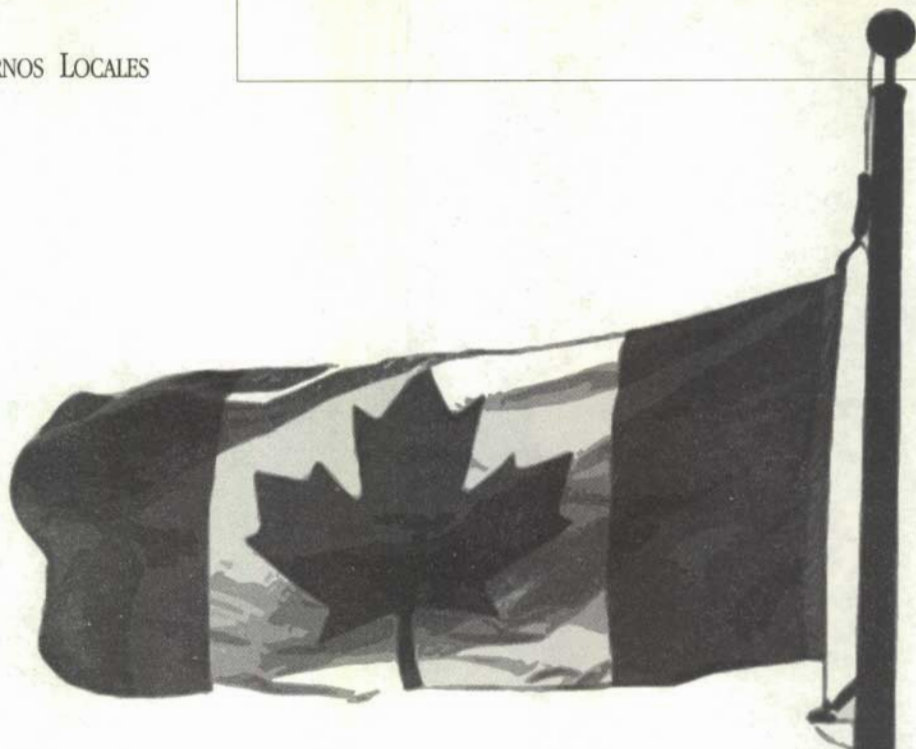
- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Gestión descentralizada y consecuencias:

# el caso de Québec

*Por Denis Proulx y Claude Beauregard*

## RESUMEN

Desde hace 15 años los municipios de la provincia de Québec han ganado mucha autonomía. Su funcionamiento depende de los impuestos locales que recaudan y de vez en cuando de subsidios de gobiernos superiores (provincial y federal) ligados a programas específicos y limitados en el tiempo. Sin embargo, los municipios deben respetar las leyes del gobierno provincial y el control del ministerio de asuntos municipales que les obliga a respetar sus reglas, en cuanto a los procesos de adquisición o la gestión de la deuda.

Hemos encontrado a municipios entre 35 y 80,000 habitantes para comparar su enfoque en cuanto al control de sus gastos (deuda, compras e infraestructuras). Encontramos muchas prácticas exitosas vinculadas a las compras, pero la gestión de las infraestructuras es difícil y los municipios necesitan apoyo técnico (informática) y de formación sobre la preparación de los empleados para encontrar la información que necesitan para desarrollarse. Sin esos mejoramientos, el costo del control resultará demasiado caro y vivirán con el riesgo de sorpresas inmensas y desagradables a causa del costo económico y político de las crisis que vendrán.

## PROBLEMÁTICA

En 1991, por la ley 145, el gobierno de Québec, descentralizó la administración municipal, dándole más control sobre su funcionamiento y modificando la naturaleza de sus ingresos. En el año 1992, se concretó la reforma alrededor de la mesa Gobierno-Municipios en la que se trabajó con las asociaciones municipales, entre ellas, la Unión de Municipalidades de Québec y la Unión de Municipios Regionales y Locales sobre cuestiones técnicas vinculadas a la reforma y su implementación. Se pasó así de la confrontación a la cooperación entre los dos niveles de administración.

El Gobierno de Québec<sup>1</sup> devolvió a los municipios la responsabilidad del mantenimiento de rutas y puentes y les cobró a éstos por los servicios de la policía provincial (*Sûreté du Québec*) ofrecidos en su territorio. La ley planteaba también normas de seguridad y protección contra incendios, disposiciones de protección a través de seguros, incluyendo la obligación para ciudadanos y empresas de declarar los riesgos particulares o elevados y la de transmitir al Ministro de Seguridad Pública un informe anual sobre la seguridad. Se agrega a eso una responsabilidad parcial sobre la protección del medio ambiente, con inspecciones y la responsabilidad de la evaluación tributaria por razones fiscales.

Para entender mejor la cuestión de las responsabilidades de los municipios, proponemos un gráfico que presenta las diferentes responsabilidades tanto del gobierno provincial con respecto al municipio:

Tema	Gobierno	Municipio
Salud y servicios sociales	X	
Solidaridad social	X	*
Alojamiento	X	
Educación	X	X
Rutas	X	X
Transporte en común	**	X
Policía	X	X
Bomberos		X
Agua potable		X
Tratamiento del agua		X
Recolección de residuos		X
Deportes, cultura y actividades sociales	X	X
Parques y espacios naturales	X	X
Gestión del territorio y urbanismo	X	X
* Montreal tiene un convenio <i>ad hoc</i> para la ayuda social		
** En Montreal existe una agencia metropolitana para mejorar los transportes en el territorio regional		

Se considera que los municipios ofrecen un servicio de proximidad, es decir todo lo que tiene que ver con la dimensión local. Por ejemplo, la educación es competencia del gobierno provincial, pero en regiones rurales, el municipio puede favorecer el mantenimiento de su escuela localmente.

Los municipios tienen ahora la responsabilidad fiscal sobre los impuestos tributarios, con los que financian casi completamente el 87% de sus operaciones y apenas reciben apoyo financiero de los gobiernos provinciales y el federal, el cual se concreta a través de programas específicos de subsidios que aparecen de vez en cuando, sin fecha prevista por adelantado. Se puede decir entonces que los municipios tienen ahora una autonomía real que les permi-

te tomar decisiones en cuanto a sus políticas, su desarrollo, el uso de fondos públicos y el tipo de servicio que quieren ofrecer a sus ciudadanos.

