

El Buen Gobierno de la Ciudad

VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas
Guayaquil, 12–16 Noviembre 2006



Josep Centelles i Portella
josep.centelles@iigov.org

ABSTRAC:

La presente comunicación se basa en dos extractos del recién publicado libro del autor, **“El Buen Gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional”** (Plural Editores, La Paz, Bolivia).

En primer lugar nos presenta el concepto de gobernanza como la nueva forma de gobernar adaptada a las necesidades de un mundo globalizado e interdependiente y la distingue de los métodos convencionales de toma de decisiones.

En segundo lugar el autor presenta la planificación urbana estratégica orientada al “pacto de ciudad” como una herramienta de gobierno que va mucho más allá del propio plan para ser portadora de una nueva cultura urbana y de gobierno basado en la gobernanza.

El Buen Gobierno de la Ciudad

VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas
Guayaquil, 12 – 16 Noviembre 2006

Josep Centelles i Portella
josep.centelles@iigov.org

CONTENIDO:

PARADIGMAS MODERNOS DE GOBIERNO.....	3
GOBERNANZA	3
GOVERNABILIDAD	4
EL MODELO BUROCRÁTICO.....	5
EL MODELO GERENCIAL.	7
GOBERNANZA Y ESTRATEGIA.	9
EL GOBIERNO REAL: GOBERNANZA, GERENCIALISMO Y BUROCRACIA SIMULTÁNEOS.	12
<i>Ejemplo: Recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos.</i>	12
HACIA EL “PACTO DE CIUDAD”	15
EL GOBIERNO MUNICIPAL Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.....	15
PLAN ESTRATÉGICO ORIENTADO AL “PACTO DE CIUDAD”.	17
<i>Plan estratégico, herramienta de gobernabilidad urbana.</i>	17
<i>Pacto de Ciudad.</i>	20

Paradigmas modernos de gobierno.

Gobernanza

Entendemos por **gobernanza**¹ la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública.

Esta estructura de relaciones está formada por un conjunto más o menos articulado de reglas formales e informales (leyes, normas, procedimientos, costumbres, valores, hábitos, etc.) que condicionan y establecen las pautas de interacción entre los actores en la toma de decisiones que afectan a la colectividad y a sus conflictos.

La gobernanza, como estructura de relaciones decisionales es cada vez más compleja, porque además de involucrar a actores de los diferentes sectores: público, privado y social, a menudo lo hacen con interdependencias multinivel. En la red decisional tenemos, desde las organizaciones sociales de base local, a las ONGs de carácter transnacional, de la iniciativa privada de pequeñas empresas a las grandes multinacionales y grupos de interés relacionados, además, claro está, de los diversos niveles gubernamentales.

Gobernanza es, por tanto, un término neutro para referirse a los mecanismos relacionales mediante los que los actores articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median en los desacuerdos y conflictos.

La interdependencia entre los actores es inherente al concepto de gobernanza.

En las sociedades actuales la formulación de políticas y la toma de decisiones públicas (especialmente cuando tienen carácter estratégico) ya no se puede hacer de manera unilateral o mediante modelos jerárquicos y cerrados. El concepto de gobernanza se adapta al modelo de sociedad formada por actores interdependientes y a una sociedad abierta y en red.

¹

Gobierno	<i>Government</i>	
Gobernar	<i>To govern</i>	
Gobernabilidad	<i>Governability & Governableness</i>	(manejabilidad)
Gobernanza	<i>Governance</i>	
Gobernación	<i>Governing</i>	

Gobernabilidad

Por otra parte, la **governabilidad** es una cualidad, un atributo, de un sistema socio-político. Un **sistema social es gobernable** (manejable) **cuando su gobernanza es efectiva**. Es decir, cuando tiene una gobernanza que permite resolver conflictos y tomar decisiones que se hagan realidad.

Como pasa con otros conceptos genéricos como libertad o justicia, a menudo es más perceptible la falta de gobernabilidad o el desgobierno que la propia gobernabilidad en positivo. La ingobernabilidad se manifiesta cuando no hay capacidad para resolver los conflictos entre actores de forma institucionalizada, es decir, siguiendo unas reglas de juego.

El objetivo es la gobernabilidad, es decir, que se puedan formular políticas de alcance colectivo, que se puedan tomar decisiones públicas que sean efectivas y que se puedan resolver los conflictos.

La confianza entre los actores, especialmente entre actores estratégicos², es un elemento crítico para la gobernabilidad. Generar relaciones de confianza entre los actores no es ni fácil ni rápido, pero es crucial para estructurar una gobernanza eficaz. A nivel local, la gobernanza se construye en gran medida sobre la base de confianzas interpersonales.

² Entendemos por “actores estratégicos” aquellas personas o, principalmente instituciones y representantes de grupos sociales que disponen de recursos de poder suficientes para perturbar el funcionamiento de las reglas i afectar la toma de decisiones, ya sea por su capacidad de veto o de bloqueo, ya sea por su capacidad de acelerarla o reconducirla hacia sus intereses.

El modelo burocrático.

Después de la Revolución Francesa y a lo largo del siglo XIX se fueron forjando y se consolidaron en Occidente los estados nacionales, que tuvieron como base la nación-mercado. Europa y Estados Unidos de América lideraron este proceso de adecuar los poderes del estado y las formas de gobierno a las necesidades del capitalismo emergente. Se pasó del Antiguo Régimen, donde el poder se transmitía por línea dinástica y era ostentado por la aristocracia, a las formas liberales de gobierno de concepción republicana. En realidad los impulsores de este cambio fueron los mercaderes y emprendedores capitalistas, la burguesía, que para generar riqueza exigieron además de inversiones públicas y protección del estado (protección física y jurídica), igualdad de oportunidades para el negocio, elemento este que la arbitrariedad del sistema aristocrático no ofrecía. En otras palabras, los principales operadores económicos demandaban al Estado inversiones públicas, seguridad jurídica e igualdad de oportunidades al servicio de la acumulación y la productividad.

