

Los gobiernos de las ciudades y los organismos que promueven su profesionalización

Propuesta metodológica de intervención organizacional a través de un estudio de caso: ICMA Latinoamérica

Gerardo Romo Morales y Carlos E. Quintero Castellanos*

Se presenta una intervención diagnóstica realizada en una organización no gubernamental dedicada a la promoción de la profesionalización de los gobiernos locales: la sede latinoamericana de la International City / County Management Association (ICMA LA). La intervención se lleva a cabo siguiendo una metodología que recupera elementos del análisis estratégico y de la teoría de la organización requerida. Se analiza la organización desde cuatro dimensiones: intencionalidad explícita, estructura, poder y estrategias, y contexto. En cada una de éstas, se presentan algunas conclusiones parciales sobre los factores que facilitan u obstaculizan el desempeño de la misma.

Palabras clave: organizaciones no gubernamentales, aspectos administrativos, gobierno municipal, organización y métodos, gobierno local.

City Governments and the Agencies Promoting their Professionalization: Methodological Proposal of an Organizational Intervention Through a Case Study: ICMA Latin America

A diagnostic intervention to a non governmental organization is presented. The NGO is dedicated to the promotion of local government's professionalization. This is the Latin American division of the International City / County Management Association. The intervention is done following a methodology from the strategic analysis and the required organization theory. The organization is analyzed in four dimensions: explicit intentionality, structure, power and strategies, and context. In each one of them some partial conclusions about the factors that enable or hinder the organization's performance are presented.

Keywords: non governmental organizations, administrative aspects, municipal government, organization and method, local government.

*Gerardo Romo Morales es profesor investigador titular. Cucea-Universidad de Guadalajara. Periférico Norte 799, Núcleo Universitario Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México. Tel. +52 (33) 37 70 33 00, ext. 25364. Correo-e: gerardo.romo@gmail.com. Carlos Quintero Castellanos es profesor. Cutonalá-Universidad de Guadalajara. Sede Provisional Casa de la Cultura-Administración: Morelos 180, Zona Centro, 45400, Tonalá, Jalisco, México. Tel. +52 (33) 35 40 30 20, ext. 64007. Correo-e: carlos.quintero@academico.udg.mx.

Artículo recibido el 5 de abril de 2011 y aceptado para su publicación el 19 de junio de 2013.

INTRODUCCIÓN

En este artículo se presenta el resultado de una intervención diagnóstica realizada en la sede local de una organización internacional, dedicada a promover la profesionalización de los gobiernos locales.

Para el análisis del caso, se utilizó una metodología de intervención diagnóstica que el primero de los autores ha desarrollado en los últimos años, para la formación del pensamiento y la práctica organizacional de los estudiantes.¹ La propuesta se elaboró considerando en el acercamiento tanto a la organización como a los principales teóricos del pensamiento organizacional² desde tres continuos que se juntan para formar un campo de observación tridimensional.

Por una parte, en uno de los continuos se ubican, en los extremos, las dos disciplinas fundamentales: la sociología y la administración. En cada punto de encuentro entre ellos están las pretensiones de explicación y norma que los caracterizan.

Por otro lado, se busca vivir la intervención sin separarse nunca del hilo que se tiende inevitablemente entre la tensión y el conflicto, consustancial a cualquier acción organizada, con la cooperación también indispensable que hace que el esfuerzo colectivo siga siendo posible.

Y como tercera línea argumentativa, se asume la que han trazado los teóricos que apuestan por el análisis estratégico (Crozier y Friedberg, 1990), al considerar la racionalidad limitada, el uso de las capacidades personales para el control de las zonas de incertidumbre, la inevitabilidad del poder como relación, así como las reglas de juego, las particularidades estructurales o limitaciones objetivas de los sistemas de acción concretos.

¹ Al respecto véase Romo Morales (2011).

² Nos referimos a aquellos autores fundadores de las escuelas más reconocidas y sólidas del pensamiento organizacional: Taylor (2000) y Fayol (1981) para la escuela de la administración científica y clásica; Weber (1981) y la teoría de la dominación; Mayo (1972) para la escuela de las relaciones humanas; Hall (1996), Elliott (2004) y Mintzberg (1991) para entender la estructura y la influencia de los elementos contingentes o contextuales en la organización; Simon (1947), y Crozier y Friedberg (1990), para entender las limitaciones de la racionalidad del actor de las organizaciones o la estrategia de los mismos como una cualidad sólo comprensible *ex post* y, además, Powell y DiMaggio (1999), y March y Olsen (2007), para entender el asunto de las instituciones.

En términos metodológicos, el acercamiento a la organización se realizó con una batería de instrumentos propios de metodologías cuantitativas (recopilación de información, análisis de redes, estadísticas básicas) y cualitativas (entrevistas y observaciones no participantes),³ que permitieron la recopilación de datos provenientes de fuentes primarias, así como la incorporación al análisis de interpretaciones comprensivas.

Los instrumentos señalados permitieron reunir información y construir conclusiones desde cuatro ángulos o dimensiones de observación: 1) intencionalidad explícita: básicamente refiere a lo que la organización, de manera formal, asume como su razón de ser, el objetivo colectivo de existencia de la organización; 2) estructura: la estructuración formal e informal de los tipos y niveles de jerarquía; 3) poder y estrategias: la manera en la que estratégicamente ponen en juego sus capacidades para lograr el mayor control posible de las zonas de incertidumbre, y 4) contexto: que analiza la forma en la que el entorno o condiciones contextuales inciden o condicionan lo observado en las dimensiones anteriores.

El artículo está dividido en tres partes principales: esta introducción, la presentación de la organización caso, en donde se aplica el análisis de las dimensiones mencionadas arriba, y las conclusiones, que sintetizan los resultados del estudio y en la que se hacen recomendaciones generales que consideramos pueden ser útiles para investigaciones posteriores o la observación diagnóstica de organizaciones afines.

LA ORGANIZACIÓN CASO

La organización caso se eligió a partir de algunas características que nos permiten mostrar con claridad la metodología de intervención y, además, mediante su análisis, abonar a la discusión sobre la relación entre formas de administración de lo público en el ámbito local y los organismos que buscan incidir en su mejora mediante consultorías y otras formas de apoyo.

³ Debido a un compromiso de confidencialidad, cuando se exprese en este trabajo la opinión de alguno de los trabajadores de ICMA LA las citas correspondientes sólo contendrán el número que le asignamos al informante y la fecha en que se realizó la entrevista.

Estamos hablando de una organización no gubernamental que es joven y pequeña en tamaño: la sede latinoamericana del International City / County Management Association (ICMA LA).⁴

ICMA LA es una filial, que tiene como matriz la organización ICMA Internacional; esta última tiene su sede en Washington, D. C. y cuenta con alrededor de cien empleados directos, más varios miles de asociados gremiales.

Al hablar de la asociación se debe tener claro un proceso histórico amplio, con su origen en Estados Unidos. ICMA se fundó legalmente en 1914 en Chicago, Illinois. Mientras que el primer “city manager” se contrató en Staunton, estado de Virginia (Chávez y Villasana, 2010).

El movimiento político en el que se fundó la asociación era progresista. Afincado en una filosofía política liberal, tuvo como máximo exponente en el sector gubernamental a Woodrow Wilson. Dicho movimiento propugnaba por la limpieza política del sistema y el profesionalismo gubernamental, así como por el uso de métodos científicos para llevar a cabo los negocios del Estado (Newell, 2004).

El movimiento persistió y se consolidó bajo un esquema político liberal-democrático. Con base en dichos principios, buscó la separación de lo político frente a lo administrativo. En el ámbito local, esto significó darle a los alcaldes y concejales de ciudades y condados un papel político, cuasi-legislativo, que incluía entre sus responsabilidades construir las agendas locales, mientras que el brazo ejecutivo quedaba en los gerentes de ciudad.

ICMA encontró su nicho institucional al agremiar a estos últimos. El hecho de que el movimiento de administración científica (Taylor, 2000) ocurriera en la misma época, orienta sobre el sentido de la asociación en sus primeros años. La historia del federalismo estadounidense es también la historia de ICMA (Wright, 1997). La asociación se convirtió en una instancia de cabildío y presión a favor de los intereses de los gobiernos locales y comarcales.

A lo largo de su trayectoria, ICMA ha ido construyendo un capital tanto discursivo como de experiencia y conocimientos con el cual asume la res-

⁴En este texto se mencionarán tres organizaciones que comparten el mismo nombre ICMA: ICMA Latinoamérica, que es la organización de estudio; ICMA International, que es la organización inmediatamente superior, y la organización matriz, ICMA.

ponsabilidad de promover la profesionalización de los gobiernos para una mejor administración local. ICMA se convirtió en un nodo donde convergen expertos, se genera investigación aplicada y se transfieren conocimientos.⁵

Luego de un importante crecimiento en Estados Unidos, ICMA decidió ampliar sus zonas de trabajo, tanto en términos espaciales como de clientes y asociados. Se empezó a expandir por el mundo de la mano de proyectos de cooperación para el desarrollo, y actualmente genera procesos de consultoría y acompañamiento.

En este contexto, ICMA Latinoamérica inició sus actividades al coincidir su interés con el de una estrategia de cooperación internacional enfocada a profesionalizar los gobiernos locales en México, financiada por la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Al entrar en América Latina, USAID buscaba capitalizar algunos procesos de modernización y apertura política que se promovían en la región y que fortalecían a los gobiernos municipales.⁶ ICMA LA comenzó operaciones en 1998,⁷ cuando se estableció formalmente en la región, desde entonces su sede es la ciudad de Guadalajara, en México.⁸

La agencia investigada, según los relatos recuperados, ha pasado por diferentes momentos de bonanza y crisis. En términos financieros, los momentos de números rojos se explican, por los mismos actores involucrados en su administración, debido a la baja demanda de los municipios mexicanos y gobiernos locales latinoamericanos de los servicios proporcionados por ICMA. En estas condiciones, los recursos financieros se reducen y la operación normal se contrae. En situaciones críticas, “se llegó a contar con sólo dos miembros: el director general y el director de operaciones” (Administra-

⁵ Por ejemplo, patrocinan redes de transferencia de mejores prácticas de evaluación del desempeño u organizan conferencias para administradores locales (International City / County Management Association, 2010).