La Ley dice que los municipios tienen el deber y la obligación de asegurarse que los equipos y las infraestructuras que se usan para ofrecer servicios a la población sean disponibles, en un estado aceptable y deben mantenerse por programa de mantenimiento, mejoramiento o renovación, si es necesario. Como tienen un control sobre sus gastos y su funcionamiento, hemos querido saber como actúan para optimizar su situación, en cuanto a los temas siguientes: la gestión de la deuda pública, las políticas de adquisiciones, la gestión de los bienes públicos y las infraestructuras.

La cuestión de los controles se plantea en una problemática particular. De un lado, los alcaldes y concejales quieren bajar los impuestos o no dejarles crecer, por presión popular, lo que es crítico para su reelección. Del otro, el gobierno provincial de Québec plantea nuevas normas de varios tipos: seguridad, calidad de los servicios, protección del medio ambiente, etc., que hacen crecer los gastos de los municipios. Entonces, las administraciones municipales deben controlar de manera muy eficiente sus gastos y buscar varias técnicas y trámites para lograrlo.

Existe una tentación, en el sector municipal, de cortar gastos de manera ciega: a través de cortar los servicios a la población, disminuir los controles, comprar equipamientos públicos de baja calidad, disminuir el mantenimiento o reducir la plantilla de funcionarios para lograr reducir los costos. Está también la posibilidad de que busquen nuevas maneras de hacer las cosas: la compra óptima, y los sistemas para asegurarse tener lo mejor del mercado a menor precio.

En ese sentido, quisimos saber cuáles son las prácticas que han inventado para resolver este problema y para enfrentarse al desafío. Nos interesa saber cómo hacen para mejorar su situación, cuáles métodos inventan, cuáles innovaciones desarrollan y cómo logran hacer crecer la eficacia y la eficiencia en su gestión de deuda, adquisiciones, bienes públicos e infraestructura.

**La cuestión de los controles se plantea en una problemática particular. De un lado, los alcaldes y concejales quieren bajar los impuestos o no dejarles crecer, por presión popular, lo que es crítico para su reelección. Del otro, el gobierno provincial de Québec plantea nuevas normas de varios tipos: seguridad, calidad de los servicios, protección del medio ambiente, etc., que hacen crecer los gastos de los municipios.**

## METODOLOGÍA

Hemos ido a municipios entre 35.000 y 80.000 habitantes para comparar su enfoque en cuanto al control de sus gastos. Los temas de la investigación fueron el control de la deuda, el de las compras y de las infraestructuras. Encontramos muchas prácticas diferentes, tanto en el nivel de control como en la calidad de los servicios públicos, que está vinculada a las políticas del municipio.

Nos hemos reunido con el personal administrativo de cada uno de los municipios seleccionados, es decir, el director de finanzas (tesorero) y los responsables de las compras, de los equipamientos públicos, de las máquinas y de la infraestructura. Hemos tenido entrevistas individuales y de grupo sobre todos los temas vinculados al control, con ejemplos prácticos y experiencias particulares.

Esas personas han sido entrevistadas por medio de encuentros semiestructurados con una duración que varía entre los 30 y los 90 minutos, y a partir de una guía de entrevista acompañada de un breve cuestionario. Las entrevistas fueron grabadas y analizadas a partir del *software* "Atlas.ti", que resalta los puntos comunes expresados por los participantes. Hemos dividido nuestros resultados en cuatro partes: deuda, adquisiciones, bienes públicos e infraestructura. En cada caso hemos hecho describir las políticas, los medios concretos y las herramientas que permiten lograr los objetivos de buena gestión de esos municipios.

Las preguntas de la guía de entrevista tenían que ver con la deuda (política, estrategia, y otros elementos de gestión de la deuda), con las adquisiciones (documentos utilizados, proceso de compra, información necesaria y política de compra, la estrategia de control, las relaciones con los proveedores, los inventarios, la evaluación de la calidad de los bienes y servicios y las quejas) y con la infraestructura (documentos utilizados, inventarios, programa de prevención y mantenimiento y el papel de los actores políticos y administrativos).

## RESULTADOS

Unos municipios (los más grandes) tienen sistemas centralizados y otros no (lo más pequeños). Los primeros hablan de economías o ahorros que logran obtener, los otros dicen que el costo del control es más grande que el valor de la economía. Unos tienen controles informatizados mientras que otros no quieren invertir en eso. Unos dicen que el desarrollo de un sistema de información adecuado es más caro que lo que pueden ganar, otros dicen que ya tienen un sistema que les informa adecuadamente. Unos mantienen sus infraestructuras por preocupación del futuro, otros dejan bajar la calidad de lo que no es visible, considerando que si ocurren problemas en el futuro, tendrán la capacidad financiera para arreglarlos.

Presentaremos entonces las diferentes prácticas observadas, sus consecuencias, sus ventajas y desventajas. Lo interesante tiene que ver con las posibilidades de mejoramiento de su ges-

tión que pueden inventar organizaciones descentralizadas y autónomas, y con las consecuencias de las opciones que escogen.

Existe aquí un elemento político, vinculado a la perspectiva que tienen los alcaldes y concejales, y un elemento administrativo, vinculado a la perspectiva de los funcionarios municipales. Aunque los funcionarios repiten lo que saben de los principios del personal elegido, tenemos únicamente el punto de vista de los empleados permanentes y no de los políticos. Lo que entendemos también es que se desarrolla un aprendizaje de parte de ambos a partir de la información que circula. La búsqueda o el rechazo de información tienen un efecto dinámico sobre el comportamiento futuro y en este sentido constituye también un control suplementario.

## 1. DEUDA PÚBLICA

La cuestión de la deuda es sumamente importante aunque su gestión sea simple. Por ejemplo, un municipio cortó completamente su deuda por reducir toda clase de gastos, por no invertir en su infraestructura sino lo que no podía evitar (ejemplo, ruptura de acueducto o baches en la calle). El plan de reducción era sumamente fuerte y permitió apagar la deuda en unos años. Otros tienen un plan de reducción preciso, pero extendido a varios años, de manera que les permita minimizar las restricciones presupuestarias y mantener una capacidad de funcionamiento óptima. Nos dijeron que el peligro de reducir demasiado rápido es molestar a la base tributaria, lo que plantea un riesgo en caso de que un problema mayor ocurra después. Los que redujeron la deuda dicen que tienen la capacidad hacer un empréstito por su excelente situación, pero viven ahora en una cultura de “jamás tener más deuda” y se entiende que sería difícil volver al *status quo* anterior.