El modelo de gobierno que mejor se ajustó a estas demandas de “Libertad, Igualdad y Fraternidad” de la era capitalista fue el que, ya entrado el siglo XX, teorizó el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) y que es conocido como el **modelo burocrático de estado** que al mismo tiempo se ajustaba al modelo de **nación uniforme** emergente en la época. Frente a la prioridad de la lucha de clases como motor de la historia en el pensamiento marxista, Weber prestó más atención a la racionalización como clave del desarrollo de la civilización occidental: la acción de gobierno, por tanto, debía ser guiada por la racionalidad instrumental plasmada en la burocracia. Posteriormente el estado burocrático triunfó, todavía con más fuerza, en los países que adoptaron el modelo económico comunista. El modelo weberiano significó el paso de sistemas de dominación patrimonial-aristocrático a un sistema de dominación racional-legal.

Las características definitorias del modelo burocrático weberiano son:

1. Carácter legal de las normas y de los reglamentos

La organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos que lo prevén todo, son exhaustivas, tocan todas las áreas de la organización y procuran minimizar las lagunas.

2. Carácter formal de las comunicaciones

Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta interpretación de los actos legales.

3. Racionalidad en la división del trabajo

Los cargos están bien definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad. Todos ellos adheridos a un manual con las rutinas claramente especificadas.

4. Impersonalidad en las relaciones de trabajo

La división del trabajo es absolutamente impersonal. Se habla de puestos y funciones, no de personas. Las personas van y vienen, las instituciones permanecen.

5. Jerarquía bien establecida de la autoridad

La jerarquía agrupa cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control. Ello significa orden y subordinación y se define con reglas limitadas y específicas.

6. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados

El desempeño de cada cargo está burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas previamente establecidas.

7. Competencia técnica y meritocrática

Los procedimientos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, a partir del merito y la capacidad del funcionario.

8. Especialización de la administración y de los administradores

La administración está separada de la propiedad en una organización burocrática. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología no son propiedad de los burócratas.

9. Profesionalización de los participantes

Los administradores de las burocracias deben ser profesionales.

10. Completa previsibilidad del funcionamiento

El comportamiento humano laboral debe ser perfectamente previsible, pudiendo deducirse todas las consecuencias posibles.

Las principales ventajas de este modelo burocrático son:

- Racionalidad e igualdad del administrado delante del Estado.
- Uniformidad nacional de rutinas y procesos.
- Continuidad de la organización más allá de las personas.
- Unidad de dirección con disciplina y orden.
- Confiabilidad por previsibilidad.

“La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de Organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde el punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficacia, y en este sentido es el medio más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquiera otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella.”

Max Weber

La construcción burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados-nación modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo y patrimonialismo en la administración. El modelo burocrático se ajusta muy bien a escenarios estables en los que desarrollan tareas repetitivas regidas por un procedimiento pre-establecido.

El modelo burocrático de gobernar, sin embargo, presenta también desde su origen serias deficiencias, entre ellas:

- Las normas o reglas (que son medios) se vuelven fines
- Ofrece una gran resistencia al cambio
- Presenta excesiva rigidez o falta de adaptabilidad
- Graves problemas de eficiencia

“El burócrata es el hombre de madera, partido por equivocación de los dioses que lo hicieron sin sangre, sin aliento ni desaliento, y sin ninguna palabra que decir. [...] Sabe transmitir ordenes, no ideas. Considera cualquier duda una herejía, cualquier contradicción una traición. [...] Es bastante improbable que el burócrata se juegue la vida, es absolutamente imposible que se juegue el empleo.”

Eduardo Galeano

El modelo burocrático mantiene su total vigencia para tomar las decisiones gubernamentales que implican un trato igualitario a través de protocolos bien definidos respecto a empresas y personas. Así, por un lado, las decisiones de contratación se deben tomar burocráticamente mediante procedimientos perfectamente reglados y transparentes. Lo mismo sucede con todas las decisiones que afectan a los derechos y deberes de las personas y de **una forma especial toda la administración tributaria y catastral**, que es y debe ser estrictamente de carácter burocrático.

El modelo gerencial.

Cuando se plantea la necesidad de que el estado preste más y más complejos servicios, el balance entre virtudes y defectos del modelo burocrático se desequilibra en el sentido de que sus defectos se magnifican. Así, los medios se vuelven fines, pues el burócrata no es evaluado por los resultados, sino por cumplir estrictamente con las reglas y las obligaciones rutinarias que de ellas se derivan. La complejidad de prestar servicios adaptados a la realidad diversa entra en choque con la premisa de la uniformidad de las rutinas. Pero el principal problema deriva de que es un modelo muy poco eficiente para prestar efectivamente tales servicios.

De hecho, el modelo burocrático resulta muy útil para **dominar** a la población administrada (cobrar impuestos y hacer cumplir determinadas leyes) y **controlar** los territorios aunque sean colonias muy alejadas, resulta bastante adecuado para ejecutar obra pública o para conceder permisos de operación a la inversión privada en obra

pública (por ejemplo, inversión privada en ferrocarriles), pero resulta muy inadecuado para prestar servicios a las personas y a las empresas.

En la década de los setentas, el Estado del Bienestar, con un amplio compromiso de prestar servicios personales, se enfrenta a una fuerte crisis fiscal que obliga a poner por delante la contención del gasto público, es decir, a primar la eficiencia por encima de todo. El modelo burocrático entra en tela de juicio pues la eficiencia es una virtud que nunca poseyó. Es en este entorno dónde florece lo que se denominó “Nueva Gestión Pública” y que al pasar el tiempo resulta más oportuno denominar “**gerencialismo**”.