⁶ En este sentido, para México fue relevante la Reforma Constitucional en su artículo 115.

⁷ Antes de eso, a principios de la década de los noventa, algunos miembros de ICMA del área metropolitana de Phoenix, ofrecían asistencia técnica directa y gratuita a algunos municipios del estado de Sonora durante los fines de semana.

⁸ Poco tiempo después de esta fecha, se estableció una oficina en la ciudad de México que sólo funcionó durante un lapso muy breve.

tivo, 2010). Después de esto, ocurrido en 2006, las operaciones se regularizaron y se reestructuró el sistema financiero.

Hasta aquí la descripción de lo que es la organización caso. En lo que sigue vamos a realizar el análisis de la misma desde las cuatro dimensiones mencionadas.

LA INTENCIONALIDAD EXPLÍCITA

En esta dimensión consideramos lo que en la organización, de manera formal, se asume como razón de ser, como objetivo colectivo de existencia.

Asumimos que en toda acción organizada habrá siempre una parte de sí misma que se reconoce en la expresión de sus objetivos por parte de sus actores y que esta expresión podrá estar más o menos formalizada, y ser más o menos compleja, dando lugar a lo que desde el punto de vista administrativo podríamos denominar *misión*. Y proponemos como supuesto que los niveles de formalización de las organizaciones van a expresarse en la cantidad de documentos escritos que hablen de esa finalidad de la organización, o que establezcan las formas normativas o procedimentales que harán posible su concreción (nos referimos a leyes, reglamentos, normas o manuales de procedimientos). Mientras que la complejidad estará implicada no sólo en el número de documentos, sino en el tipo de estrategias que expresen para la consecución de la finalidad explícita.

Con esos argumentos, hicimos la revisión de los reglamentos, políticas, estrategias y demás documentos normativos escritos, que guían o condicionan el sentido de la acción de los sujetos involucrados en el campo organizacional de referencia, en el entendido de que esta guía busca que los esfuerzos se realicen de la manera más eficiente y racionalizada. En este sentido, ubicamos dichos documentos, observamos su congruencia y revisamos el grado o tipo de condicionamiento real que suponen para la acción cotidiana de los miembros de la organización.

Por esto proponemos la idea de que una organización está más o menos formalizada de acuerdo con el número de documentos normativos escritos que incentivan, en un sentido restrictivo, la acción de los sujetos involucra-

dos: cuantos más documentos funcionen en este sentido, más formalizada es una organización.

ICMA Latinoamérica cuenta con tres niveles jerárquicos: dirección general, direcciones funcionales existentes y cubre con proyectos específicos la república mexicana y toda la zona comprendida en el nombre de la organización.

ICMA cuenta con documentos normativos amplios y generales y, sin embargo, consideramos su nivel de formalización como bajo. Al interior de la organización esto se considera una situación institucionalmente positiva. Veamos.

Los miembros de ICMA LA, en entrevista, mencionan dos tipos de documentos normativos importantes para la organización:

- Código de ética
- Lineamientos
- Licencia de operación en América Latina
- Acta constitutiva

Y por otro, los funcionales:

- Perfiles de puesto
- Manual de operación internacional
- Guías metodológicas de los programas y servicios de ICMA LA
- Sistema de reportes financieros⁹

En el transcurso de su historia, los diferentes ordenamientos normativos se han reformulado como ajuste ante cambios en la situación contextual que ha tenido que enfrentar la organización. Así, aunque el Código se mantiene vigente, el criterio de los miembros de ICMA se ajusta a través de los lineamientos, para adaptar su comportamiento a experiencias concretas.¹⁰

⁹ ICMA LA cuenta además con guías de trabajo para los programas de intervención en municipios. Los programas con guías metodológicas formalizadas son: Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal (Refim), y Certificado de Sistema de Medición del Desempeño y Evaluación del Desempeño (Simed).

¹⁰ Muy diferente de lo que sucedería, por ejemplo, en una burocracia pública, donde cada uno de los pasos en un proceso administrativo se encuentran normados.

Lo observable es que tanto el Código de ética como los Lineamientos de ICMA, son documentos que proporcionan identidad a los miembros de la organización. Regulan de manera amplia y con cierto grado de laxitud el comportamiento de sus miembros y empleados, orientan la acción pero no la definen en un sentido absoluto, ni limitan su creatividad.¹¹ Esta situación confirma la propuesta teórica de que la regla sólo es estructurante si puede ser suspendida o modulada (Friedberg, 1993).

Los entrevistados consideran también que los documentos, salvo las guías metodológicas de los programas y servicios, son internos a la organización. Otorgan el carácter de estratégicos al Código de ética y Lineamientos y, de manera tímida, consideran que el Sistema de reportes financieros comparte este carácter, pero que también tiene un sentido operativo.

Mientras que ICMA en Estados Unidos cuenta con documentos de planificación estratégica y financiera (ICMA, 2008), ICMA LA no tiene documentos formalizados de planificación.¹² Se recurre a la normalización de capacidades (Mintzberg, 2005) de los miembros para la coordinación, así como la normalización de procesos y resultados *ad hoc*, para los programas de intervención en gobiernos y administraciones locales.¹³ El adoctrinamiento (Elliott, 2004) también es importante en este sentido.

Ahora bien, en la organización hay acciones y actitudes que hacen pensar en un sistema no formalizado de planificación. En ese sentido interpretamos el que al principio del año, el director general, el de operaciones y el administrativo, se reúnan para plantear las metas anuales de la organización, el seguimiento de proyectos, el presupuesto y una visión anual. En éste último elemento, se plantea lo que se desea de ICMA LA en el año (Administrativo, 2010).

¹¹ Como ejemplo, cada año el Consejo Directivo de ICMA decide sobre casos que llegan a él para la expulsión de miembros que se alejaron del Código y Lineamientos; cada dos años se expulsa a un miembro, en promedio (Administrativo, 2010).

¹² En cuanto a la formalización de objetivos estratégicos, el director general señala que hay claridad en cuanto al reconocimiento de dicha condición por parte de los actores; entendiendo la estrategia como la profesionalización de los gobiernos municipales, la implantación del modelo de gerente de ciudad y el sostenimiento de la salud financiera de la organización.

¹³ Utilizan también algunos elementos administrativos para la planificación, entre ellos la Licencia y el Sistema de reportes financieros.

Los actores de la organización sostienen que los principios de ICMA y la misión de ésta se mantienen intactos en el contexto de ICMA LA, al adecuarse las actividades, tareas y proyectos a estos elementos de normativos.

Relación de documentos normativos y estratégicos con los programas

Hasta aquí hemos visto la función normativa que ejercen tanto el Código de ética como los Lineamientos. Ahora analizamos los siguientes documentos y su relación con programas operativos de ICMA.

- a) Licencia de operaciones en América Latina. ICMA International concedió una licencia de operación a la asociación civil corresponsable ante ICMA. Dicha asociación otorgó los poderes de administración al actual director general para el uso del nombre, participación en la organización, acceso a recursos, etc. En dicha licencia se especifican algunos procedimientos, como hacer reportes financieros periódicos para la organización central.
- b) Acta constitutiva. Es el documento firmado ante notario que da identidad jurídica a ICMA LA.
- c) Perfiles de puesto. Son documentos administrativos en los que se especifican las responsabilidades y tareas de los distintos directores funcionales.
- d) Manual de operación internacional. Es un documento de reciente creación. En él se establecen lineamientos particulares para todas las subdivisiones de ICMA Intl. Teniendo operaciones en todo el mundo, se establecieron documentos acordes con el Código de ética y los Lineamientos para las operaciones en situaciones heterogéneas.
- e) Guías metodológicas de los programas y servicios de ICMA LA. Son los documentos que especifican la labor de los miembros de ICMA LA al momento de prestar un servicio u operar un programa con alguna autoridad local.
- f) Sistema de reportes financieros. Es un sistema de monitoreo financiero que ICMA LA realiza cada tres meses. Lo requiere la dirección en Washington.

Los anteriores documentos normativos intentan generar incentivos para que se cumpla el motivo central de la organización, que es promover la excelencia en la administración pública local. Esta perspectiva requiere, forzosamente, una aproximación estratégica puntual a la organización. En ese sentido, los distintos elementos que intervienen en el sistema de planificación no presentan un cuadro integrado de trabajo. A este respecto podemos decir que son elementos programáticos poco acoplados, cada uno de ellos con un contenido sustantivo probado para el logro de la misión, pero al no encontrarse una relación de causalidad lógica entre ellos, se pierden oportunidades.

Por otra parte, el Código de ética y los Lineamientos, aun cuando sirven para contextualizar a los participantes de la organización y para que éstos interioricen un discurso, su relación causal con los programas de ICMA, como el programa de Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal (Refim), no es sólida.

A continuación se hace un análisis de este último programa como ejemplo que nos permite entender esta relación de mejor manera.

En palabras de ICMA LA, el Refim tiene como objetivo “reconocer a las autoridades municipales que trabajan para mejorar la estructura y el afianzamiento institucional del gobierno, con el fin de asegurar un buen y continuo desempeño —en el corto, mediano y largo plazos—”. Para ello el Programa “define los niveles generales de institucionalidad que son recomendables para la operación administrativa de los gobiernos locales y, por otra parte, ofrece un formato de evolución para el logro de los niveles deseados en el tiempo. Los niveles son *de facto* normas o estándares”. El instrumento básico del programa es “una herramienta metodológica de evaluación que mide el avance en la construcción de la institucionalidad del gobierno municipal. La herramienta, por sí misma, es una guía que define los pasos a seguir para lograr el avance deseado; es de tipo escalonado y permite visualizar los logros, brindando pautas o guías sobre lo que es necesario realizar o fortalecer para desarrollar la institucionalidad en el gobierno municipal” (ICMA Latinoamérica, 2006).