Unos pocos dicen que no quieren reducir la deuda dicen que es normal tenerla, pero la mayoría tiene un plan de reducción determinado con un porcentaje: “reducimos en tanto por ciento al año”. Lo observado es que esa decisión condiciona el resto del funcionamiento administrativo; no se manejan las necesidades en el futuro para bienes públicos, dicen a los responsables: “lo único que les podemos otorgar es un tanto a causa de la deuda”. No hay, entonces, racionalidad sino por la extinción de la deuda y el resto sigue. Obviamente, abandonan más fácilmente las cosas escondidas (infraestructura) que los servicios públicos al ciudadano (parques o canchas de deporte) que son más visibles.

## 2. ADQUISICIONES

El caso de adquisiciones y compras es más particular. No se puede escapar a la obligación de comprar continuamente y existen leyes precisas que condicionan las adquisiciones. Es la función que busca adquirir bienes o servicios en la necesaria cantidad, el mejor plazo y las mejores condiciones de servicio y calidad (Le Duff, 1992; Leenders, Fearon y Nollet, 1993). Existe un sistema determinado por el importe de la transacción, con variaciones entre municipios.

Cada persona que tiene derecho a comprar tiene también una limitación financiera determinada por su nivel jerárquico. Hasta ciertos límites presupuestarios, encima de un cierto importe (puede ser 3,000\$cdn o 10,000\$cdn) se deben obtener varias propuestas; si el mercado es más restringido, hay que tener más propuestas de proveedores y por encima de 100,000\$cdn, se debe tener una licitación pública que no permite favorecer al proveedor local (términos del TLC), aunque por debajo de 25,000\$cdn la regla se determina al nivel local.

La función de abastecimiento se ha vuelto muy dinámica. Los responsables tienen reuniones; existen centros de abastecimiento que ofrecen posibilidades de compras agrupadas, uno con el gobierno, otro con la asociación de municipios o con agrupamientos regionales. Es un proceso complejo, considerando el tamaño de las actividades y la necesidad de buscar soluciones creativas. Muchos productos tienen especificaciones precisas y complejas, y la urgencia es un fenómeno común en un ambiente de crisis.

En algunas regiones, municipios de diferente tamaño se han agrupado para obtener mejor precios o servicios. Un responsable manejó las pruebas de laboratorio para cinco municipios, otro los hizo para comprar pintura para 12 municipios con una sola empresa, en otro caso manejaron un sistema de teléfono IP (Protocolo de Internet) en asociación con el hospital y la red de escuelas y colegios. Fue un proyecto común pero con base voluntaria de iniciativa local. El otro elemento es el hecho de compartir información: "si debo comprar un camión de 10 ruedas, voy primero a contactar colegas que compraron recientemente". Observamos entonces una voluntad de obtener eficiencia por medios formales e informales.

## 2.1 EL PROCESO DE COMPRA

En todos los casos existen trámites precisos que podemos presentar con cinco etapas. 1. Definición de necesidades, según lo expresado por el usuario y discusión con los expertos de compras. 2. Preparación de la licitación, con todas especificaciones, incluyendo la fecha donde se espera el producto o servicio pedido. 3. Determinación de fuentes de abastecimiento y contacto de los proveedores en número suficiente. 4. Análisis de ofertas. Evaluar la mejor propuesta y el mejor proveedor, por comité de expertos, usuarios y compradores. A veces se hace en dos etapas: en la primera se evalúa el valor de los proveedores para eliminar a los que no tienen la calidad suficiente y en la segunda se evalúan los precios. 5. Adjudicación del contrato con las condiciones futuras.

Aquí distinguimos entre las compras especializadas (tubos o máquinas) donde la competencia de los usuarios es fundamental, y las compras repetitivas (papeles o artículos de escritorio) donde existen estándares y donde la competencia del comprador es esencial. Se plantea aquí la cuestión de la centralización del servicio de compras: si el tamaño justifica tener un servicio o si las economías son inferiores al costo suplementario de no tener expertos. El sistema centralizado permite mejor control y menos posibilidades de fraude pero le gusta más a los empleados un sistema que les otorga mejor libertad o autonomía. Eso plantea la cuestión de

la centralización y su contraparte, la burocratización del proceso de compra (Beauregard y Béland, 2001). Parece aquí que el tamaño es crítico para justificar esa decisión. Son los municipios más chicos que no tienen servicio centralizado y los municipios más grandes de la muestra que tienen los sistemas mejor organizados (entre 35,000 y 75,000 habitantes).

**El sistema centralizado permite mejor control y menos posibilidades de fraude pero le gusta más a los empleados un**

El límite financiero de la pertinencia de la existencia del servicio está dado por el tamaño de las compras que tramiten y no por el presupuesto total. Pero el papel esencial del servicio es ayudar a precisar las necesidades, y hacer contacto con los proveedores. Además, el municipio está informado de otros pedidos provenientes de otros servicios: si un producto más complejo puede satisfacer a dos unidades. Entonces actúa sobre el precio en productos generales y sobre las especificaciones en productos especializados. Los municipios más grandes del grupo justificaban su servicio y los más pequeños justificaban el hecho de no tener servicio. Esta última posición conlleva riesgos políticos y éticos porque la función de control es menos directa y si existe fraude o despilfarro se va a aprender con demora en un contexto donde todos consideran que la administración pública debe ser transparente.

**sistema que les otorga mejor libertad o autonomía.**

## 2.2 INVENTARIOS

La cuestión de los inventarios se ha vuelto muy importante. Casi todos los municipios tienen ahora inventarios flexibles para reducir los costos: “tratamos de mantener un inventario que tenga rotación rápida, que responda a las necesidades y a las urgencias”. “Tenemos proximidad con todo y es fácil obtener lo que necesitamos, con excepción de productos especiales, como tubos de acueducto y desagüe”. Así evitan mantener depósitos, y los gastos ligados a los inventarios. La regla es ser capaz de funcionar sin limitaciones en la base diaria y reducir al mínimo los gastos. En muchos casos prefieren mantener inventarios en muchos lugares, cerca del usuario. Este comportamiento es semejante a lo observado desde hace quince años en el sector privado.