El gerencialismo trata de transponer a los organismos públicos los criterios de funcionamiento de las empresas privadas y por lo tanto idear nuevos modelos organizativos del Estado que den a la acción de gobierno la garantía de alcanzar unos resultados con la debida flexibilidad y, sobre todo, bajo el imperativo de la eficiencia. La divisa del gerencialismo, denominada de las *Tres Es*, sería: “Economía, Eficacia y Eficiencia”, y sus principales características pueden esquematizarse en:

- Organización específica (para-empresarial) para cada tipo de servicio (agencias, empresas públicas, corporaciones autónomas *ad-hoc*, etc.)
- Evaluación por resultados (indicadores) una vez se han fijado unos objetivos concretos de cada servicio.
- Máxima eficiencia, es decir, mínimo gasto para los mismos resultados.
- Flexibilidad y adaptabilidad frente a personas, empresas y territorios.
- Los ciudadanos (o las empresas) han de ser vistos y tratados como “clientes”.

El gerencialismo, al adaptarse a la “demanda” de servicios, se puede adaptar también a las diversificadas necesidades de los distintos territorios, por lo que es congruente con la **descentralización**. El **principio de subsidiariedad** (colocar las competencias y las decisiones gubernamentales prioritariamente en los niveles más próximos a la ciudadanía) es también plenamente congruente con el modelo gerencial.

Como todo modelo, el gerencialismo tiene sus virtudes y sus defectos, por lo que su bondad no es intrínseca sino que depende de la oportunidad de su aplicación y de para qué se aplique.

La aparición a mediados de los ochentas de la Agenda Neoliberal lleva al gerencialismo a la máxima exacerbación al postular la máxima reducción del Estado, confiar al máximo en las bondades del libre mercado y tener como motor principal del progreso y de la acción de gobierno la competitividad entre empresas y entre personas.

Si la perversión del burocratismo es tratar con “administrados”, la exacerbación del gerencialismo al tratar con “clientes” comporta que si existen clientes no solventes tendrán serias dificultades para acceder a los servicios, lo que es fuente de desigualdad, malestar y desgobierno (déficit de gobernabilidad).

Si en la burocracia las reglas se volvían fines, ahora la perversión puede ser semejante, pues se confunden los “indicadores” con los resultados. El número de alumnos capacitados o las toneladas de residuos recolectadas, no tiene porqué tener relación con que los alumnos hayan aprendido algo útil o que tales residuos fueran los que

realmente debían haber sido recolectados. La remuneración del gerente, que debiera ser en función de los resultados alcanzados, se calcula en base a unos indicadores de desempeño, por lo que, a veces las habilidades más desarrolladas por el cuerpo gerencial no son las de prestar mejor el servicio, sino simplemente las de puntuar suficiente en los indicadores.

La gestión privada de muchos servicios públicos locales resulta extremadamente razonable en muchos casos y casi siempre más eficiente que la gestión directa burocrática, pero ello no tiene nada que ver con las privatizaciones entreguistas de servicios públicos a empresas amigas que conseguirán beneficios millonarios a base de capturar “peso a peso” recursos de una gran masa de población forzada a ser “cliente” de un servicio en monopolio.

Burocracia	Gerencialismo
Estructuras jerárquicas	Estructuras flexibles
Dirigido por reglas	Dirigido a objetivos
Evaluación por respeto a las reglas	Evaluación por resultados
Centrado en tareas	Centrado en indicadores
Orientado a “administrados”	Orientado a “clientes”
Tendencialmente centralizador	Potencialmente descentralizador

Gobernanza y estrategia.

La globalización, con sus facilidades de comunicación y con sus escenarios rápidamente cambiantes y un gran aumento de la incertidumbre exige en la actualidad una nueva concepción, acumulativa a las anteriores, de la acción de gobierno, exige gobernanza y estrategia.

Hemos visto que las formas deseables de gobierno y administración de las ciudades, como las de los estados, evolucionaron a mediados de los años setentas desde el modelo de burocracia weberiana, con estrictas normas jerárquicas basadas en un riguroso principio de legalidad, al modelo gerencialista, dónde primaban los resultados y se guiaban por criterios de eficiencia. En la actualidad, las nuevas formas de gobierno que se reconocen crecientemente como "gobernanza" no significan anulación sino la superación en positivo de las anteriores en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o el gerencialismo resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen desde luego todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que estamos en la era de la gobernanza, dónde la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

Por otro lado, la globalización ha quebrado el principio político-administrativo dominante en el burocratismo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse al territorio de su jurisdicción. Hoy un gobierno municipal al perseguir los intereses generales de su ciudadanía no puede reducir el ámbito de referencia de sus políticas a sus límites administrativos y territoriales. Contrariamente, en este entorno de gobernanza su capacidad más preciada es la de establecer acuerdos e impulsar proyectos con los otros gobiernos y con los actores privados y públicos que resulten en cada caso relevantes. De hecho cada política o estrategia plantea un marco territorial de referencia diferente, las políticas sociales de proximidad a las personas tienden a situarse a nivel de barrio, las políticas de movilidad tienden a hacerlo a nivel metropolitano, las grandes infraestructuras que la ciudad necesita se plantean a nivel nacional o incluso internacional, mientras las políticas de promoción económica son de una marcada elasticidad territorial.

La palabra gobernanza no es pues un mero neologismo que se haya puesto de moda, sino que acarrea concepto complejo que ya definimos al inicio del curso en la UDV 2, y que ahora corresponde completar.

Inherente a **gobernanza** está ver el mundo, en nuestro caso la ciudad, como un conjunto de **escenarios** situacionales en los que operan una amplia variedad de **actores** autónomos e interdependientes. Dichos escenarios evolucionan tensionados por fuerzas de tipo económico y cultural, tanto endógenas como exógenas. La única manera eficaz de incidir en estos escenarios constructivamente es mediante la formulación e implementación de **estrategias**.