El supuesto implícito con el que se diseñó el Refim, de acuerdo con ICMA LA, es la división clara entre política y administración; así como asu-

mir que una organización institucionalizada es intrínsecamente mejor. En el programa se entiende a las administraciones locales como cuerpos funcionalmente divididos que se relacionan entre sí de manera ordenada para ofrecer resultados a la ciudadanía.

En ICMA LA se cuenta con un modelo de administración local genérico, que se supone ideal para cualquier administración local sin tomar en cuenta factores culturales específicos. Por ejemplo, si en Maricopa County, estado de Arizona en Estados Unidos, la cultura organizacional es de cierto carácter, y el Refim se adapta adecuadamente a esta condición, no pasa necesariamente lo mismo en un municipio del interior de algún estado latinoamericano. En este sentido, el perfil de una administración municipal ideal de ICMA LA es uno relativamente ajeno a la cultura local, sin embargo, este programa ha mostrado resultados positivos concretos en algunas experiencias mexicanas.¹⁴

En términos conceptuales, Refim “define los niveles generales de institucionalidad que son recomendables para la operación administrativa de los gobiernos locales”, y lo hace mediante la medición de los esfuerzos y productos realizados por los ayuntamientos en cuatro áreas: finanzas, planeación, recursos humanos y marco legal. Considera una clasificación del uno al cinco, que señala el nivel de institucionalidad de la administración, a través de la evaluación de un conjunto de indicadores.

Al respecto, destacamos dos elementos críticos: 1) no se evalúa la repercusión de las medidas tomadas por el municipio con base en el programa y su relación con áreas “de línea”, como seguridad o programas de bienestar social, es decir, en términos de influencia en el desempeño y 2) no se diferencia hacia dentro de las áreas en cuanto a grados de importancia; cada una de las áreas es igualmente importante, sin ponderarse entre sí. Con un número distinto de indicadores para cada una de las cuatro áreas que evalúa, no se normaliza la trascendencia de los resultados para la consolidación del diagnóstico general del Refim. El problema aquí es que, al final, cada

¹⁴Para mayores referencias, véase International City / County Management Latin America (2010a).

una de las áreas influye en el resultado sin una ponderación clara y explícita, lo que genera un sesgo en el desempeño de la administración que utiliza el instrumento.

Desde el punto de vista metodológico, el análisis del programa Refim contribuyó a la comprensión de la dimensión de fines en la organización, porque se pudo analizar no sólo lo que se dice que se hace, si no también lo que se hace en realidad.

Una recomendación para el instrumento, y los fines de ICMA LA en general, es que se entienda el programa Refim como uno que homologa criterios administrativos importantes para las administraciones que participan en él. Y que ICMA LA puede subsanar áreas de mejora del programa, a través de un acompañamiento cercano y dialógico; donde los criterios que se utilizan puedan ser adaptados a la realidad local.

Otra posibilidad es construir ponderaciones para la evaluación. Discriminar de entre los elementos y las variables, aquellas que tengan carácter crítico para el mejor desempeño de las organizaciones públicas involucradas.

Por último, se debe considerar que una política local de mejora administrativa es un esfuerzo que, normativamente, debería ser integral. Por ello, el programa Refim debería ser parte de una mezcla de política pública amplia. Donde otros componentes, como la evaluación del desempeño, se incluyesen.

Misión y visión de ICMA LA

Para la propuesta metodológica que aquí se presenta es fundamental la *misión* de las organizaciones analizadas.

Es ahí donde se expresa, de manera clara y formal, el objetivo amplio y general de la acción organizada que establece el espacio o arena de interacción de los intereses de cada uno de los actores involucrados como participantes.¹⁵ Es ahí donde se manifiesta la intencionalidad explícita.

¹⁵ Simon (1991) elabora un modelo simple de tres actores básicos: funcionario, trabajador, cliente.

A continuación presentamos una revisión crítica de dicho documento de ICMA Latinoamérica. La *misión* de esta dependencia se expresa en los siguientes términos:

Crear excelencia en la gobernabilidad local por medio del desarrollo y de la promoción de la administración profesional de los gobiernos locales a nivel mundial (International City / County Association de México, 2006).

Esta redacción está basada en la versión más general que utiliza la organización en el ámbito internacional:

ICMA's mission is to create excellence in local governance by developing and fostering professional local government management worldwide¹⁶ (International City / County Management Association, 2010).

Es importante señalar algunos atributos comunes entre ambas misiones. En las dos se privilegia el momento administrativo de los gobiernos locales en función de la excelencia, como una característica que incide positivamente en el bienestar de las comunidades.

Por otra parte, ambas asumen una perspectiva universalista en dos sentidos: se proponen como misiones de actores de alcance global, y asumen que su discurso puede introducirse en cualquier estado y sociedad. Es decir, presuponen un estado y una sociedad que son capaces de dotarse de gobiernos, específicamente de gobiernos locales. Y asumen también que dichos gobiernos cuentan con una distinción entre lo político y lo administrativo, abonando con ello al discurso modernista de ICMA LA.

Los miembros de esta organización, de acuerdo con los resultados de las entrevistas y observaciones realizadas durante la investigación, muestran actitudes que permiten suponer una interiorización de la *misión* organizacional,¹⁷

¹⁶ Traducción propia: La misión de ICMA es la de crear excelencia en la gobernanza local al desarrollar y fomentar la gestión gubernamental local a lo largo del globo.

¹⁷ Esto se muestra al constatar que los entrevistados mencionan los distintos programas de la organización como mecanismos que mejoran la administración de los gobiernos locales.

aun cuando a la pregunta expresa no hayan podido recordar ésta de manera textual (entrevistas realizadas en octubre de 2010).

Si se relaciona lo anterior con los mecanismos de coordinación¹⁸ utilizados en la organización (Mintzberg, 2005), esto es relativamente inocuo. La cercanía entre los miembros permite mantener las actividades orientadas en un mismo sentido, pero al no tener clara la misión institucional, se dificultan los ejercicios de planeación a mediano y largo plazos. No los imposibilitan, pero sí los complican de manera importante. En ese sentido, es significativo que ICMA LA no cuente con visión ni con instrumentos de planificación a mediano y largo plazos.¹⁹

En resumen, con respecto a esta dimensión, si asumimos que el *quid* de la administración estratégica, según Aguilar Villanueva (2006), lo constituye el hecho de que el personal termine internalizando los instrumentos de planificación, en ICMA LA lo relevante va a ser el hecho de que este proceso se dé, a pesar de que no cuente con instrumentos formalizados, y que lo haga con estrategias informales, como los talleres de planeación estratégica, los programas internos de recursos humanos o las pláticas motivacionales. Lo importante aquí es que se logra consolidar un espíritu de cuerpo en el personal, en el que los miembros comparten valores y caracterizan su labor como aquella que permitirá mejores gobiernos locales.

ESTRUCTURA

En el apartado anterior revisamos los aspectos de ICMA LA relacionados con su proyecto, expresado en los documentos formales con que esta organiza-

¹⁸ En términos de Mintzberg (2005) existen seis mecanismos de coordinación organizacional: ajuste mutuo, supervisión directa, normalización del proceso de trabajo, normalización de conocimientos, normalización de resultados y, por último, estandarización de normas. El ajuste mutuo consiste en que la coordinación entre actores se realiza al momento del trabajo; la supervisión directa con una parte que supervisa y dirige a otra. Los procesos de normalización, en cuanto procesos de trabajo, conocimientos y resultados, buscan coordinar la acción de las organizaciones uniformando las labores, lo que saben los actores y los resultados de los procesos de trabajo. La estandarización de normas busca que los actores de la organización conozcan y apliquen las mismas reglas a sus procesos de trabajo.

¹⁹ El director general señala que los instrumentos de planificación y de visión no son explícitos, pero considera que se encuentran claros para los miembros de la organización (General, correo electrónico, 2011).

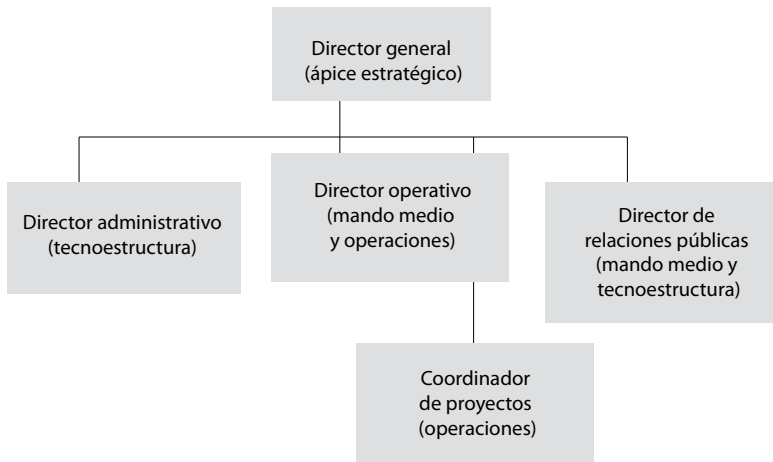
ción cuenta y que condicionan o incentivan el sentido de las acciones de los actores involucrados. En el presente, lo que haremos será revisar los elementos de estructura, entendida ésta como la distribución jerárquica, en los sentidos horizontal y vertical, de las funciones, atribuciones y roles de los actores involucrados.