## 2.3 OBSERVACIONES

Cada municipio tiene interés en favorecer a sus comerciantes locales. Entonces, en las licitaciones, la mayor parte favorece al local por 5% a 10% en muchos casos, cuando la ley no lo impide- por debajo de 25,000\$cdn se puede comprar sin licitación. Los miembros del Consejo municipal tienen derecho a cuestionar los gastos: ¿Por qué se hizo algo? ¿Cómo se hizo? etcétera. En unos casos, estudian los documentos el fin de semana para criticar el lunes. Los gastos deben ser aprobados por el jefe (jerarquía); cada rango jerárquico tiene un nivel máximo de facultad de gasto, y existe una cultura organizacional que tiene un efecto domi-

nante sobre el comportamiento de los empleados. Esta última dimensión es crítica, porque en unos casos, según nos explicaron los funcionarios, que para pedir presupuestos después de dos o tres rechazos y al final no piden lo que necesitan sino lo que piensan que será aceptable por los dirigentes políticos. Este comportamiento resulta en una situación donde el consejo se aleja de la verdadera información porque no desea conocerla y desarrolla una cultura en consecuencia. Los empleados se quitan la responsabilidad por el buen funcionamiento porque dicen que no les interesa a los dirigentes políticos saber lo que ocurre.

Unos municipios establecieron asociaciones para comprar, tal como el sugerido por Leenders y Nollet (2006). Todos los municipios de una región compran los productos químicos juntos para reducir gastos. Unos hicieron acuerdos con instituciones escolares o de salud para comprar papeles o productos generales, aunque el límite es que lo hacen hasta que el monto de la compra no supere 100,000\$cdn para evitar así la licitación pública y favorecer al mercado local. Utilizan también los servicios de la asociación de municipios o del gobierno que ha negociado acuerdos de precios para muchos productos que les hace más económico.

Un municipio firmó un acuerdo con un banco para utilizar la tarjeta VISA para sus compras. Cada funcionario que deba comprar lo puede hacer con las instituciones con las cuales tienen acuerdos, con limitaciones determinadas por el rango jerárquico, y después de la firma de una carta de responsabilidad personal sobre el uso. Así, el servicio de finanzas paga un solo cheque cada mes. De modo que, cada funcionario con facultad de compra tiene más autonomía y eso hace el control de gastos más fácil. El control se hace por el hecho que cada superior jerárquico debe comprobar las compras de sus subordinados y por el hecho que el sistema bancario rechaza las transacciones que están encima de la autorización de una persona. Existe un límite por el número de transacciones y por el valor de cada una.

## 2.4 LICITACIONES

Una política común es pedir ofertas directas de menos de 25,000\$cdn para evitar la licitación pública. Evalúan el número de horas y piden a una empresa que ya trabajó sobre el tema si aceptaría hacerlo por "tanto". Como la licitación es obligatoria por encima de 25,000\$cdn, muchas empresas aceptan bajar sus precios para tener el contrato seguro. Dicen "en este proyecto, deberíamos cobrar 35,000\$cdn pero aceptamos hacerlo por 25,000\$cdn para tener el contrato seguro". Por otro lado, municipios hacen una rotación de empresas por turno para evitar que una tenga todos los contratos. Más y más municipios hacen públicos los resultados (Internet o impreso) para mantener la confianza en el sistema y permitir prepararse mejor en el futuro.

## 3. EQUIPOS

Un sector importante cubierto por las cuestiones de control es el de los equipos que tiene la administración municipal y del mantenimiento de estos. Tienen camiones, máquinas y varios

equipos que son caros de comprar y mantener además de ser complicados de utilizar. Eso incluye pequeñas máquinas de oficinas, pero lo importante tiene que ver con los equipos grandes porque influyen mucho en las finanzas municipales. Un camión cuesta suficiente dinero para preparar un plan de mantenimiento y tratar de planear las salidas de fondos como etapas fijas para mantener el equipo óptimo. Se deduce entonces que uno debe tener un libro con los momentos determinados para cambiar el aceite, revisar las partes y piezas para asegurarse que estén en buen estado. Esta actitud tiene que ver con la seguridad como con la buena gestión. Un individuo que tiene un auto sabe que si no se preocupa del mantenimiento, va a reducir la duración de la mecánica. Es todavía más importante si el vehículo vale cien mil dólares o más.

Obviamente, algunos municipios tienen estos planes y nos mostraron el libro donde está escrito todo. Saben que tal equipo debe tener una revisión después de tanto tiempo, con fecha prevista, y calculan el costo del equipo. Los más avanzados tienen un sistema de contabilidad en el que pueden calcular el costo de funcionamiento de un equipo, lo que permite justificar la decisión de mantenerlo o cambiarlo para tener uno nuevo que costará menos, ofrecerá mejor servicio o ambas cosas. Para alcanzar eso, se necesita únicamente tener un plan, un pequeño sistema contable y una voluntad política para hacerlo funcionar.

La sorpresa fue que no era siempre el caso, particularmente con municipios muy preocupados en reducir los gastos y reembolsar la deuda. Encontramos casos de municipios donde no se hacen los cambios de aceite de los camiones, donde no existe un plan de mantenimiento, donde dejan deteriorarse los camiones y equipos. Nos dijeron los funcionarios que a los políticos no les preocupa eso, que su preocupación tiene que ver con los gastos a corto plazo. Evidentemente, esa situación no es generalizada, pero su sola existencia era una sorpresa total. En el caso más extremo, nos explicaron que un camión tenía un problema estructural, que según la ley habría sido necesario eliminar, pero que el municipio decidió hacerle una reparación a escondidas, fuera de las normas del ministerio de transportes y que siga funcionando. Nos dijeron en otro caso que los únicos equipos que se mantienen son los de la policía y los bomberos porque hay leyes específicas y controles que obligan a mantenerles y cambiar después de tantos kilómetros o tanto tiempo.

**Encontramos casos de municipios donde no se hacen los cambios de aceite de los camiones, donde no existe un plan de mantenimiento, donde dejan deteriorarse los camiones y equipos. Nos dijeron los funcionarios que a los políticos no les preocupa eso, que su preocupación tiene que ver con los gastos a corto plazo.**

En municipios del mismo tamaño existen sistemas para mantener, decidir el plazo óptimo para guardar o cambiar el equipo, para asegurarse que el costo de funcionamiento no sea más

grande que el costo de reemplazo y para mantener el equipo en el mejor estado posible. Y existe también ausencia de tal sistema, donde el único parámetro es el costo a corto plazo. La economía del mantenimiento no es una economía, el hecho de tener equipo en mal estado no tiene valor económico y tampoco procura un servicio de calidad a la población. Esa economía tiene dos tipos de valor. El primero es que tiene valor de símbolo. El hecho que el municipio funcione con equipos viejos muestra a la población cuán preocupados están sus ediles por los costos. El hecho de ver a los empleados municipales circular con material usado demuestra las cualidades de parsimonia, frugalidad, moderación, sobriedad, etcétera de sus dirigentes. Es una motivación muy simbólica, pero es en el plano político, sumamente importante. De la misma manera, con un enfoque más primario, el hecho de no gastar ilustra un defecto de la vida democrática: disminuir los gastos ahora, importan poco las consecuencias, particularmente si uno considera que los gastos les pagara una próxima administración municipal y que si se rompen los camiones y otros equipos, será por mala suerte y no mala gestión. Esta propuesta muy cínica se basa sobre la constatación que no hay tantos incentivos para la buena gestión y que retrata a los valores personales y profundos de los dirigentes. Felizmente, no es una situación generalizada, pero el hecho que exista es síntoma de una realidad muy extraña y particular.