Dada la progresiva apertura del mundo actual las tensiones, influencias o intromisiones de origen externo son poco predecibles y difícilmente controlables, por lo que la estrategia más común es la de **adaptación**. Nos hallamos de lleno ante el modelo del bergantín ajustando su navegación, primero, a base de apurar al máximo sus capacidades de predicción (**observatorios**) para evitar las tempestades y, segundo, adaptando su velamen y su timón a los vientos y corrientes incontrolables con los que se topa, para superarlos y, si es posible, sacar provecho de ellos.

Por lo que se refiere a las fuerzas internas que operan entre actores y que hacen evolucionar el escenario, éstas ya no responden mecánicamente a órdenes directas de un jefe o un gobierno como antaño, sino que básicamente responden tendencialmente a **incentivos** y **bloqueos** de carácter social, cultural y económico. Aquí no nos sirve el ejemplo del bergantín con un capitán que es obedecido con fe ciega por todos los marineros en los aciertos y en los errores, sino que estamos en un modelo de red de colaboraciones, dónde el mejor ejemplo, más que una malla de dos dimensiones, es una retícula multidimensional de nudos de tamaños diversos enlazados por cuerdas de desigual flexibilidad, longitud y grosor. Aquí, cada incentivo o cada escollo genera respuestas diferentes en carácter e intensidad en cada actor. El gobierno de esta retícula se logra más por inducción, convencimiento y **liderazgo** que por la fuerza directa, que lo único que conseguiría sería romper algunos enlaces. El liderazgo es la **política**, las cuerdas y los enlaces son las relaciones, es decir, son las **instituciones**. Desde esta perspectiva resulta evidente que **la calidad de la política y de las instituciones es fundamental para el buen gobierno de la ciudad**.

El liderazgo es la capacidad de formular estrategias y promover políticas comprendidas y aceptadas por la gran mayoría. Se trata de diseñar paquetes de políticas que combinan incentivos (económicos, fiscales, culturales, etc.) con barreras o frenos en forma de regulaciones a las distintas actividades urbanas. El componente del gasto público concebido como facilitador o catalizador de la acción de otros actores crece sustancialmente adquiriendo formas de capital semilla, subvenciones, incentivos fiscales, etc.

Cuando no hay dirección política explícita los escenarios evolucionan inercialmente hacia situaciones indeseables y/o insostenibles. La indeseabilidad o insostenibilidad vendrá, bien por su componente **económica**, pérdidas de empleo en cantidad, calidad o dignidad, bien por razones de degradación **medioambiental** insoportable, bien por malestar **social**, o por una combinación de las tres, caso que no es infrecuente. Una comunidad urbana sin gobierno (sólo con administración municipal), sin dirección estratégica, es como una malla de pescador abandonada a las corrientes marítimas, evolucionará al albur de ignotas fuerzas externas, básicamente las del mercado, hacia escenarios de decadencia, dependencia externa y pérdida de calidad en general.

Es obvio, que visto así el mundo y visto así el gobierno de la ciudad, el liderazgo para el buen gobierno exige elevadas dosis de estrategia. La dimensión estratégica deriva, no tanto de un enfoque a largo plazo (la evolución de los escenarios es tan rápida que el tiempo se ha encogido mucho) como del carácter holístico, global e integrador del análisis que conducirá a la formulación de políticas. En otras palabras, la estrategia exige una visión comprehensiva de la realidad (de sus actores y de las interrelaciones que mantienen entre ellos) sobre la que se pretende incidir, por ello, si se desea generar estrategias compartidas entre los actores lo primero que se necesita es compartir la visión del escenario sobre el que pretendemos actuar.

Es por ello que más que hablar de planes estratégicos, hablamos del proceso participativo para formular tales planes, proceso por el que se consigue elaborar de forma pactada las grandes políticas urbanas. Entiéndase bien que el nombre no hace la cosa, no es preciso formular un plan estratégico urbano para dotarse de estrategias urbanas compartidas, simplemente la concepción de plan estratégico que exponemos en este curso vendría a ser la caja de herramientas clásica con la que podrían formularse en una ciudad hipotética tales estrategias.

El gobierno real: Gobernanza, Gerencialismo y Burocracia simultáneos.

Se ha comentado que la gobernanza no significa anulación de la burocracia ni del gerencialismo, sino la superación en positivo de los mismos en aquellos ámbitos en que resultan inapropiados o ineficaces. A través de el siguiente ejemplo de un clásico servicio público local, se pretende ilustrar la necesidad de “convivencia” de los tres modelos en las formas actuales de buen gobierno.

Ejemplo: Recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

Situémonos en los años sesentas en una ciudad intermedia cercana a los 100.000 habitantes, el problema de las basuras se solucionaba con una brigada municipal dotada de camiones que recolectaban las basuras depositadas periódicamente por los residentes en un cubo frente a su casa en un horario determinado. Estas basuras se trasladaban a un vertedero o botadero a pocos kilómetros de la ciudad que algunas veces presentaba problemas de salubridad, pero de orden menor. No se precisaba de ninguna tecnología especial más allá de dotar a los camiones de algún cerramiento para evitar malos olores. Para las actividades industriales o manufactureras había una ordenanza específica que básicamente consistía en que las empresas debían hacerse cargo de la “eliminación” de sus residuos. Los escenarios de trabajo eran estables y los empleados municipales seguían unas reglas y procedimientos fijos que incluían variaciones estacionales, los casos de fiestas barriales y unas pocas variantes más. La gestión directa del servicio dentro de un modelo burocrático no presentaba especial problema.