Asumimos, con Elliott (2004) y Schlemenson (2002, 2007), que la estructuración de cualquier organización es diversa y que las posibilidades incluyen aquella que se plasme en los documentos de la intencionalidad explícita, otra la que se exprese en el imaginario de los actores involucrados, y una más, la que mediante un análisis pueda aparecer como real. La primera es la formal, la que establecen los documentos normativos. La segunda es la presunta, la que se presume por parte de los actores dentro de la organización. La tercera es la existente, la que emerge de la observación como realmente operativa en los hechos, y la cuarta, la requerida, la que propone el analista de acuerdo con una visión de mejora de la organización.

Para ICMA LA, el cuerpo normativo que orienta la práctica se encuentra en el acta constitutiva de la organización y en los perfiles de puesto. Los demás elementos, señaladamente el Código de ética y sus Lineamientos, intervienen en la estructuración de la organización; es decir, son recurrentes en la configuración práctica de ICMA LA a través de sus procesos: se espera que el comportamiento de los miembros de ICMA LA sea siempre coherente con el contenido de estos documentos, pero éstos no devienen en normas vinculantes en términos formales y legales de estructura organizacional. Los socios fundadores, que aparecen en el Acta constitutiva, otorgan poder de administración al director general. Esto, sin embargo, sólo se conecta con la realidad en forma de asignar los derechos de la organización al director general.

Con respecto a los perfiles de puesto, se obtuvieron cuatro: coordinador de proyectos, director operativo, director administrativo y director de relaciones públicas. Éstos sólo demarcan algunas competencias y actividades entre los distintos actores. Es significativo no encontrar un perfil de puesto del director general. De acuerdo con dichos documentos, la estructura organizacional sería como en el diagrama 1.

DIAGRAMA 1. Configuración formal de la organización



Fuente: Elaboración propia con base en documentos revisados.

La configuración formal presupone una coordinación de actividades por normalización de habilidades y una división del trabajo clara y definida; tanto en términos funcionales como de tareas y proyectos.

Ahora bien, la estructura presunta es muy distinta. Si se toma en cuenta que los procesos y las estructuras organizacionales son indisolubles (Hall, 1996), se adopta la estrategia de conocer los procesos y derivar de éstos la estructura.

En entrevista con el director general, se identificaron tres procesos distintos que son fundamentales para ICMA LA.

- Contabilidad y administración
- Programas regulares
- Proyectos especiales

El primer proceso, dado el tamaño de ICMA LA, es marginal; sin embargo, es uno de los más formalizados. Cuenta con un encargado directo y personal

de apoyo externo. El primero es el director administrativo, el segundo, un contador que supervisa la relación con las instancias tributarias. Este proceso se supervisa a través de la normalización de procesos por un miembro entrenado para ello.

El segundo proceso, entendido como programas regulares, se aboca a dos áreas de trabajo: la profesionalización y la evaluación del desempeño de los gobiernos locales. Dicho proceso es el que más contribuye a la misión de ICMA LA; sin embargo, no se trabaja lo suficiente al no ser rentable, a pesar de incluir algunas actividades como Refim, Icapi, y el Certificado Simed.²⁰

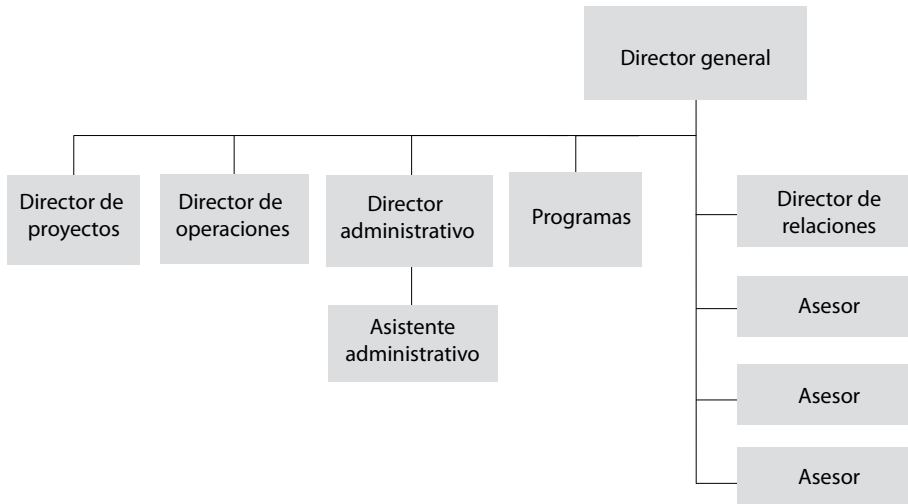
Estos procesos cuentan con manuales de operación y son supervisados directamente por el director general. Se utilizan mecanismos de coordinación basados en la normalización de procesos, supervisión directa y ajustes mutuos.

El tercer proceso, el de proyectos especiales, se ha vuelto sumamente importante para la organización y consiste básicamente en el desarrollo de productos especiales para municipios y otras entidades gubernativas. Estas actividades son muy rentables y utilizadas por la organización para mantener las finanzas sanas. Los proyectos son llevados a cabo, al interior de ICMA LA, a través del ajuste mutuo entre los miembros al momento de diseñarse para el cliente, con el cual se revisan y monitorean resultados.

Para completar la comprensión de la estructura supuesta, se pidió al director general hacer un bosquejo de la estructura organizacional tal como él la visualiza. De la síntesis de la información se generó la estructura existente como se muestra en el digrama 2.

²⁰ El Icapi es el acrónimo de Inventario para la Capacidad Institucional. Es un programa derivado de Refim, que focaliza en poco tiempo algunos puntos clave de capacidades administrativas en las organizaciones, (ICMA Latinoamérica, 2006). Por su parte, el Certificado Simed resume los sistemas de evaluación del desempeño de administraciones públicas (ICMA Latinoamérica, 2006). En estas actividades participan de manera continua el director general, el director de operaciones y personal que colabora continuamente con ICMA LA, pero sin afiliación permanente.

DIAGRAMA 2. Configuración de la estructura organizacional existente desde la perspectiva del director general



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Mecanismos de coordinación

Como hemos visto, a partir de su relación con la estructura, los mecanismos de coordinación constituyen un elemento fundamental cuando se vinculan a ésta como roles o procesos, pero también están relacionados con otro tipo de factores, más bien contextuales, como el tamaño de la organización, en una relación de relativa dependencia.²¹

Considerando que ICMA LA es una organización pequeña, y la naturaleza de las tareas más importantes son, digamos, artesanales; el mecanismo de coordinación más común es el de ajuste mutuo entre los actores.

Una situación común que muestra lo anterior es, por ejemplo, cuando se solicitan programas de profesionalización o evaluación del desempeño por parte de gobiernos locales o cuando se deben entregar declaraciones

²¹ La dependencia en el sentido de que a cierto tipo de tamaño le corresponderá, por lo general, cierto tipo de mecanismo de coordinación.

de impuestos, situaciones en las cuales se recurre a normas previas y estandarizadas, aunque de pequeña magnitud. Las tareas realmente importantes son aquellas de naturaleza contingente: los proyectos especiales “a la medida”, los cuales requieren adaptación mutua constante, confianza en la creatividad y conocimientos especializados de los operativos y consultores convocados.

Después del ajuste mutuo entre actores, la supervisión directa por parte del director general es el mecanismo de coordinación más usual. En palabras de uno de los entrevistados, “no se puede hablar de una división del trabajo fuerte en ICMA LA, se debe entender una división de tareas” (General, entrevista diagnóstica, 2010). Es decir, y recurriendo a su expresión: se realizan funciones de manera compartida, haciendo cada uno algunas tareas complementarias. En todos los casos, el director general, al ser el responsable legal de toda la organización, se mantiene como supervisor último de todos los resultados y productos de ICMA LA. Sin embargo, esta supervisión es secundaria respecto a la continua adaptación de los actores organizacionales.

El último mecanismo de coordinación, en términos de relevancia por el número de veces utilizado, es el de normalización de procesos en programas como Refim o Sindes o los propios de contabilidad.

A pesar de la centralidad del director general, hay algún grado de descentralización vertical; algunos programas dividen la responsabilidad entre el director general y otro actor que participe en el proyecto. Por esto consideramos que la organización estudiada es de naturaleza misionera,²² con fuertes tintes empresariales pero que se encuentra poblada por profesionales.

Con respecto a la relación que la estructura guarda con el contexto, podemos afirmar que la primera revela cierta debilidad respecto a su medio

²² En términos de Mintzberg (2005) existen siete configuraciones organizacionales: estructura simple, burocracia maquina, burocracia profesional, forma divisional, adhocracia, organización misionera y organización política. Cada una de ellas utiliza mecanismos de coordinación distintos, pone el acento en alguna parte fundamental de la organización y conforma de manera específica sus parámetros de diseño. La organización misionera es un tipo de organización configurada en torno a su misión y visión.

ambiente. Al comenzar como una organización subsidiada, no tuvo que buscar, al principio de su historia, la promoción de proyectos de intervención con gobiernos locales, situación que la llevó a enfrentar la crisis financiera ya mencionada.

Al enfrentar el problema, muchos controles externos perdieron fuerza, pero uno de los que sobreviven y cumplen su función es el del *discurso*. La misión de ICMA, junto con una serie de programas, como el Refim, por ejemplo, hacen que la organización transite de una muy formalizada a una con condiciones de relativa laxitud. La horizontalidad que muestra refleja una organización que puede responder rápidamente para adaptarse a su medio.

Una recomendación posible a la organización, en este sentido, sería la de buscar un nuevo posicionamiento con respecto al mercado que con el tiempo le asegure recursos. De esta manera, la consolidación y diferenciación estructural deberían ser estratégicas para mantener el flujo de recursos constante. Parte del proceso de posicionamiento debería orientarse a asegurar colaboraciones perdurables con actores institucionales. Esto, muy posiblemente, llevaría al uso de mecanismos de normalización de procesos y resultados, debido a los requerimientos de dichos colaboradores.