#### 4. INFRAESTRUCTURAS

Este caso es particular. Es un sector de gastos inmensos y es un sector poco visible por los ciudadanos salvo cuando haya problemas. Las infraestructuras se componen de lo que está bajo la tierra, cañerías para el agua limpia y alcantarillas, bocas de riego (fuentes de columna) y lámparas en las calles, las propias calles (asfalto o cemento y pintura), los viaductos, los puentes y los otros servicios físicos, los edificios públicos y los parques públicos. Hemos querido saber cuál es la información estratégica sobre el estado de las infraestructuras, cual es la estrategia de financiamiento, cuál es la política de gestión para la prevención y cuáles elementos condicionan las decisiones. Aquí también observemos prácticas muy diferentes.

Aquí, volvemos a la cuestión de la gestión de la deuda. Muchos municipios determinan el presupuesto de las infraestructuras a partir de lo que se queda después de rembolsar la deuda. Aunque existen casos excepcionales en los cuales prefieren mantener la calidad de las infraestructuras, éstos no son la mayoría. Los comentarios son impresionantes:

*"pasamos de 14 M\$cdn a 4M\$cdn de inversiones en las calles" "esperamos que los problemas se manifiesten" "quizás nuestros hijos tendrán infraestructuras usadas, pero tendrán una buena capacidad de empréstito".*

Los subsidios de los gobiernos superiores constituyen otro factor de decisión. Algunos municipios se quedan especulando cuando llegarán los programas de subsidios para actuar. Es decir, que estos programas son un incentivo a invertir cuando ocurren, pero a la inversa cuando los dirigentes les están esperando:

*“las intervenciones esperan el programa de infraestructuras”. “Si no tenemos plan a largo plazo, nos vamos a privar de subsidios”*

Según los funcionarios, los políticos favorecen lo visible. Una capa de asfalto sobre una base deficiente no es una solución, pero existe. El problema de las infraestructuras es que son invisibles, a diferencia de parques o canchas de fútbol. Hay que reaccionar rápido cuando problemas graves ocurren, porque no aceptarán estar sin agua o con inundaciones, pero la reacción ocurre únicamente frente a la crisis.

#### 4.1 PREVENCIÓN

Todos los municipios inspeccionan sus hidrantes o miden la presión hidrostática, pero viene eso de las normas de las empresas de seguros o del ministerio, en cuanto a la seguridad pública. Unos hacen un control preventivo de la situación:

*“utilizando cámaras para los tubos y detectores de fugas, el consumo bajó de 20% con un crecimiento de población”. “hemos encontrado que la prevención cuesta menos que la reparación, evitamos la horas suplementarias, tenemos las piezas, el presupuesto es estable y el servicio mejor”.*

Sin embargo, no hay evidencia de esto. Otros afirmaron que el costo de la prevención era demasiado alto para aplicarla al sector de infraestructuras. Miden la cantidad de agua por barrio para saber si se pierde algo en el camino. Los resultados son diferentes según los municipios.

#### 4.2 INFORMACIÓN ESTRATÉGICA

Idealmente, el municipio debería tener un inventario completo y permanente de la calidad y del uso de las infraestructuras. Pero sería muy caro mantenerlo:

*“la técnica **camera-scanner** es demasiado cara para ser generalizada, sólo para confirmar una decisión”. “mantenemos el objetivo de tener un sistema automatizado de información”.*

Pero el riesgo es invertir en un sistema sofisticado y después no tener el dinero para hacerlo funcionar y mantenerlo en buen estado. Esto exige utilizar las competencias de todos los empleados en contacto con la realidad concreta, obreros, supervisores, directores o contratantes. Es un cambio estructural y hay que prepararlo antes, porque cambian también la cultura y las costumbres. Algunos municipios aprovecharon los subsidios para dotarse de un sistema de información, pero pocos han logrado mantenerlo en buen estado, los únicos que tuvieron éxito fueron los que desarrollaron un sistema de formación y de facilitación para que los empleados pasen la información.

Los otros sistemas consisten en tener un plan de papel sobre el estado de las infraestructuras:

*“Tenemos un libro pero es tan gordo que no se puede usar para hacer un diagnóstico”. “Hace quince años hemos caminado todas las calles de la ciudad, pero el documento es grandísimo y no se ha mantenido al día”. Documentamos toda dispersión, son 12 carteras espesas”.*

En resumen, los tipos de controles que hemos observados son los siguientes:

- Inventario digital: comentado precedentemente.
- Inventario de papel: los libros gordos. Una vez que la gente se da cuenta que no se utiliza, la motivación para seguir incorporando datos puede disminuir.
- Tableros de información: tener un mapa del territorio con puntos de colores. Por ejemplo, se caminan las calles y se escribe el estado en una escala de números o colores, verde es “buen estado”, amarillo es “cuidado”, rojo es “hay que reparar”. Se inscriben también puntos de color en el mapa, cada vez que hay un problema en una calle y cuando hay demasiado se hace una intervención mayor.
- Acumulación de problemas: uno espera las quejas de la gente, la caída de los puentes, los baches en el asfalto, inundaciones o que se rompan abiertamente cañerías o alcantarillas. Es lo más simple, se observa de vez en cuando y se practica de todas maneras porque no se puede prever todo. Nuestra preocupación aquí es la generalización de este sistema, además que cuando ocurre el problema es generalmente la “culpa de dios!”