A continuación, situémonos también en la misma ciudad a finales de los ochentas. El panorama de los residuos ha cambiado sustancialmente, la ciudad genera mucha mayor cantidad y muy diferentes tipos de residuos. Para la eliminación y valorización energética de los residuos nuestra ciudad se dotó de una incineradora de residuos con generación de energía eléctrica que se vende, dentro de la ley, a quien mejor la paga. La propiedad de la planta incineradora es una empresa municipal (100% capital público) al frente de la cual está un gerente. El Consejo Municipal le fija una misión, eliminar correctamente los residuos urbanos, y unos objetivos, hacerlo al mínimo coste. La operación es compleja pues la calidad de los residuos, que es cambiante (por ejemplo grado de humedad), afecta al rendimiento de la planta. Varias empresas privadas, aun no siendo de la ciudad, para cumplir su obligación de eliminar correctamente sus residuos normales, acuden a la planta incineradora y pagan por su servicio, son clientes de la incineradora. El gerente ve con buenos o malos ojos a unos o a otros en función de la “calidad” de los residuos aportados. Etc., etc. Estamos delante del modelo gerencial, que afronta complejidad técnica, se adapta a las necesidades del momento y que busca cumplir los objetivos del servicio pero con eficiencia. La empresa

incineradora es municipal, por lo que las principales variables estaban bajo el control del gobierno local.

Finalmente nos situamos en el año 2000. La generación de residuos per cápita continúa creciendo y su diversidad también. Así mismo aumenta el potencial contaminante de los mismos, que junto a un incremento de la sensibilidad social por el medio ambiente y la sostenibilidad, aconsejan un replanteo a fondo de las políticas de manejo de los residuos sólidos urbanos. Ello ocurre no solo en la ciudad sino en el país entero, por lo que aparece nueva legislación sobre residuos y sobre las responsabilidades que los gobiernos locales y regionales tienen en ellos. Ya no sólo se trata solamente de recoger toda la basura, sino que hay que implementar políticas de reducción de la generación de la misma y de reciclaje de importantes fracciones de los residuos generados, como papel, vidrio, etc.. Para ello, por ejemplo, se pone en marcha un sistema integrado de reciclaje de envases, o, en ciertas circunstancias, la obligación municipal de recolectar separadamente la fracción orgánica de los residuos urbanos para ser compostada y retornada al medio como abono agrícola.

En este nuevo escenario, no sólo aumenta la complejidad técnica y la variedad de actores involucrados en el servicio, sino que lo que resulta sustantivamente nuevo es la elevada interdependencia entre actores. Para ilustrar presentamos sólo algunos ejemplos. Entre niveles de administraciones, si el gobierno regional no ha construido la planta de compostaje, no tiene sentido la recolección por separado de la fracción orgánica. En relación con la ciudadanía, ¿cómo se puede obligar a los residentes a presentar los residuos separadamente?, más bien no se puede, mejor convencerlos. A los grandes productores de residuo compostable, supermercados, restaurantes, etc. se les puede obligar por ordenanza, pero se precisará su colaboración y pactar los términos de tal ordenanza, pues deberán capacitar a sus empleados para que hagan bien la separación de fracciones, o deberán hacer obras de reformas en sus instalaciones, etc. Entre la municipalidad y los operadores privados necesarios como las empresas papeleras para comprar el cartón, los desarmadores y/o trituradores de residuos voluminosos. Entre la municipalidad y la sociedad civil organizada, grupos de voluntariado, etc. La lista de ejemplos sería interminable. Estamos en el ámbito de la gobernanza que es el ámbito de aquellas decisiones que para que sean efectivas se precisa la colaboración de otros actores. Es también el ámbito de las decisiones estratégicas. En ambos casos se precisa la participación activa de múltiples actores, una participación orientada al compromiso, ya tales decisiones no serían efectivas si fueran tomadas por la municipalidad en solitario.

En resumen, los tres sistemas de gobierno coexisten y deben seguir coexistiendo pues cada uno aborda el paquete de decisiones que le corresponden:

Gobernanza: en este ámbito se toman las decisiones estratégicas y de colaboración con actores interdependientes. Ejemplo: la decisión de recoger separadamente la fracción compostable de los residuos, es un cambio estratégico importante en la política de residuos y precisa colaboración ciudadana, de empresas grandes productores y de otros niveles de gobierno.

Gerencialismo: en este ámbito se toman las decisiones de carácter técnico y operativo una vez se ha definido la estrategia y por tanto se han marcado las metas de cada agencia gubernamental especializada. Ejemplo: se define la tecnología adecuada y los métodos y frecuencias para la recogida de la fracción compostable, se toman decisiones de carácter empresarial para abaratar el proceso y alcanzar los objetivos fijados de recogida selectiva y de calidad de la fracción compostable.

Burocracia: en este ámbito se toman las decisiones que implican un trato igualitario a través de protocolos bien definidos respecto a empresas y personas, así por un lado, se toman las decisiones de contratación de las empresas prestadoras de servicios mediante procesos de contratación perfectamente reglados y transparentes, por el otro, las que afectan a los derechos y deberes de las personas. Ejemplos: se sacan a concurso las contrataciones del nuevo servicio de recogida selectiva de la fracción compostable; la recaudación de las tasas de basuras o de las multas a los infractores de la nueva ordenanza de residuos. De forma general, la administración tributaria es y debe ser estrictamente de carácter burocrático.

Idea fuerza.

Una competencia clásica del gobierno local, tan prosaica y a la vez tan necesaria para el buen funcionamiento de la ciudad como son las “basuras” ha servido para ilustrar la correcta convivencia de los tres paradigmas de gobierno, sin embargo resulta interesante remarcar que **los retos más importantes de nuestras ciudades, como son la generación de empleo digno, la sostenibilidad, la cohesión social y todo lo que de ellos se deriva en relación a la identidad y la autoestima de la ciudad, gravitan sobre todo entorno a la gobernanza**, es decir dependen básicamente de la capacidad de liderazgo del Gobierno municipal electo para articular la red de actores locales en un marco de complicidad y confianza que incentive la colaboración constructiva.