PODER Y ESTRATEGIAS

Hasta aquí hemos revisado las observaciones y el análisis de la organización desde dos perspectivas o dimensiones, la de la intencionalidad explícita y la de la estructura. En ambas, el acercamiento ha empezado por los aspectos más formales de la organización, para hacer luego algunas inferencias sobre los aspectos intrínsecos que estos elementos generan para la relación entre los sujetos involucrados, y la de éstos con respecto a las pretensiones formales de la organización. A continuación, vamos a revisar los aspectos que tienen que ver más con lo informal de la acción organizada. Veremos en términos concretos las condiciones del juego entre los actores y las relaciones estratégicas entre los mismos, en las que el poder desempeña un papel fundamental.

Este es el espacio de análisis en el que lo no explícito será revelado. Aquello que tiene que ver con la forma en la que los actores logran conciliar intereses que se asumen por definición no necesariamente coincidentes.

Para entender a qué nos referimos cuando hablamos de poder, tenemos que asumir que la conciliación que se supone indispensable es aquella que, bajo la expresión de los objetivos generales de la dimensión explícita y formal, genera los espacios para que cada uno de los actores involucrados, mediante el despliegue de estrategias, consiga la satisfacción de sus intereses en una relación positiva, cuando éstos se relacionan con el costo que le genera la consecución de los mismos (March y Simon, 1977).

Se asume que esta estrategia no es la que se enuncia en el principio de la acción, que la arena organizacional es compleja y está llena de coyunturas que obligan a los actores a hacer ajustes cuando aparecen, pero se asume también que esto último se manifiesta en un padrón de regularidades: ante situaciones iguales o similares, los actores repiten las acciones. Se puede asumir que esa manera de actuar es la estrategia que sólo será observable de manera *ex post* (Crozier y Friedberg, 1990).

Según esta condición, y considerando que las organizaciones nunca van a estar completamente reguladas y que, por lo tanto, se generan en las mismas espacios de incertidumbre, los actores, en ese despliegue estratégico, van a poner en juego sus competencias o especializaciones, su capacidad de relación con actores externos y relevantes para la organización, el control que tengan de la comunicación o información, así como las reglas organizativas cuando les expresen atribuciones convenientes, como fuentes de poder para lograr controles cada vez mayores de las zonas de incertidumbre (Crozier y Friedberg, 1990, 69-75).

En este contexto de análisis estratégico, el poder sólo puede ser visto como una relación, y expresará la capacidad de los actores para lograr de manera consciente o no que otros hagan lo que conviene a sus intereses.

Esta definición operativa, aparentemente simple, de poder concentra los argumentos de varios autores fundamentales para el pensamiento organizacional y la teoría social en general (Weber, 1981; Crozier y Friedberg, 1990; Foucault, 1999, 2001), quienes asumen que el poder, antes que una atribu-

ción, es una relación, que consideran la pertinencia de las capacidades o fuentes de poder que se ponen en juego en dicha relación, que sólo existe en acto, y que entienden que la estrategia y la racionalidad de los actores son fundamentales, porque se ponen en juego en arenas de pertinencia específicas.

Para trabajar esta dimensión en el caso analizado, se optó en principio por un análisis de redes que permitiera descubrir los patrones de interacción entre los actores en cuatro campos: financiero, de información, de autoridad y de retroalimentación.²³

Para ello, medimos las interacciones de la siguiente manera: en un cuestionario se les pidió a los miembros de la organización que describieran las relaciones y contactos que cada uno de ellos iniciaba en cada uno de los campos. Con los resultados se codificaron las relaciones en cuanto a interacciones y se alimentaron cuatro matrices, las cuales se consolidaron en una gráfica general de redes.

A continuación se presentan los cuadros que muestran las relaciones que se producen dentro de ICMA LA considerando los siguientes actores y sus códigos:

<i>Código</i>	<i>Actor</i>
DG	Director general
DA	Director administrativo
Prog	Programas
DO	Director operativo
Ases	Asesor
DR	Director de relaciones
Asist	Asistente

²³ Los cuatro campos propuestos son una reformulación de los mencionados por Hood (2007) como elementos instrumentales de acción social: información, organización, dinero y autoridad. El primero se refiere a lo que se da o se toma en cuanto a conocimiento necesario para la acción, el segundo es trabajo físico realizado. Por su parte, el dinero representa lo financiero de la organización, mientras que la autoridad la representan las órdenes y autorizaciones dadas entre dos miembros de diferente jerarquía. Lo que Hood llama organización, nosotros lo planteamos aquí como retroalimentación. Esto debido a la baja diferenciación funcional de nuestra organización caso, en donde existe una constante colaboración para la realización de las tareas. Recordemos que la mayor parte de éstas las realizan los miembros en equipo, y lo relevante será quién retroalimenta o revisa la labor. Lo que cada uno realice, seguramente, será corregido por otro. De esta manera, gracias a la presencia ya señalada del ajuste mutuo y la normalización como mecanismos básicos de coordinación, la retroalimentación sobre actividades está siempre presente.

Interacciones financieras

	<i>DG</i>	<i>DA</i>	<i>Prog</i>	<i>DO</i>	<i>Ases</i>	<i>DR</i>	<i>Asist</i>	<i>Total</i>
Director general		1	0	0	0	0	0	1
Director administrativo	0		0	0	1	0	1	2
Programas	0	0		0	0	0	0	0
Director operativo	0	0	0		0	0	0	0
Asesor	0	0	0	0		0	0	0
Director de relaciones	0	0	0	0	0		0	0
Asistente	0	0	0	0	0	0		0
Total	0	1	0	0	1	0	1	3

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Interacciones de información

	<i>DG</i>	<i>DA</i>	<i>Prog</i>	<i>DO</i>	<i>Ases</i>	<i>DR</i>	<i>Asist</i>	<i>Total</i>
Director general		10	1	1	1	1	1	6
Director administrativo	1		1	0	0	0	1	3
Programas	1	0		0	0	0	1	2
Director operativo	1	1	1		1	1	1	6
Asesor	1	0	0	0		0	0	1
Director de relaciones	1	0	0	0	0		0	1
Asistente	1	0	0	0	0	0		1
Total	6	2	3	1	2	2	4	20

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Interacciones de retroalimentación

	<i>DG</i>	<i>DA</i>	<i>Prog</i>	<i>DO</i>	<i>Ases</i>	<i>DR</i>	<i>Asist</i>	<i>Total</i>
Director general		1	1	1	1	1	1	6
Director administrativo	0		0	0	0	0	1	1
Programas	0	0		0	0	0	1	1
Director operativo	0	0	1		0	0	0	1
Asesor	0	0	0	0		0	0	0
Director de relaciones	0	0	0	0	0		0	0
Asistente	0	0	0	0	0	0		0
Total	0	1	2	1	1	1	3	9

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Interacciones de autoridad

	<i>DG</i>	<i>DA</i>	<i>Prog</i>	<i>DO</i>	<i>Ases</i>	<i>DR</i>	<i>Asist</i>	<i>Total</i>
Director general		1	1	1	1	1	1	6
Director administrativo	0		0	0	0	0	1	1
Programas	0	0		0	0	0	1	1
Director operativo	0	0	0		0	0	0	0
Asesor	0	0	0	0		0	0	0
Director de relaciones	0	0	0	0	0		0	0
Asistente	1	1	1	1	1	1		6
Total	1	2	2	2	2	2	3	14

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Condensado de interacciones

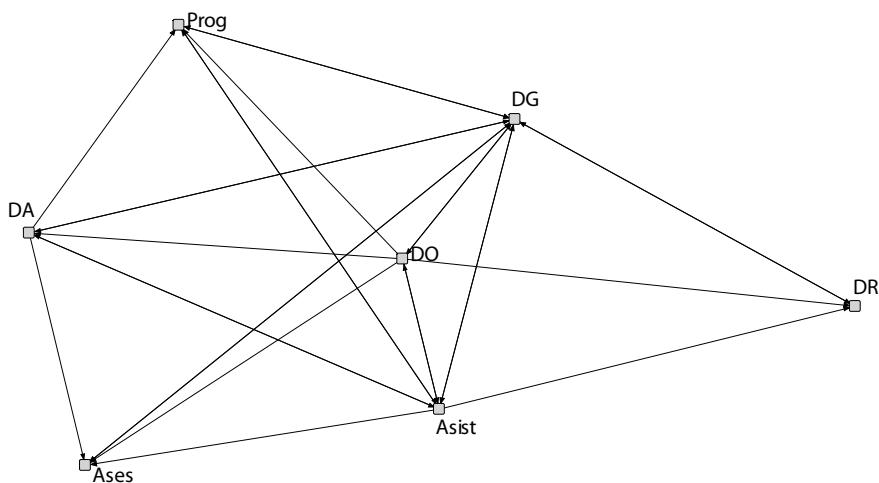
	<i>DG</i>	<i>DA</i>	<i>Prog</i>	<i>DO</i>	<i>Ases</i>	<i>DR</i>	<i>Asist</i>	<i>Total</i>
Director general	0	4	3	3	3	3	3	19
Director administrativo	1	0	1	0	1	0	4	7
Programas	1	0	0	0	0	0	3	4
Director operativo	1	1	2	0	1	1	1	7
Asesor	1	0	0	0	0	0	0	1
Director de relaciones	1	0	0	0	0	0	0	1
Asistente	2	1	1	1	1	1	0	7
Total	7	6	7	4	6	5	11	46

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Los cuadros de interacciones muestran algunas particularidades sobre la organización, entre las que destaca la centralidad del director general (DG). También muestran que el intercambio de dinero dentro de la organización no es algo que aparezca en las distintas relaciones. Únicamente el director administrativo y un asesor externo lo toman en cuenta, pero también resalta la centralidad del director general: el flujo de dinero comienza en él.

Por otra parte, el trabajo se realiza en díadas. La retroalimentación vuelve al director general el actor con la última palabra en toda la organi-

FIGURA 1. Red de actores dentro que conforman la organización



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas utilizando el programa Ucinet v6.1.

zación. El condensado de interacciones, se grafica como se muestra en la figura 1.

Dadas las condiciones estructurales básicas de la organización, como el tamaño pequeño y la baja formalización de reglas y procedimientos más allá de los programas, la mayoría de las interacciones son muy flexibles y cercanas. Esto dificulta distinguir el nivel formal del informal al momento del análisis.

Para resolver este problema metodológico, consideramos el discurso y los documentos normativos básicos de la organización: el Código y sus Lineamientos. Estos documentos son claramente estructurales para la organización. Si se asume que esto es de carácter formal, entonces las relaciones que se establecen en la parte de la organización que trata de incidir en la profesionalización de los gobiernos locales pueden analizarse como tales. Con esto en mente, queda claro que la mayor parte de las relaciones de liderazgo formal se llevan a cabo de manera bilateral entre el director general y los demás miembros de ICMA LA.

Las relaciones entre el director general y los demás aparecen, en la primera observación, como exentas de conflicto. Esto se revela por el trato cordial entre los miembros y la estrategia asumida de evitar, sistemáticamente, el uso de grados académicos o títulos de atribución formal en la comunicación interna. Esto se podría explicar por el tamaño de la organización y los pocos niveles jerárquicos formalmente expresados. Así, al no existir más que un nivel entre el asistente y el director general, las interacciones continuas llevan a un manejo interpersonal asertivo.

Sin embargo, al profundizar en el análisis de las evidencias nos damos cuenta de que, de una u otra manera, el conflicto emerge como condición ineluctable, así sea de manera latente. Una condición que nos permite asegurar lo anterior es cuando se señala la atribución del director general de vetar cualquier decisión interna. Él revisa, valida y autoriza a todos los miembros de la organización, sin ningún otro que lo evalúe a él, dentro de la organización en América Latina. La evaluación del director general se reporta al Concejo de ICMA y a ICMA International.

En este mismo sentido habrá que considerar que la interacción entre el director general y los demás miembros es más bien formal. Los actores, para el desarrollo de sus estrategias, tienen que considerar esta condición de veto, que en términos positivos se puede expresar como la necesidad de contar con el visto bueno de éste para casi cualquier proyecto. No hay entonces mucha distancia jerárquica formal, pero la que se percibe en la interacción, se asume como importante por los miembros de ICMA LA.

Si se profundiza en esta situación, la contradicción entre la horizontalidad discursiva (considerarse dentro de “una organización plana”) y la centralidad del director general, se detecta como un factor de sufrimiento institucional (Käes, 2002). Dado el marco formal de la organización, el director general siempre debe, en un momento u otro, supervisar a los demás actores.

La imagen percibida del director general es la de constituirse en la fuente primaria de información, de retroalimentación y de autoridad. Aun dentro de la actividad financiera de la organización, es él quien autoriza el presupuesto para los actores y proyectos. Esto entra en contradicción con la horizontalidad y el profesionalismo que manifiestan los actores en ICMA LA.

En términos funcionales, la consecuencia más directa es que la agenda de ICMA LA esté sujeta a la opinión de un solo actor; lo que hace que otros temas de posible interés pasen a segundo plano.²⁴

El director general, además, es el actor con más experiencia en la instrumentación de los servicios y programas de ICMA LA. Esto, por supuesto, le otorga una mayor capacidad de interacción. Además, al ser el actor que puede formalmente firmar contratos con otras instancias, monopoliza la vinculación formal con el entorno. Es central en cuanto a la comunicación. Por si esto no fuera poco, él es el único con comunicación funcional con la matriz estadounidense: gran parte de su poder proviene de ahí.

Si consideráramos un mapa de actores clave, junto al director general, que ocupa el plano más alto, tendríamos que considerar en seguida al director de operaciones y al director administrativo. Juntos son los que evalúan la estrategia anual, establecen las prioridades de la organización y asignan las tareas a los demás miembros del equipo.

El director de operaciones participa en los programas y servicios que ICMA LA ofrece, especialmente en los de profesionalización. De hecho, él participó en el diseño de algunos. Además, es el enlace institucional con otras organizaciones, como Ciudadanos por Municipios Transparentes o la Red de Investigadores de Gobiernos Locales. Parte de su capacidad para la interacción con los otros actores depende de su cercanía con el director general. Es el que, después de éste, más ha interiorizado los valores de ICMA, lo que le da más soltura al momento de evaluar el apego de los proyectos de ICMA LA al discurso de la organización.

El director administrativo, por su parte, es el actor que tiene a su cargo un área delicada para la organización: la contabilidad y las finanzas. Él propone las estrategias fiscales y financieras de la organización, mantiene el enlace y controla las relaciones con las instituciones gubernamentales de fiscalización; debido a estas actividades cuenta con medios de negociación en la estrategia con el resto de los actores.

²⁴ El director general señala que las decisiones son consultadas entre él y los demás miembros de la organización (General, correo electrónico, 2011).

Por supuesto, no son estos los únicos sujetos con capacidad de conseguir una determinada acción por parte de los miembros de la organización. Tenemos claro el hecho de que todos, al relacionarse, establecen una interacción en donde esta posibilidad está siempre presente, aun cuando sea por definición “reciproca, pero desequilibrada” (Crozier y Friedberg, 1990), y va a depender en muchos de los casos de la pertinencia que tengan sus fuentes de poder en cada una de las interacciones posibles. Así, queda claro cuando observamos que aquellos actores de la organización que se involucran con ésta en calidad de “asesores”, realizan labores muy específicas dentro de proyectos especiales. Y se les otorga la confianza para su participación, precisamente por la experiencia con que cuentan, de tal manera que dentro de estos espacios organizacionales específicos van a tener amplios márgenes de maniobra; que, por sus mismas características, no pueden trasladarse a otras áreas de la organización.

Es esa experiencia y la responsabilidad de tener a su cargo los proyectos especiales que son tan caros a la organización, lo que les da a los asesores la capacidad de negociación con el director.

Los demás actores: asistente administrativo, responsable de programas, director de proyectos, director de relaciones, son los que menos recursos tienen para poner en juego en sus estrategias. Sus posibilidades se limitan a la negociación de plazos y formas de entrega.

Conducción y liderazgo

Para completar el análisis de esta tercera dimensión, se consideró relevante revisar la forma en que el ápice asume, más allá de sus atribuciones formales, la conducción de la organización. Para ello, recurrimos a Elliott (2004), y recuperamos la idea de que la distancia entre los diferentes niveles jerárquicos va a estar legitimada en función del tiempo requerido para la realización de la tarea correspondiente; es decir, alguien cuya tarea tenga el horizonte temporal más amplio, debe estar más arriba en el organigrama. Si el directivo “A” tiene un horizonte, por ejemplo, de cinco años para cumplir con los objetivos marcados por la organización, los ejecutivos “B” y “C” deberían ser sus subordinados si sus tareas y objetivos se cumplen en sólo

cuatro y sus objetivos y tareas son, señalando lo obvio, necesarias para el cumplimiento de los objetivos y tareas de “A”. En ese sentido se puede hablar de distancias jerárquicas.

Para ICMA LA esto se cumple. Existen sólo tres niveles. El más alto tiene un horizonte temporal de largo plazo,²⁵ mientras que los demás niveles jerárquicos cuentan con horizontes temporales más cortos.

Las prácticas de liderazgo son comunes en ICMA LA. La centralidad del director general es muy visible, así como el reconocimiento de la autoridad de dicho actor por todos los demás miembros de ICMA LA.

Aun así, existen otros actores que asumen este rol: el director administrativo y el de operaciones cuentan con personal a su cargo y son nodos importantes para los demás actores.

Por otra parte, con respecto al trabajo en equipo, como un mecanismo de coordinación en el que por lo menos dos miembros de la organización laboran de manera conjunta estableciendo los parámetros de éxito para algún proyecto o programa, así como los objetivos y las metas, dos actores, el director general y el director administrativo, manifiestan que sí recurren a dicha práctica gerencial.²⁶ El director de operaciones, por su parte, reconoce que no para todas las labores se utiliza dicho mecanismo.

Ahora bien, estos últimos tres actores toman en cuenta las necesidades de los clientes al momento de establecer criterios de éxito. Se espera que su labor añada valor considerando elementos como la entrega puntual de los productos. También toman en cuenta que en la prestación de los servicios las contrapartes son necesarias. Recordemos que para ICMA LA, la existencia de una contraparte operativa, los clientes, forma parte de las metodologías de trabajo.

El director general realiza labores de liderazgo, como la fijación del contexto, aunque no de manera exclusiva. Es decir, considera riesgos y tiempos de entrega, particularidades del trabajo y la adecuación de los proyectos a

²⁵ El director general señala que la maduración de la figura del administrador o gerente de ciudad es de por lo menos diez años.

²⁶ De acuerdo con cuestionarios enviados el 18 de octubre de 2010. Se recibieron contestados entre el 20 y el 26 de octubre del mismo año.

las directrices de ICMA. Mientras que los otros dos actores replican las prácticas en sus ámbitos particulares.

Ahora bien, una práctica que tiene cariz institucional, y que no depende de proyectos específicos, es la reunión anual de planificación. En dicha reunión se establecen metas y objetivos para el año, sin embargo, esto no se traduce en documentos formales de planificación.

La evaluación dentro ICMA LA, de acuerdo con el director general, no existe. Dicho actor distingue la práctica de evaluación en ICMA Internacional y la que ocurre en ICMA LA. Él entrega un reporte anual sobre el desempeño de ICMA LA, que incluye un ejercicio prospectivo del siguiente año y está sujeto a una evaluación de su desempeño por parte de ICMA. Los otros actores consideran un ciclo más rígido.

Para finalizar con esta dimensión, destacamos que la importancia del director general se revele en las prácticas de gestión que son replicadas por los miembros de ICMA LA. Su centralidad para el funcionamiento de la organización también aparece en que las opiniones y valores que él promueve son aceptadas por los demás actores organizacionales.

EL CONTEXTO

Luego de haber analizado los aspectos formales (de intencionalidad y de estructura) y los informales a través de las relaciones de poder y estrategia, llegamos al punto en el que revisaremos la dimensión contexto para el desarrollo de los juegos organizacionales al interior de ICMA LA.

Cuando hablamos de contexto, nos referimos a aquel elemento que constituye el espacio externo, el ambiente con características particulares, en el cual se desarrolla la actividad cotidiana de los actores, que además, como señala Hawley, tienen la característica de influir “de manera potencial o de hecho en la población bajo estudio” (Hawley, 1968, citado en Hall, 1996, p. 219).

Esta dimensión la vamos a revisar a partir de las cuatro variables en que se subdivide la propuesta metodológica de Hall (1996), como cuatro características que no dependen de la capacidad racional de los actores al inte-

rior de la organización y que no son susceptibles de diseño: tamaño, cultura organizacional, tecnología y medio ambiente.

TAMAÑO

La organización es pequeña (al momento de la investigación estaba integrada por 10 personas), eso obliga a que sus miembros se involucren de manera intensiva en distintos proyectos al mismo tiempo. También actúa como un mecanismo de nivelación entre sus integrantes, con excepción del director general. Al mantenerse como una organización plana, sin mucha diferenciación vertical, el tamaño es una variable que obliga a una estructura sencilla y flexible; es decir, la complejidad estructural es menor.

Cultura organizacional

Uno de los resultados más interesantes encontrados en la intervención es el que se manifiesta en el sincretismo cultural que representa ICMA LA, que responde a la cultura extranjera a través de un esquema ético ajeno al contexto local, pero adaptado en algunos puntos torales.

Al respecto observamos un cierto resquemor respecto a las normas culturales de ICMA y su materialización en ICMA LA. Observamos un proceso de traducción institucional (Christensen *et al.*, 2007) en el que una idea externa es apropiada por la organización, pero al ser recuperada e incorporada cambia su significado.

Cuando el director general reconoce que son prioritarios los proyectos especiales para la agenda de ICMA LA, en vez de los que programática y directamente abonan a la misión de ICMA, hay una tensión que se supera adaptando el discurso externo en una estructura que premia la horizontalidad y el desempeño profesional de sus miembros.

De manera singular, los “asesores” en ICMA son los que participan en los proyectos especiales, mientras que los miembros estrictamente internos de ICMA LA, de acuerdo con la disponibilidad de personal, son los que mayormente operan los programas de profesionalización. Pero ninguno de los dos grupos aceptaría una intención política de su labor. Se entenderían como

profesionales de la administración pública local que laboran para la excelencia en la administración pública de dichos gobiernos, lugar donde, y a pesar de ellos, concurren también cuadros partidistas con sus propios intereses.

Con esto dicho, mucho de la estructura se explica. La horizontalidad es necesaria para un desempeño ejecutivo y profesional; sin profesionales que no requieran supervisión constante y jerárquica es sencillo mantener una estructura casi colegiada.

A pesar de ser flexible y pequeña, ICMA LA es una organización que requiere un liderazgo activo. El director general es central, tal como se revela en el apartado anterior. Es quien recibe y articula los flujos de información, dinero, conocimiento y, como instancia última, es quien puede ejercer sanciones y vetos.

Considerando además que los operativos dedican mucho tiempo a sus actividades, cuentan con opiniones fuertes sobre lo que debe ser y hacer ICMA LA y se identifican como iguales, pero con distintas responsabilidades, podemos sugerir que la cultura, en términos internos, es de carácter empresarial.

Ahora bien, ICMA LA también tiene mucho de organización misionera (Mintzberg, 2005). Agrupada en torno a una misión, la excelencia en los gobiernos locales de todo el mundo, hay una tensión inmanente entre las metas contextuales, como la solvencia financiera, y dicha misión. Esto antes que reducir el rasgo empresarial, lo afina. Se debe, como miembro de ICMA, satisfacer ambas metas: predicar la misión y mantener la organización. El carácter empresarial de los miembros provee energía a la organización. La cultura organizacional en ICMA LA es una muy fuerte y claro y por supuesto repercute en la estructura.

Tecnología

Entendiendo la tecnología como el *esqueleto* que soporta las actividades de la organización (Perrow, 1984), tendríamos que decir que aquella con la que cuenta ICMA LA es paradójica. Esto a partir de que programas ya formalizados, como el Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal o el Sistema Nacional de Indicadores de Desempeño, deberían reducir la ambigüedad en el acomodo de las actividades y participantes involucra-

dos; sin embargo, dado su carácter marginal en ICMA LA, su influencia en cuanto a estructura es también mínima. Los proyectos especiales y consultorías a organizaciones públicas los obligan a grandes esfuerzos. Entonces, la cantidad de participantes se vuelve muy fluida y variable, lo cual se revela con la cantidad de asesores que participan en esta línea de trabajo.

Ambiente

El ambiente de ICMA LA, la condición contextual en que se desarrollan sus actividades, es turbulento y hostil. Al ser sus principales clientes los gobiernos municipales, se deben adaptar a sus tiempos para colocar proyectos. Esto afecta la proyección temporal de los programas permanentes. No es fácil que un programa sobreviva más de una administración. Al acabar una se debe volver a ofrecer el programa a la administración municipal entrante.

Ahora bien, en términos de orientación institucional, la organización adapta un discurso: el de la profesionalización de los gobiernos locales. Transfiere elementos de dicho discurso y los incorpora a sus prácticas de organización interna, como el uso de sistemas contables rigurosos o la delegación de funciones en distintos miembros. Parecería un proceso de mitificación (Powell y Dimaggio, 1999) que se legitima manteniendo prácticas coherentes con su discurso y realizando una traducción institucional que da lugar a prácticas administrativas gerenciales y empresariales.

En cuanto a la institucionalización de la organización, un componente vital es el discurso de profesionalización y, dentro de él, el componente técnico. Así, en ICMA LA se supone que todos y cada uno de los proyectos y programas, tanto regulares como especiales, cuentan con un respaldo técnico sólido. Al participar, por ejemplo, con un gobierno local en el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño, se recurre a bases validadas y construidas por ICMA alrededor del mundo; dichos indicadores se consideran, *de facto*, como científicos y técnicamente válidos.

En resumen, dadas las condiciones contextuales del tamaño pequeño, con una cultura organizacional fuerte y definida, con un ambiente turbulento y cambiante donde se articulan discursos de traducción institucional,

la estructura es poco compleja en términos verticales y horizontales, pero no en cuanto a la dispersión espacial: está centralizada en torno al director general y prácticamente no está formalizada.

CONCLUSIONES

El artículo presenta los resultados de una intervención diagnóstica realizada en una organización de la sociedad civil dedicada a la promoción de mejores prácticas en los gobiernos locales.

El ejercicio se hizo con una metodología propia que incorpora elementos que tienen su origen en los dos pilares fundamentales del pensamiento organizacional: la administración, con su pretensión normativa, y la sociología, que busca más bien comprender y explicar. Del primer pilar se recuperan sobre todo elementos contenidos en la propuesta de la organización requerida de Elliott (2004), mientras que del segundo se utilizan categorías y herramientas del análisis estratégico (Crozier y Friedberg, 1990).

Las indagaciones y resultados se presentan siguiendo las dimensiones analíticas propuestas: intencionalidad explícita, estructura, estrategia y poder, y contexto.

Con respecto a la intencionalidad explícita, podemos afirmar que a pesar de contar con documentos normativos amplios y generales (que catalogamos como fundacionales y funcionales), el grado de formalización es más bien bajo. Esta conclusión surge sobre todo de la laxitud observada, en donde se pone de manifiesto el juego donde los actores involucrados enfrentan estratégicamente sus capacidades para el cumplimiento de sus objetivos. Esto fue evidente al analizar los procesos de planeación. En la organización analizada no se cuenta con documentos formalizados de planificación y para suplirlos se recurre a dos estrategias: la primera, de normalización de las capacidades de los miembros y de los procesos y resultados; la segunda, de adoctrinamiento, que se revela en el énfasis que se pone en que los miembros aprendan los lineamientos y códigos normativos de la organización.

Con respecto a la estructura, se constató que se trata de una organización compleja. Con un tamaño pequeño que, sin embargo, participa en

proyectos de amplia envergadura, asume una misión institucional ambiciosa y mantiene programas intensos en cuanto a interacciones internas.

Asimismo, se revelaron tres de las cuatro estructuras posibles: formal, presunta y existente. Se observaron diferencias sustanciales entre las dos primeras y una coincidencia importante entre la segunda y la tercera. Esto se explicó principalmente por el tamaño y, además, por las particularidades en cuanto a la formalización y la forma de coordinación más relevante observada: la del ajuste mutuo.

Con respecto a la tercera dimensión, la de poder y estrategia, se descubrió una fuerte centralidad por parte de un actor clave, el director general. Esta condición adquiere matices importantes, sobre todo si se compara con el hecho revelado durante la intervención de la horizontalidad jerárquica que sostiene la organización como parte fundamental de su discurso identitario. Se comprobó que la forma de relación principal para el trabajo es a partir de díadas, tal como se muestra en la descripción gráfica de la red de la organización.

Además se comprobaron dos supuestos fundamentales del análisis estratégico: la presencia del conflicto como un elemento ineluctable de toda acción organizada y la comprobación del poder como un elemento también siempre presente. Los miembros de la organización no dudaron en entender y categorizar al director general como el actor más importante.

Con respecto a la relación con el contexto, el análisis revela cierta debilidad de la organización, sobre todo en términos financieros. Es una organización vulnerable a los vaivenes del medio ambiente, sin fuentes continuas y seguras de financiamiento. Pero se observó también, en términos positivos, que gracias a la horizontalidad organizacional con que se maneja, puede responder rápidamente a las demandas de su entorno.

Una condición más que tiene que ser destacada en este apartado de conclusiones con respecto al contexto es la del sincretismo cultural con que vive de manera cotidiana esta organización. Si bien responde a una cultura extranjera a través de un esquema ético ajeno al contexto local, de manera habitual hace adaptaciones para el contexto latinoamericano.

Por último, señalamos aquí algunas de las recomendaciones fundadas en el trabajo realizado.

Por una parte, en un sentido normativo, la de actualizar la agenda de manera continua. Esto serviría para mantener en sintonía a la organización con sus contrapartes. También sería recomendable abrir el portafolio de servicios a otros productos y servicios que pusieran el acento en reformas post-nueva gestión pública. Ésta se apunta como tendencia contemporánea (Christensen *et al.*, 2007), antes que las reformas administrativas de corte gerencial.

Por la otra, en un sentido más sociológico y con la intención de mejorar su práctica organizacional, consideramos que el discurso de horizontalidad esconde una realidad de trabajo de silo; es decir, que cada uno de los actores actúa únicamente en algunos proyectos sin comunicarse con otros. Al haber restricciones contextuales que lo dificultan, abrir canales de comunicación, como reportes de avances y actividades a todos los actores, potenciaría resultados para la organización y ayudaría a combatir la incertidumbre de su ambiente. Al tener todos los miembros conocimiento de otros proyectos y programas, el intercambio de actores entre dichas actividades sería viable y se evitarían situaciones potenciales de parálisis organizacional causadas por la preeminencia actual de actores indispensables. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Chávez, O. y J. Villasana (2010), *ICMA Latinoamérica*, disponible en: http://www.icmala.org/images/stories/El%20administrador%20municipal%20en%20mexico_2010%20v1%20jv.pdf [fecha de consulta: 12 de octubre de 2010].
- Christensen, T., P. Lægreid, P. Roness y K. Arne Røvik (2007), *Organizational Theory for the Public Sector: Instrument, Culture, Myth*, Nueva York, Routledge.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Elliott, J. (2004), *La organización requerida: Un sistema integrado para*

- crear organizaciones eficaces y aplicar el liderazgo gerencial en el siglo XXI*, Buenos Aires, Garnica.
- Fayol, H. (1981), *Administración industrial y general*, México, Herrero Hermanos.
- Friedberg, E. (1993), “Las cuatro dimensiones de la acción organizacional”, *Gestión y Política Pública*, II (2), pp. 283-313.
- Foucault, M. (1999), *Estética, ética y hermenéutica: Obras esenciales, vol. III*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2001), *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hall, R. (1996), *Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice Hall.
- Hood, C. M. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- ICMA (2008), “About”, *Strategic Plan*, disponible en: http://icma.org/en/icma/about/organization_overview/strategic_plan [fecha de consulta: 22 de septiembre de 2010].
- _____ (2006), *ICMA Soluciones*, disponible en: <http://www.icmala.org/index.php?option=contenttask=blogcategoryid=68&idparent=229&Itemid=199> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2010].
- International City / County Management Latin America (2010), *ICMA Latinoamérica*, Programa Refim, disponible en: <http://demos.estratosol.com.mx/icma/index.php?option=contenttask=view&id=322> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2010].
- International City / County Management Association (2010a), “Results Network”, en ICMA, disponible en: <http://icma.org/en/results/home> [fecha de consulta: 22 de septiembre de 2010].
- _____ (2010b), “San Jose Conference Web”, disponible en: <http://icma.org/en/university/conference/overview> [fecha de consulta: 22 de septiembre de 2010].
- Kaës, R. (2002), *La institución y las instituciones*, Buenos Aires, Paidós.
- March, J. G. y J. P. Olsen (2007), *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.

- March, J. y H. Simon (1977), *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel.
- Mayo, E. (1972), *Problemas humanos de una civilización industrial*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Mintzberg, H. (1991), *Mintzberg y la dirección*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos.
- _____ (2005), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Newell, C. (2004), *The Effective Local Government Manager*, Washington, D. C., ICMA.
- Perrow, C. (1984), “La historia del zoológico o la vida en el arenal organizativo”, en G. Salaman y K. Thompson (comps.), *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Powell, W. y P. Dimaggio (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Romo Morales, G. (2011), “Ruta crítica para el análisis estratégico de las organizaciones (RC-AEO), propuesta metodológica para la intervención diagnóstica”, en Claudia Gutiérrez Padilla *et al.* (coords.), *Avatares del estudio de las organizaciones, Tomo 1: Perspectivas teóricas y metodológicas*, México, Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Schlemenson, A. (2002), *La estrategia del talento: Alternativas para su desarrollo en organizaciones y empresas en tiempos de crisis*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (2007), *Remontar la crisis: El desenvolvimiento de las organizaciones en su contexto*, Buenos Aires, Garnica.
- Simon, H. (1947), *El comportamiento administrativo*, México, Aguilar.
- _____ (1991), “Organizations and Markets”, *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), pp. 25-44.
- Taylor, F. W. (2000), *Principios de la administración científica*, México, Herrero Hermanos.
- Weber, M. (1981), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.

ENTREVISTAS

Administrativo, D. Entrevista diagnóstica realizada por C. Quintero, 24 de septiembre de 2010.

General, D. Correo electrónico, 10 de marzo de 2011.

General, D. Entrevista diagnóstica, realizada por C. Quintero, 24 de octubre de 2010.

ANEXOS

CÓDIGO DE ÉTICA

Principio I

Dedicarse a los conceptos del gobierno local eficaz y democrático por medio de los oficiales elegidos en forma responsable y considerar que la administración general profesional es esencial para el logro de este objetivo.

Principio II

Asegurar la dignidad y el valor de los servicios prestados por el gobierno y mantener una actitud constructiva, creativa y práctica hacia los asuntos del gobierno local, así como un sentido profundo de responsabilidad social como un funcionario público de confianza.

Principio III

Dedicarse a los ideales más altos de honor e integridad en todas las relaciones públicas y personales, con el fin de que el miembro pueda merecer el respeto y la confianza de los funcionarios electos, de los demás funcionarios, de los empleados y del público.

Principio IV

Reconocer que la función principal del gobierno local en todo momento es buscar el mayor beneficio de todas las personas.

Principio V

Presentarles a los oficiales electos proposiciones sobre las políticas, proporcionarles la información y los consejos sobre los asuntos de la política como una base para tomar decisiones y establecer las metas de la comunidad, así como mantener e implementar las políticas del gobierno local adoptadas por los funcionarios electos.

Principio VI

Reconocer que los representantes electos por el pueblo tienen el derecho del crédito por el establecimiento de las políticas del gobierno local; la responsabilidad de la ejecución de las políticas atañe a los miembros.

Principio VII

Abstenerse de cualquier actividad política que podría socavar la confianza pública en los administradores profesionales. Abstenerse de participar en la elección de los miembros del cuerpo legislativo que lo emplea.

Principio VIII

Hacer que el mejoramiento continuo de la capacidad profesional del miembro sea un deber, así como el desarrollo de la competencia de los empleados en el uso de las técnicas administrativas.

Principio IX

Mantener a la comunidad informada sobre los asuntos del gobierno local, promover la creación de comunidad entre los ciudadanos y todos los oficiales del gobierno local, enfatizar el servicio amistoso y cortés hacia el público y tratar de mejorar la calidad y la imagen del servicio público.

Principio X

Resistir cualquier usurpación de los deberes profesionales, bajo el precepto de que el miembro debe estar libre para llevar a cabo las políticas oficiales sin interferencia, así como para manejar cada problema sin discriminación sobre la base de los principios y la justicia.

Principio XI

Manejar todos los asuntos del personal sobre la base del mérito, para que la justicia y la imparcialidad gobiernen las decisiones del miembro, en cuanto se relacionan a los nombramientos, ajustes salariales, ascensos y la disciplina.

Principio XII

No buscar favores; creer que el crecimiento personal o la ganancia lograda por medio de la información confidencial o mediante el mal uso de la confianza pública es deshonesto.

Fuente: Código de ética de ICMA, recuperado el 22 de septiembre de 2010 desde la página www.icmala.org.

LINEAMIENTOS DE ICMA

- Proveer un ambiente que asegure la existencia continua y efectiva de los gobiernos locales representativos, promoviendo el entendimiento de que la democracia otorga privilegios y asigna responsabilidades a cada ciudadano.
- Reconocer el derecho de los ciudadanos para influir en decisiones que afecten su bienestar, abogando por un foro significativo de participación ciudadana y expresión del proceso político y facilitando el entendimiento de los valores y metas de la comunidad.
- Respetar la individualidad de cada comunidad, reconociendo la interdependencia entre los grupos y buscando siempre la promoción, coordinación y cooperación.
- Buscar un balance en el proceso de la elaboración de políticas a través de los valores culturales y sociales de cada comunidad.
- Apoyar un equilibrio entre las necesidades de la comunidad y la preservación de los recursos humanos, económicos y naturales.
- Abogar por una regulación justa y adecuada, así como por la oferta de servicios públicos, reconociendo que las necesidades y expectativas referentes a éstos varían a lo largo de la comunidad.
- Desarrollar un gobierno local dinámico que sea sensible a las necesidades de la ciudadanía; que continuamente se autoevalúe y busque a través de técnicas y tecnologías la forma más efectiva de servir a la comunidad.
- Afirmar el valor intrínseco del servicio público, creando un ambiente que inspire a la excelencia y fomente el desarrollo profesional y personal de todos los empleados del ayuntamiento.
- Buscar un balance en el crecimiento de la vida profesional, intelectual y emocional.
- Demostrar un compromiso con la ética profesional y sus ideales, apoyando a los colegas para mantener estos ideales.
- Tomar la iniciativa para crear diferentes oportunidades, ya sea de vivienda, empleo o culturales, en cada una de las comunidades y para todos sus habitantes.

Fuente: Lineamientos de ICMA, recuperado el 22 de septiembre de 2010, desde la página www.icmala.org.