Algunos municipios han establecido una política de prevención muy dinámica. Hacen planes para cambiar las lámparas por las calles en vez de reparar las que queman y así pueden comprar lo que necesitan en buena cantidad y hacer ahorros. Dicen que es más barato hacer eso que esperar los problemas. Determinan un plan para evaluar cuándo deben reparar las cosas importantes, pero se enfrentan al límite que es demasiado caro tener un sistema completo para evaluar la situación de lo que está bajo la tierra, como las tuberías. No esperan la presión popular, hacen lo que consideran más importante y dicen que la población está contenta de la situación en general. Finalmente unos municipios disponen de una información pero no saben cómo utilizarla o integrarla en sus decisiones. Es una información parcial, incompleta y es difícil usarla sin transformación, aunque sería fundamental que sea de primera calidad la información.

#### 4.3 REFLEXIONES

Los municipios manifiestan un dinamismo impresionante en cuanto a los elementos donde pueden generar ahorros, como las compras, licitaciones, o gestión de la deuda. La ventaja a corto plazo es evidente y se observan muchas innovaciones en consecuencia. Sin embargo, en cuanto a las infraestructuras, pocas ciudades tienen estrategia, o tienen una muy reactiva. La filosofía de reducción de la deuda genera un comportamiento de control de los gastos muy primario. Contestan a las urgencias, invierten poco en el mantenimiento y la prevención, lo

que es económico únicamente a corto plazo. Invertir en lo visible es preocuparse de lo que parece, es como poner pintura en las calles sin preparar el fondo adecuadamente. El otro fenómeno es la repartición geográfica de las inversiones: si cada concejal insiste para tener "su parte" del presupuesto en su barrio, puede existir un problema de prioridades. Sin embargo es un problema común que no se puede arreglar sin información apropiada.

Los mejores invierten en la información, sólo cuando saben que tendrán problemas en el futuro, pero eso exige formar supervisores capacitados para observar y para proveer la información. Las alternativas son controlar por acumulación de problemas o por quejas de ciudadanos (lo más reactivo o simple). Los sistemas por tablero (geográficos, por puntos de color), por fichas escritas a partir de evaluaciones visuales o por documentos de papel tienen todos los problemas de calidad debidos al problema de mantenerlos. Está la información pero no es reciente ni está disponible para él quién la necesite. Los responsables administrativos nos dicen: ¿cómo convencer a los que deciden de la necesidad de invertir en algo invisible que es tan caro? En una reunión con alcaldes nos preguntaron; ¿cómo convencer a ciudadanos que es mejor invertir en tubos que en el parque que reclaman para sus hijos? La respuesta es que a largo plazo, este comportamiento es sumamente caro y que no es únicamente cuestión de dinero sino también de utilizar las capacidades y conocimiento de sus empleados. Los que logran hacerlo se felicitan de sus ventajas.

El problema del inventario informatizado es que cuesta mucho, y no tiene sentido sin la preparación necesaria para mantener la información al día. Es impresionante ver lo que se ha gastado para tener el sistema informatizado y saber que cada año que pasa hace que el valor de la información está disminuyendo por falta de actualización de la información. Estos sistemas son una condición del porvenir de la gestión de infraestructuras pero deben ocurrir únicamente cuando esté listo el sistema de mantenimiento.

Uno de los problemas encontrados es el desarrollo del sistema de información de gestión. La relación entre los usuarios del sistema (que son del municipio) y los especialistas de informática no son fáciles. Los primeros no saben claramente

**Uno de los problemas encontrados es el desarrollo del sistema de información de gestión.**

**La relación entre los usuarios del sistema (que son del municipio) y los especialistas de informática no son fáciles. Los primeros no saben claramente cual es su papel, no tienen suficientemente claro cómo deben clarificar sus necesidades y articularlas en un sistema donde es necesario que determinen cómo lo van hacer funcionar después. Si dejan demasiado lugar a los especialistas, van a perder la posibilidad de adecuarlo a lo que buscan.**

cual es su papel, no tienen suficientemente claro cómo deben clarificar sus necesidades y articularlas en un sistema donde es necesario que determinen cómo lo van hacer funcionar después. Si dejan demasiado lugar a los especialistas, van a perder la posibilidad de adecuarlo a lo que buscan. Este es un ejercicio importante en la medida que obliga al usuario clarificar lo que busca exactamente, y esto no es fácil. Además, deben imaginar las consecuencias de la existencia del sistema y el efecto de aprendizaje que este provoca. Todo eso explica porqué se hicieron tantas tentativas inútiles en este campo tan importante. No se debe olvidar tampoco que la existencia de la información condiciona el comportamiento subsiguiente de los dirigentes. Tal vez es más fácil no saber y organizar su funcionamiento que saber y perder una parte de su libertad decisional.

El efecto más interesante se observó con el cambio de comportamiento de los supervisores. La modificación de la contabilidad municipal fue una oportunidad de elegir para mejorar los sistemas y sus vinculaciones. Controlar los gastos e implementar un sistema de precios indica a la gente cómo actuar y permite justificar lo que se hace:

“Tenemos centros de costos y centros de responsabilidad. Existe un responsable por cada uno. Hemos encontrado que la prevención cuesta menos que la reparación, evitamos el tiempo suplementario, tenemos las piezas de repuesto. Nuestros presupuestos de higiene de medio ambiente no aumentan y el servicio se ha mejorado. Los contramaestres calculan sus gastos de mano de obra (no de horas) y cambian sus maneras de hacer las cosas. Del punto de vista financiero, vuelve igual pero se mejoró mucho en la calidad al usuario”.

Los mismos que lograron eso insisten sobre la estructura necesaria para recuperar la información. Hay que formar y preparar a estos dirigentes de primer nivel jerárquico, que no están acostumbrados a hacer la gestión de documentos, dar información, manejar informática. Pero, a la inversa existe un fenómeno de gratificación, porque éstos a veces tienen la frustración de observar lo que pasa sin que nadie se entere. Esto plantea la necesidad de encontrar *software* de gestión municipal, y como no existen directamente en el mercado, la necesidad de desarrollar uno colectivamente.

Para asegurarnos de la calidad de lo que se gasta, hay que encontrar maneras de recuperar las minas de información que constituyen los empleados en contacto con el terreno, con los problemas. Así, estos controles se volverán en controles de aprendizaje, los que permiten a las organizaciones como las municipalidades desarrollarse mejor por la capacidad holística de aprendizaje (Proulx, 2008). Una parte del aprendizaje proviene de lo que los empleados aprenden. Hemos visto ya en este texto que si los empleados municipales se acostumbran a los rechazos, no presentan más sus planes:

“Nos rechazaron tantas veces la reparación de una arteria crítica que dije: no la pongamos más en el plan trienal”.