Hacia el “Pacto de ciudad”.

El gobierno municipal y el gobierno de la ciudad.

La Administración Municipal es sólo una parte de la ciudad. Una parte importante, pero relativamente pequeña de la ciudad. Hemos calificado el Ayuntamiento o la Municipalidad como un actor estratégico, de poderes y características muy especiales, pero en absoluto determinante ni plenamente autónomo.

Aventuramos una definición provisional de lo que puede entenderse por gobernar la ciudad para constatar que es algo sustancialmente distinto de dirigir la Administración Municipal. Podemos entender por gobernar la ciudad, la capacidad operativa de influenciar e intervenir notoriamente en las redes de intereses que se conforman en la actuación de los diferentes agentes urbanos en conflicto/colaboración. Ello, en la práctica, se concreta en la capacidad de formulación y ejecución de políticas urbanas de profundo calado.

Resulta necesario hacer el distingo entre gobernar la Ciudad y dirigir, gestionar o manejar la Administración Municipal.

La Administración Municipal tiene básicamente dos grandes áreas de responsabilidad:

- a) la provisión de servicios públicos locales y,
- b) la regulación de actividades en el espacio urbano.

La provisión de servicios públicos locales comporta un significativo volumen económico (transporte público, agua y saneamiento, cultura y educación, festejos, asistencia social y un largo etc.). Frecuentemente conforman la mayor parte de la actividad del municipio. Representan también la mayor parte del presupuesto municipal y conllevan un potencial importante de redistribución de bienes públicos.

La regulación de actividades, por su parte, resulta de poco monto económico en sí misma, pero otorga una mayor capacidad de influencia en la red de actores urbanos, incluidos los de carácter económico. El ejemplo más notorio es el plan de urbanismo y la regulación de usos del suelo.

Ciertamente, este poder regulador tiene su origen y su fuerza en las competencias legales, pero es bien conocida la, a menudo, ingente cantidad de ordenanzas y regulaciones municipales que no se aplican y que en la práctica son papel mojado. Ello nos indica que, a parte del apoyo legal, normalmente la ejecutabilidad de una regulación precisa de lo que popularmente se denomina “autoridad moral”, que no es más que el convencimiento por parte de la mayoría de la necesidad y el beneficio de tal o cual regla. En otro caso, los actores opuestos a ella encontrarán caminos para no cumplirla.

Resulta interesante constatar que la competencia reguladora, en general, es esencialmente reactiva. Es decir, sirve para reaccionar contra lo indeseado y para evitar que suceda lo incorrecto. Se regula el comercio de pirotecnia después que se ha producido un accidente con las ventas de explosivos en las fiestas patronales. Se hace un plan de urbanismo cuando se ha colapsado en centro o impera un gran desorden en la construcción. Pero ¿cuantos planes de urbanismo hemos visto que prevén el crecimiento hacia el norte, y, sin ser vulnerado (en demasía) el norte no se urbaniza y en cambio se urbaniza el sur, donde ciertos inversores decidieron apostar?

Regulando resulta difícil llevar la iniciativa o incluso tan sólo estimularla. Resulta difícil adelantarse al futuro que es lo que pide el entorno globalizado a las ciudades. En la administración municipal clásica, la componente pro-activa, de iniciativa, se basa en las dotaciones presupuestarias para inversiones, pero estas, todo el mundo lo sabe, sea en Suecia, sea en Honduras, son escasas. Los recursos financieros municipales a lo sumo pueden servir de capital semilla para atraer otras inversiones (privadas) y arrancar proyectos urbanos multi-actor de mayor envergadura.

Los aparatos administrativos municipales clásicos, con sus alcaldes a la cabeza, se consolidaron al servicio, más o menos eficiente, de modelos muy estables de ciudad y de economía urbana, que pedían poco más que servicios y regulación, ahora, en cambio, la inestabilidad de los escenarios y los impactos que constantemente llegan del exterior, piden iniciativa y pro-actividad.

Cierto que la administración municipal, especialmente si está bien gestionada, otorga al alcalde instrumentos de poder realmente especiales y útiles para devenir un actor urbano de singular importancia y capacidad para intervenir en el gobierno de la ciudad. Pero también es cierto que, solamente con limitados presupuestos de que se dispone a nivel municipal y el manejo de la capacidad reguladora, se está bastante lejos de gobernar los destinos de una ciudad. La realidad municipal, tanto de Europa, como sobretodo de Latino América, nos muestra que hay mejores o peores gestores de aparatos administrativos municipales, pero que todavía son escasos los verdaderos gobiernos de ciudad.

Gobernar la ciudad actual va mucho más allá. La maquinaria administrativa municipal se puede delegar a un gerente ejecutivo de confianza y no debería consumir más que una pequeña parte de la jornada laboral de un alcalde. La mayoría de los esfuerzos de los gobernantes deben ser dedicados a la ciudad, no al mero aparato administrativo municipal.

Plan estratégico orientado al “Pacto de Ciudad”.

Gobernar la ciudad, desde una perspectiva interna, será gestionar con habilidad y liderazgo la red de actores urbanos, densificándola, tramándola y haciéndola crecer en la dirección deseada. Pero la ciudad de hoy no está aislada en el mundo. El gobierno de la ciudad pide también al gobernante tener una clara visión de lo que sucede fuera para situarse adecuadamente en el mundo.

Dentro de la lógica que domina al mundo actual las oportunidades y riesgos que la globalización ofrece no se distribuyen por igual entre las ciudades y territorios, por lo que se generan también reacciones muy variadas. Así, simultáneamente a los efectos de uniformización que la globalización provoca, aparecen también una gran diversidad de estrategias de resistencia o adaptación muy condicionadas por la capacidad de iniciativa local. Mientras unos territorios logran adaptarse con notorios beneficios, otros sufren la desprotección que representa la apertura de las economías nacionales quedando con nula o escasa capacidad de competir en el nuevo entorno.

La globalización se puede comparar a una gran correntada o avalancha, por la que circulan a toda velocidad muchas cosas “buenas” y muchas cosas “malas” o efectos indeseables. Si la ignoramos nos arrastrará, perderemos el control, nos convertiremos en un grano de arena uniforme que evoluciona al albur de los demás, sin personalidad, no seremos nadie. En cambio, si nos preparamos y nos posicionamos correctamente, podremos evitar los riesgos y capturar algunas de las muchas oportunidades que nos ofrece y sacarles provecho.

Plan estratégico, herramienta de gobernabilidad urbana.

Establezcamos el símil de la goleta. Podemos comparar la ciudad a un gran velero, “gobernarlo” es dirigirlo correctamente al puerto (**objetivo**) deseado. Su capitán deberá conocer los mares por los que navegue, sus corrientes, los escollos, los vientos y las posibles tempestades, es decir, su **entorno exterior** variable y a menudo imprevisto. Además deberá conocer las posibilidades y recursos de su bajel, y dirigir el equipo que compone su tripulación (**recursos humanos con conocimiento**).

Existen dos grandes ámbitos, el **externo**, el entorno, que no podemos modificar, sobre el que podemos hacer unas previsiones, pero que esta cargado de incertidumbres y que varía aceleradamente. Y el **interno**, nuestros recursos, nuestras posibilidades, nuestros deseos, y, sobre todo, nuestra gente y sus capacidades de colaboración en tareas orientadas al un objetivo común.

Pues bien gobernar la ciudad será capitanear este velero, a lo externo, nos enfrentamos a problemas de prospectiva como intento de disminuir la incertidumbre. A lo interno nos enfrentamos a un problema de gobernabilidad urbana.

La planificación estratégica urbana es una herramienta especialmente diseñada para abordar simultáneamente estas dos perspectivas, que por otro lado son inseparables.



La planificación estratégica urbana, de hecho, es una evolución o adaptación a la ciudad y a la cosa pública de las técnicas de planificación estratégica empresariales. A mediados de los años cincuentas, los norteamericanos se enfrentaron al problema de cómo manejar los necesarios cambios de orientación de sus grandes corporaciones en entornos competitivos repletos de cambios impredecibles. Para ello desarrollaron técnicas, por un lado de análisis de entorno, y por el otro de articulación de sus estructuras internas. Cada división de la empresa (compras, producción, publicidad, ventas, finanzas, etc.) era un mundo, con su jefe que gozaba de relativa autonomía, sus percepciones, sus vicios y sus virtudes. Todas las divisiones eran necesarias, pero cada una por si sola no producía nada. Se diseñaron, por tanto, herramientas de “gobernabilidad” interna de la empresa, es decir, reglas de juego entre los jefes de división. Si no existen estas reglas o los objetivos no son claros, cada división culpa a la vecina de sus fracasos.

La adaptación a la ciudad de estas técnicas está lejos de ser automática o fácil. Para apreciar la dificultad de esta adaptación sólo se precisa comparar lo fácil que resulta elaborar el objetivo de una empresa, maximizar su beneficio económico, comparado con la dificultad de definir el objetivo central de una comunidad urbana, o la diferencia entre el presidente de la compañía y su prevalencia sobre sus empleados a los que en caso necesario puede despedir, con un alcalde cuando trata con sus “actores urbanos” que, además, forman parte de su electorado. A pesar de que muchos conceptos y enfoques son similares, las diferencias son abismales. En este sentido, algunas críticas a la planificación estratégica urbana acusándola de tratar a la ciudad como una mercancía o como una empresa son simplemente ridículas.

El plan estratégico de una comunidad urbana, formulado y monitoreado con amplia participación, es un instrumento genérico de gobierno de la ciudad cuando se parte de la premisa que ésta se compone de muchos actores interdependientes. Se trata de saber a dónde queremos ir, diseñar el camino, identificar los medios que cada actor debe aportar y poner en marcha un plan de acción.

Pero resulta tanto o más interesante constatar que un proceso de planificación estratégica participativa, bien conducido, sirve además para generar un nuevo modelo de gobernabilidad urbana, un nuevo paradigma de gobernabilidad basado en la cultura de la colaboración en red, de la pro-actividad, de la participación activa, de la negociación transparente, etc.

El proceso de planificación estratégica se ha revelado como un eficaz acelerador de la superación de los viejos modelos jerárquicos, basados en una supuesta autosuficiencia de la administración municipal, para dar paso a nuevos modelos de gobernabilidad urbana basados en el "pacto de ciudad", en la gestión de redes y en la cooperación público-privada.

Instrumento de gobierno adecuado al entorno externo.

Nuestras ciudades se sitúan en un entorno globalizado, con una economía: cada vez más abierta, de acumulación flexible, con tendencia a la homogeneización y despersionalización. Casi la primera pregunta que se formula en planificación estratégica es: ¿qué papel ha de jugar nuestra ciudad en esta situación de globalización? La globalización es sin duda un fenómeno complejo, al que resulta muy sencillo achacarle la mayoría de males que nos acechan, especialmente los fracasos de una pobre gestión pública. Si realmente la globalización es el "enemigo" (y resulta imparable!) la obligación del líder será preparar a su ciudad para librar la batalla de la globalización de la mejor forma posible. La ciudadanía no acepta de sus responsables políticos ni las políticas del avestruz, que esconde la cabeza bajo el ala cuando un problema le acecha, ni menos las simples excusas o la manida cantinela de echar las culpas de todos los problemas a la globalización.