El aprendizaje puede hacerse de manera positiva o no, hay que tener conciencia de su poder y sus peligros cuando no se maneja. Siempre se aprende algo en una situación organizacional. Encontramos aquí que lo que se aprende debe ser lo más positivo en el interés del municipio. Entonces, necesitamos una política de gestión de infraestructura. La falta de política impide los intercambios de puntos de vista entre la plantilla administrativa y los políticos. La falta de información observada por el principio superficial de rechazar todo sin saber, es un peligro. No estamos en EEUU pero unos se han referido al síndrome de Nueva Orleans. El hecho de no saber y no preparar no impide los problemas y después es posible que sea demasiado tarde. Eso puede también explicar por qué más municipios arrancan proyectos mixtos con empresas privadas o semi privadas (Adams, 2007).

#### 4.4 CONTROL, CULTURA Y APRENDIZAJE

En esto se muestra que en ocasiones, se valora tanto la economía que la gente subestima sus necesidades para minimizar los gastos. A corto plazo el municipio gana pero a largo plazo, es muy peligroso. Los dirigentes políticos no tienen más la necesidad de rechazar pero pierden la información clave, lo que agrava después los gastos frente a una crisis. Hatchuel (2007) explica que el nacimiento de la contabilidad al final del siglo XIX generó una base aceptada para probar el valor de lo que existe en la organización. Los aspectos aceptados por convenciones y referencias hacen que la organización exista y sepa por donde mejorarse. El hecho de hacer público el resultado de las licitaciones tiene el mismo efecto sobre el comportamiento de proveedores.

Llamamos así este auto-control informal pero muy presente, fruto de comportamientos valorizados por el municipio. Los empleados saben lo que se puede hacer, o no, y esto condiciona su comportamiento. "Aquí, la gente tiene tanto miedo de ser visto con un vehículo nuevo, que ni siquiera el jefe de policía les toma más y los manda directamente a las operaciones". "Ningún abuso es posible aquí, hay que dar el ejemplo". Sin embargo, se controla lo que se conoce. Mantener las infraestructuras es un trabajo que tiene características muy industriales (de tipo tradicional). Las reparaciones son trabajos de mano de obra y mecánica, y parte del hecho que las tuberías de la colonia eran de madera (algunas duraron más de 300 años) y que ahora son de cemento y fibra; las técnicas para ponerlas son semejantes: excavar, cambiar las tuberías, terraplenar y asfaltar. No se pide al especialista de tubería pensar diferente, es lo que él conoce. El desarrollo tecnológico se hizo en otros sectores. El desarrollo se hizo primero con el tratamiento de la información y con un uso más inteligente de las capacidades humanas. No decimos que no se necesitan capacidades para reparar, sino que estas capacidades serían mejor utilizadas en cosas diferentes que podrían impedir la aparición de tantos problemas y situaciones graves. Para mejorar necesitamos modificar esa situación de base.

Un tema esencial del control tiene que ver con el control de gestión, que es un control diferente de los controles de conformidad a los cuales estamos acostumbrados. Nuestro interés tenía que ver con los controles formales (es importante evitar el despilfarro o las fraudes,

como es importante asegurarse obtener lo mejor por el dinero gastado). Sin embargo, a través de estos controles formales, existen aprendizajes que constituyen nuevos controles, automáticos, no políticos e integrados. La cultura organizacional provee modelos de comportamientos para definir como se deben hacer las cosas. La responsabilización de los empleados y la definición de comportamientos generales y deseables es parte integral del control.

**Unos municipios prohíben que los funcionarios compradores se encuentren con los proveedores sin que exista necesidad; como prohíben que cuando deban comer juntos, el proveedor pague, deben llevar la factura y no aceptar regalo**

Unos municipios prohíben que los funcionarios compradores se encuentren con los proveedores sin que exista necesidad; como prohíben que cuando deban comer juntos, el proveedor pague, deben llevar la factura y no aceptar regalos. Hemos visto que a fuerza de ver sus sugerencias rechazadas, los responsables de proyectos llegan a dejar de presentar los proyectos: así el político que toma decisiones no necesita rechazar más (está más contento y feliz) pero se priva de la información y corre el peligro de enfrentarse después a crisis.

Los sistemas de responsabilidad limitada de los empleados provocan también aprendizajes que pueden ser benéficos. El empleado tiene un nivel de responsabilidad limitado por el valor del mercado, y aprende del control de su supervisor. Sabe lo que es aceptable, cuáles son los criterios que valora el municipio, a condición, evidentemente, que funcione bien el control exterior de su jefe o de la cima estratégica de la organización. Sin este control, el aprendizaje puede también ser muy negativo. Algunos municipios viven generalmente con un personal limitado y deben utilizar estos medios de control indirectos, menos desagradables que un control directo, más orientados al desarrollo institucional.

Los funcionarios municipales encontrados entendían bien la filosofía de gestión de su ciudad, cuando esta era clara. Sabían qué comportamiento era aceptable o deseable de parte de la dirección para lograr su carrera, para evitar ser criticados o censurados. Los mejores municipios son los que actúan considerando este principio. Si desarrollaron un sistema de información para sus gestores, pueden observar el cambio de comportamiento de estos últimos. Cuando pueden medir el efecto de sus decisiones o de sus comportamientos, actúan en consecuencia y ajustan el funcionamiento de su unidad. A la inversa, la búsqueda de sistemas de información muy sofisticados (informática) exige su participación, a causa de la necesidad de seguir poniendo información continuamente y la falta de esa participación hace que los sistemas cuesten mucho y no lleven a buenos resultados.

## CONCLUSIONES

Desde hace unos veinte años la presión fiscal sobre los municipios ha crecido mucho. Funcionan en un ambiente de limitación financiera, de responsabilidad de todos los actores del sistema, de rendimiento de cuentas frente a la población y al usuario. Además, existe una presión social de reducción de gastos y una presión legal de calidad de los servicios según normas más y más altas y exigentes.

Existen dos estrategias posibles de parte de las municipalidades. Una es reducir los gastos lo más que sea posible, dejando la calidad de lo invisible (la infraestructura en particular) bajar sustancialmente. Los impuestos serán bajos, los ciudadanos estarán contentos y los riesgos van a aparecer sólo en un futuro próximo, pero quizás después del término político que tiene un plazo de cuatro años. La otra es generar ahorros al interior, de convencer a la población de la calidad de sus elecciones, y de todas maneras no saber si uno va a escapar al desastre a pesar de una política de prevención.

Tenemos aquí una problemática que debemos entender muy bien. Cosas importantes pero poco populares y cosas populares (es decir generalmente visibles). La capacidad de la población para entender una situación está directamente ligada a la información que tiene. Si no tiene datos, la gente no puede entender cómo se gastan sus impuestos, no puede entender tampoco el valor de los trabajos que se hacen. En los municipios donde existe una planeación, se considera al ciudadano como un ser inteligente que puede entender la obligación de invertir donde es más importante para toda la comunidad y a largo plazo. Sin embargo, si no existe la información, es sumamente difícil lograr que la población (y los políticos) tengan la menor idea de lo que es mejor. El hecho observado, que muchos rechazan la información, que no quieren saber lo que pasa por abajo tiene que ver con la mala adaptación a la sociedad de la información, con una falta de comprensión de lo importante.

¿Cómo podemos superar eso? Primero se necesita una voluntad política para asegurarse que se tome la mejor orientación, lo que puede estar en contradicción con ciertas formas de populismo. Hemos visto que existe una diferencia jerárquica entre los decisores políticos y administrativos, pero que los segundos están sometidos a los primeros, lo que hace que ajusten su comportamiento a lo que entienden de la voluntad de sus jefes. Eso crea una cultura administrativa donde se da la información a partir de lo que se estima que quiere el otro. A mediano plazo esa actitud, aprendida, genera un déficit de información de lo cual el jefe político no puede tener conciencia, pero que lo hace feliz a corto plazo, porque no ve los problemas, no escucha las quejas, considerando que tiene suficiente para otros sectores. El alto costo de los sistemas de evaluación tiene que ver con el hecho que sean raros y el costo de mantenimiento tiene que ver con el hecho que exige nuevas maneras de hacer la gestión. Así los sistemas de gestión de infraestructuras, que son complejos y ocultos, son caros y súper difíciles de mantener en buen estado pero podrían ser más baratos. Requieren un aporte tecnológico, que es caro, y un sistema de mantenimiento continuo. Los sistemas son repetitivos:

**Denis Proulx,  
Ph.D.**

Es profesor titular de la Escuela Nacional de Administración Pública (Université du Québec). Enseña la gestión pública y la gestión internacional en la maestría en administración pública. Tiene un doctorado en psicopedagogía y un diploma de tercer ciclo y una maestría en administración de la HEC en París. Hace investigaciones con relación a la concepción de la gestión, la dimensión humana de la modernización de las administraciones públicas y sobre la dimensión de gestión y *management* del control en las organizaciones públicas. Ha hecho conferencias en muchos países de cuatro continentes y es consultor con numerosas administraciones públicas, tanto en su país, como en América, Europa, África y Asia.

**Claude  
Beauregard,  
Ph.D., CA**

Es profesor de contabilidad y finanzas públicas en la Escuela Nacional de Administración Pública ENAP. Sus investigaciones se vinculan al desarrollo de modelos de análisis financiero en organizaciones públicas, permitiendo la realización de estudios comparativos, particularmente en el campo de municipios y hospitales de la provincia de Quebec. Sus investigaciones buscan igualmente la explicación de los comportamientos de los actores responsables de la gestión financiera. Se preocupa también de problemas de finanzas públicas y de la búsqueda de soluciones. Es autor de muchas publicaciones y comunicaciones.

una vez desarrollados para uno pueden servir para otros y así bajaría substancialmente su precio. El mantenimiento exige un sistema de formación y responsabilización de los usuarios y empleados de primer nivel.

Todos los municipios tienen una preocupación fuerte por controlar sus gastos. Sin embargo todos no tienen la misma perspectiva frente a la cuestión fiscal, a la cuestión de la deuda o al tipo de servicio que ofrecen. En unos casos hemos encontrado un dinamismo real e importante en la búsqueda de economías, de un mejor funcionamiento, en innovaciones generales. No existe un municipio perfecto que constituya la suma de todo lo expuesto aquí. Cada uno tiene sus innovaciones, su reflexión y se queda desarrollando un *savoir-faire* significativo en unos campos de acción. El municipio que nos presentó su sistema de compras por tarjeta nos pareció también muy dinámico, pero parte del hecho que este sistema ya existe en empresas privadas, nos gustaría volver después de tres años para evaluar el valor del sistema con relación a la calidad real del control que se hace.

Creemos que estas experiencias ofrecen ideas de mejoramiento y de eficacia, eficiencia y economía importantes para municipios que buscan soluciones a problemas semejantes. La descentralización de la gestión municipal ofrece muchas ventajas a las demás, sin embargo presentan riesgos, como los que se encuentran en la cuestión de la degradación de las infraestructuras, por falta de consecuencias. Curiosamente, un estudio de MacManus (2004) mostró que en EEUU, muchos políticos perdieron sus elecciones a causa de problemas de infraestructuras. Al final, se queda la esperanza que las cosas se pueden mejorar.

## REFERENCIAS

- 1 En Canadá, los gobiernos de provincias tienen jurisdicción sobre los municipios.
- 2 1\$cdn vale en 2006 +o- 0,90\$us

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, C. (2007) Urban governance and the control of Infrastructure. Public Works Management & Policy. Vol 11 no 3 January University of Southern California, U.S.A.
- Beauregard, C. y Béland, M.J. (2001) L'approvisionnement: une fonction clé pour les commissions scolaires. École Nationale d'Administration Publique, Québec, Canada.
- Brunsson, N. (1993) "Ideas and Action: Justification of Hypocrisy as alternatives to control". Accounting, Organization and Society, XVIII, U.K.
- Le Duff, R. (1992) Encyclopédie du management. Dalloz Gestion. Paris, France.
- Leenders, M., Fearon, H.E. y Nollet, J. (1993) La gestion des approvisionnements et des matières., Qc, G.Morin. Boucherville, Québec, Canada.
- Hatchuel, A. (2007) in Martinet, A.C.(2007) Sciences du management. Épistémique, pragmatique et éthique. FNEGE/Vuibert. Paris, France.
- MacManus, S.(2004) Bricks and Mortar» Politics: How Infrastructure Decisions Defeat Incumbents. Public Budgeting and Finance. Spring U.S.A.
- Pierre, J. (1999) Models of Urban Governance. The Institutional Dimension or Urban Politics. Urban Affairs Review. Vol34, No.3 January U.S.A.
- Proulx, D. (2008) Le management des organisations publiques. Presses de l'Université du Québec. 2e édition. Québec, Canada.