Las técnicas y métodos usados en planificación estratégica son especialmente útiles para generar la cultura de cambio y flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios rápidos (económicos y culturales) que impone el entorno globalizado. Ello se plasma tanto en el concepto de manejo de redes (flexibilidad), como en el de ciclo continuo de planificación para el ajuste de procesos (adaptabilidad).

El núcleo duro de las estrategias de competitividad de las ciudades para "encontrar un rol en el mundo" lo constituye la búsqueda y la profundización de la identidad local y cultural de la ciudad. Este es un elemento básico del plan.

Instrumento interno de gobernabilidad.

Hacia adentro, la ciudad es un complejo conglomerado de actores con estrategias y objetivos distintos, donde hay amplias oportunidades de cooperación, pero dónde las

percepciones sectoriales impiden tener una visión global de los problemas y dificultan mucho los diagnósticos adecuados. En la ciudad, la participación genera legitimidad y es escuela de ciudadanía.

Las técnicas de planificación estratégica ven la ciudad como el espacio donde es posible construir consensos y compartir objetivos comunes, donde existe la posibilidad de polarizar las voluntades de los actores hacia objetivos globales declarados y deseables a través de métodos participativos.

Las percepciones sesgadas sectorialmente y la falta de visión global (por desconocimiento de las otras partes) son, en la ciudad, fuertes barreras a la colaboración. El fomento de las interrelaciones entre los actores a través de un proceso participativo reglado y orientado a la búsqueda de resultados positivos para todos, da sentido de globalidad a los participantes. Permite seleccionar con precisión los objetivos compartidos y fortalece la identidad de la comunidad urbana.

La participación (especialmente la participación orientada al consenso) es la mejor fuente de legitimidad de las políticas públicas en nuestras ciudades. Ello es un argumento más para asegurar la presencia del máximo de actores de la ciudad. Resulta de especial interés favorecer la articulación y si conviene la institucionalización de sectores que, siendo importantes, no están organizados. Es preferible tener el interlocutor en la mesa de negociaciones que un enemigo difuso e incontrolado escondido en cualquier rincón de la ciudad.

Finalmente, y quizás lo más interesante, existen pruebas empíricas evidentes de que una metodología correcta de participación genera confianza e induce cambios de actitudes en los actores lo suficiente importantes como para que pueda hablarse de cultura de participación, cultura estratégica o cultura de colaboración. Una vez instalada, esta nueva actitud se reproduce y se expande.

Pacto de Ciudad.

Si bien el método para elaborar el plan podría ser neutro respecto al resultado de la planificación, es decir, respecto a las propuestas concretas del plan, no es neutro en absoluto respecto a su eficacia, o sea, a la posibilidad real de implementar tales propuestas. Aun en el supuesto de que un gabinete técnico redactara exactamente el mismo “plan” que el resultante de un proceso participativo, la primera gran diferencia radicaría en que en el segundo caso la ciudad está mucho más preparada para pasar a la acción, los agentes están ya dispuestos a colaborar y a actuar pues las barreras de percepción que bloqueaban tal colaboración ya han sido, por lo menos en parte, derribadas. Lo que podían parecer intereses contrapuestos han pasado por una modulación tal que los ha hecho compatibles o, a menudo, sinérgicos.

La gran importancia del **proceso participativo** por encima del resultado del “redactado del plan” es una peculiaridad esencial que le distingue de los demás tipos de planes urbanos. En realidad, el resultado del proceso de planificación estratégica es un Pacto de Ciudad. Normalmente, los planes estratégicos no se aprueban jurídicamente por el

Consejo o la Cámara Municipal para darles valor de ley. Tiene escaso sentido aprobar unilateralmente estrategias, criterios y compromisos que implican a actores distintos de la propia municipalidad. En todo caso, el Ayuntamiento, aprobará internamente o autorizará a su alcalde, la firma de los compromisos municipales. Así pues, normalmente, la aprobación de un plan no lo convierte en reglamento ni obliga a nadie desde un punto de vista jurídico. La aprobación del Plan es la firma de un pacto entre actores y, como tal, se realiza a plena luz del día, con el protocolo y la solemnidades correspondientes para que obligue a los firmantes por compromiso moral más que por imperativo legal.

En este sentido, de forma muy acertada, muchas ciudades no hablan de plan estratégico sino de **“Proyecto de Ciudad”** **“Agenda de Ciudad”** o **“Pacto de Ciudad”**. El plan no es lo importante, es una simple herramienta, lo importante es el pacto.

Son muchas las ciudades cuyo plan estratégico o pacto de ciudad ha superado con éxito grandes cambios de color político en el gobierno municipal, es decir, cambió el alcalde, cambió el partido político en el poder, pero se mantuvieron los criterios estratégicos que habían sido pactados. En cierta forma, podría decirse que esta capacidad de superación del ciclo electoral es la prueba de la calidad del pacto y de que se han pactado los comunes denominadores básicos de la ciudad, de que la comunidad urbana ha sabido seleccionar lo importante de lo accidental, lo estratégico de lo táctico.

0=====0

Ideas fuerza.

- El plan estratégico no es ley, es pacto. La aprobación del plan es la firma de un pacto de ciudad.
- El método participativo es importante porque:
 - otorga legitimidad a las propuestas,
 - da visión global de ciudad a los actores,
 - prepara y compromete a los actores para la acción,
 - genera cultura de participación y colaboración en red
 - es escuela de ciudadanía.
- El proceso de planificación estratégica orientado al Pacto de Ciudad es una gran operación ciudadana que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve un amplia participación de todos los actores urbanos y que da como resultado, además de la formulación de un plan, la maduración de un nuevo modelo de gobernabilidad urbana.
- El Pacto de Ciudad, firmado después de un sólido proceso participativo, es el mejor instrumento para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes.