



Universidad de Navarra

Occasional Paper

OP nº 07/15

Mayo, 2007

UNA APLICACION DEL MODELO DE GOBIERNO A LOS PLANES DE CIUDADES

Luis Manuel Calleja

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2007 IESE Business School.

UNA APLICACION DEL MODELO DE GOBIERNO A LOS PLANES DE CIUDADES

Luis Manuel Calleja*

Resumen

Los planes de ciudades son reflexiones globales para determinar su mejor futuro, llegando a proyectos concretos, basados en datos, interviniendo expertos, instituciones y políticos. En el modelo de gobierno, cada asunto tiene un doble carácter: funcional y de gobierno. Las áreas de operaciones son las funciones que cumple la ciudad, tales como la administrativa, intelectual, religiosa, agrícola, industrial, de servicios, militar, etc. Las áreas de gobierno son las del modelo: negocio, estructura, sistemas y configuración institucional. Su aplicación ayuda a disminuir los escollos políticos, financieros, de coordinación y técnicos de los proyectos importantes; aporta practicabilidad al concretar los objetivos y las políticas. Ayuda a entender y manejar, pacífica y operativamente, las relaciones entre iniciativa, dinero y poder, que en ciudades tiene un orden de complejidad muy superior al de una empresa.

* Profesor de Dirección General, IESE

Palabras clave: ciudades, gobierno, política local, política de empresa, planes estratégicos.

UNA APLICACION DEL MODELO DE GOBIERNO A LOS PLANES DE CIUDADES

Introducción

Los planes de ciudades y territorios son intentos de reflexión global a fin de determinar su mejor futuro, llegando a proyectos concretos en contenido, plazo, financiación y ejecutor, basados en datos, en los que intervienen expertos y políticos. Consideramos los planes participativos donde los "expertos" son representantes de instituciones ciudadanas además de los académicos. En España se han realizado unos ochenta de este tipo en ciudades con poblaciones que van de 30.000 a 3 millones de habitantes.

No son Planes Generales de Ordenación Urbana, aunque los condicionen e incluyan. En ocasiones surgen como consecuencia de una revisión del PGOU de la ciudad, pero lo interesante es su reenfoque en función de otros factores que no sean los puramente urbanísticos o estéticos.

Los motivos para abordar un plan son variados. En unos casos, para sacar partido de acontecimientos singulares; en otros, para salir de un cierto *impasse*, crisis profunda del sector económico principal o atasco por inoperancia municipal. Generalmente subyace la insuficiencia de fondos municipales, la presión ciudadana debida a la movilidad dentro del territorio, la existencia de fondos ad hoc de la UE, inadecuación de los marcos legales tradicionales e ineficiencias de las Administraciones.

La calidad de un PE está ligada al conocimiento y reflexión de muchas instituciones sobre el diagnóstico y tratamiento de problemas y oportunidades que superan al realizado por expertos reunidos en sesiones de estudio. Los representantes de instituciones ciudadanas suelen ver el proceso como una novedad en la política. El problema no suele ser tanto de diagnóstico cuanto de acuerdos y de ejecución. De todas formas, la práctica va centrando las posibilidades reales de la planificación estratégica que en otro tiempo se consideraban míticas.

Modelo de pensamiento aplicado

La ciudad es propiamente un objeto político; un "plexo geográfico" donde las personas –ciudadanos e instituciones– han de poder desarrollar su vida del modo más humano y completo. Es un escenario de actividades a realizar por personas que se dotan de sistemas adecuados para mantenerse en lo decidido conviviendo, y de unas instancias de gobierno del conjunto que permitan el bien común en la ciudad y de ella en relación con las demás. Como ente moral, ha de ser capaz de favorecer los múltiples fines y medios personales e institucionales que operan en y desde su interior. Ha de tener capacidad, espacio, amplitud y orientación suficientes para contener la diversidad existente o por existir. La ciudad en sí es una actividad más de los ciudadanos. La perciben como la actividad política más real y asequible.

La gran cuestión de la ciudad es cómo poseerse a sí misma, dotarse de un futuro mejor bien definido y arbitrar su logro. Tal futuro ha de partir de lo que ella es en general y en concreto. Elegirlo implica el reconocimiento del concepto de ciudad y el diagnóstico de ese ente moral y de las instituciones ciudadanas: ver su razón de ser abstracta y concreta. Constatar su índole geográfica e histórica, su estado actual y potencial. A partir de *ese ser* ya se estará en condiciones de reflexionar sobre su *deber ser* para elegirlo.

Como se trata de contemplar globalmente un objeto tan variopinto y hacerle ganar en unidad, convendría poder englobar cualquier aspecto en un único esquema que facilite la acción. Por cuestiones de simplificación, conviene que ayude a investigar y comunicar de modo continuo con el actuar, ya que la ciudad sigue viva durante el proceso y no "se para" por él. Tal esquema será más descriptivo que filosófico o experimental, ya que así es la naturaleza de los asuntos que llegan a la mesa de trabajo del plan.

El esquema empleado es el del modelo de gobierno. Cada asunto tiene un doble carácter: funcional y de gobierno. Las áreas de operaciones son las distintas funciones que cumple y se dan en las ciudades, tales como la administrativa, intelectual, religiosa, agrícola, industrial, de servicios, militar, etc. Las áreas de gobierno son las tradicionales del modelo: negocio, estructura, sistemas y configuración institucional. Hacemos notar que la configuración institucional de la ciudad englobaría la de las instituciones particulares y su articulación. Incluiría al Ayuntamiento, pero no se agota en él. La estructura incluye las instancias directivas y técnicas.

Sin embargo, la ciudad no piensa en esos términos funcionales, sino en los de algunas características, problemas, eventos o proyectos singulares: "calidad de vida", "recuperación del río", "juegos olímpicos", "desempleo", "reestructuración del sector X", etc. En estos casos, el análisis funcional resulta una disciplina muy realista y creativa, ya que conduce a la concreción de los responsables, medios y repercusiones interfuncionales.

Debido a que un problema recurrente en las ciudades es la falta de coordinación y de persistencia en lo que se hace, el cuadro resultante del modelo ha de observarse buscando las evidencias de ambos síndromes, observando sus lagunas o claros. Resulta particularmente fecundo el análisis simultáneo en términos de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, ampliado con las "preferencias" de quien gobierne y de las responsabilidades

sociales¹. En cualquier caso, se procura expresar el cuadro en términos de objetivos y políticas, ya que predisponen a la acción a lo largo del tiempo.

El propósito es conseguir acuerdos sobre los problemas principales y los proyectos que los resuelvan. Interesan los proyectos más duraderos y complejos que trasciendan las legislaturas e impliquen a buen número de instituciones; esos aportarán unidad y sentido al conjunto de la ciudad.

Los supuestos básicos del modo de pensar los planes son, por tanto:

- Considerar la ciudad globalmente.
- Contemplarla en su historia, presente y futuro.
- Considerarla geopolíticamente.
- Los actores son instituciones ciudadanas, que incluyen al ayuntamiento y a los partidos políticos.
- Considerar cualquier asunto, sea cual sea su naturaleza.
- Caracterizar los asuntos en términos de acción: qué, quiénes, cómo, etc.
- Expresarlos en forma de objetivos y políticas.
- Buscar ganancias en coordinación y persistencia.
- Conseguir bases amplias de acuerdo y compromiso más allá de la duración de las legislaturas.

Metodología aplicada

El proceso de realización del plan tiene cuatro momentos: preparación, diagnóstico, elección de futuro e implantación². El planteamiento es sistémico, de modo que se pueda ir preparando la realización de algún proyecto claro desde el primer instante sin esperar al momento procedimental teórico.

Durante la preparación no se aplica ningún método reseñable; se actúa con criterios políticos atendiendo a la situación. Se trata de elegir el denominado consejo ejecutivo del plan que, presidido por el alcalde en funciones, incorpore las principales fuerzas políticas e instituciones más importantes y comprometidas en llevarlo a cabo. No suele pasar de 18 miembros. A partir de aquí se elabora la lista más completa de instituciones operantes en la ciudad.

El diagnóstico se desarrolla tras analizar fuentes secundarias y realizar docenas de entrevistas siguiendo el método Delphi en dos vueltas. Se trata de obtener respuestas de los expertos que cada institución indique sobre cuestiones del pasado, presente y futuro. En las entrevistas y cuestionarios de la primera vuelta se emplea el esquema del DAFO ampliado que se comenta en el punto anterior. En la segunda, figuran las cuestiones principales sobre las que hay un alto porcentaje de acuerdo o de desacuerdo. Con estos materiales, los consultores redactan un borrador de diagnóstico.

¹ Es reseñable que en el uso del DAFO solían confundir lo endógeno con lo exógeno, fortalezas con oportunidades, por ejemplo. La casilla más repleta de asuntos resultó ser la de debilidades-oportunidades.

² Los tres primeros momentos consumen un año; el de implantación, otro.

Cada grupo de cuestiones, funciones, sectores, problemas, etc., se analiza con la ayuda de metodologías específicas³ de la economía, estadística, etc. Lo más relevante se va volcando en el cuadro del modelo de gobierno a fin de proceder a sacar conclusiones: incongruencias, vacíos, discrepancias entre lo que piensan "los expertos" y los datos reales, etc.

La aplicación del cuadro de política de empresa al análisis de los diversos tipos de actividad económica nos conduce directamente a proyectos que mejorarán cada uno sin necesidad de acudir a consideraciones de naturaleza competitiva excluyente propias de otros modelos. En más de un caso condujo a calmar las ansias de obtener ventajas mediante economías de escala encontrando fórmulas de cooperación y competitividad viables y útiles. Casos como los astilleros, joyería y bisutería, turismo, construcción, autopartes y un largo etcétera, son ejemplos de ello.

Con todo ello se esboza una misión⁴ para la ciudad y los cuatro o cinco principales factores críticos para conseguirla. Una y otros contienen objetivos y políticas del más alto rango en términos de amplitud y durabilidad. Se mantiene a continuación una corta serie de reuniones de trabajo con algunos miembros del consejo ejecutivo a fin de llegar a una formulación realista, pero cómoda políticamente hablando, y finalmente se presenta el documento de diagnóstico en la asamblea del plan (instituciones) para su aprobación y publicación.

La elección de futuro se realiza para cada factor crítico mediante mesas o grupos de trabajo constituidos por las instituciones que así lo deseen. Se emplea un procedimiento basado en el PQM (*Process Quality Management*), en el que se trata de llegar a definir aquellos proyectos que, en número mínimo necesario y suficiente, hagan posible conseguir cada factor crítico. La prioridad de cada proyecto depende de dos criterios: que afecte al mayor número de factores, por un lado, y que hoy no se esté realizando o esté estancado. Así se obtiene un conjunto reducido, pero valioso, de acciones a realizar ordenadas por prioridades, con un consenso superior al 80%⁵.

Este proceso se lleva a cabo en cuatro reuniones plenarias de cada grupo. Se explica el proceso a seguir, se aclara cada proyecto propuesto, se discute la evaluación de cada uno y se desarrollan los pasos a dar para implementarlos. Entre una y otra, el equipo consultor realiza las ponderaciones, definiciones, etc., sugiriendo aspectos concretos para su implementación basándose en el modelo de gobierno y sus cuadros instrumentales mencionados anteriormente.

Los trabajos culminan con la elaboración de una "ficha" para cada proyecto con sus dimensiones, objetivos, políticas que le afectan, instituciones involucradas, estimación de fondos, etc. El documento que incluye todas las fichas y los comentarios convenientes ya es el plan de la ciudad, y sólo resta su aprobación por la asamblea y su publicación.

³ Detectar y utilizar prácticamente la idiosincrasia de la ciudad es un asunto tan importante como difícil. No hemos tenido ocasión de trabajar con alguno de los buenos profesionales de estos temas que existen. Los sociólogos, historiadores, etc., nos fallaron por su ambigüedad y apriorismo ideológico, que imposibilitó su concurso práctico.

⁴ Misión y factores críticos responden a la terminología del PQM. En los planes de ciudades empleamos *objetivo central* y *líneas estratégicas*. El concepto de *misión* no es el más apropiado, ya que implica que alguien de afuera propone las metas, pero es muy corriente.

⁵ A lo largo del proceso no se vota, se debate y negocia. A pesar de la perplejidad inicial, se actúa casi por unanimidad, de modo que aquello en lo que no haya acuerdo no se incluye, aunque fuera "muy importante".

Finalmente, el cuarto momento del plan, la implementación. Pretende asignar definitivamente cada proyecto a una o más instituciones promotoras y conseguir para cada uno su PPP (plan, programa y presupuesto), establecer un PERT del conjunto y documentarlo a fin de acceder a fondos europeos, autonómicos, privados, etc. Los grupos de trabajo se constituyen ahora en función de paquetes de proyectos prioritarios y conexos por su naturaleza, no según los factores críticos del principio. Si durante la elaboración del plan eran cuatro o cinco grupos, en esta fase suelen ser tres, a los que se denomina "grupos de impulsión". Con frecuencia suele constituirse una sociedad anónima que ayude a la gestión a lo largo del tiempo de la impulsión del plan en su conjunto.

Conclusiones

Sobre el contenido conceptual

La relación natural entre el modelo conceptual y la metodología del modelo de gobierno puede que sea un paso interesante para integrar dos mundos que aún permanecen muy separados: el de la teoría política y el de la praxiología política⁶.

Operamos más allá del procedimiento neutro que algunos politólogos sostienen para salir del *impasse* ideológico. Se consiguen acuerdos más profundos que los meramente procedimentales. Quizás esta situación provenga de cierta vuelta o conversión al realismo que el modelo lleva implícito.

Sólo a efectos de claridad expositiva separamos lo conceptual de lo metodológico en esta aplicación concreta. Si bien es cierto que se puede tener un buen grado de acuerdo en los principios y diferir grandemente en los medios, métodos o procedimientos, no es menos cierto que el modelo es tan soberanamente amplio y global que es capaz de admitir –reconduciendo hacia la realidad– una enorme variedad de aquellos. Por esta razón, una parte de las conclusiones conceptuales se presentan en el punto dedicado a metodologías.

Si se admite que una organización –de negocio o no– tiene una naturaleza política, se diluirán algunas de las barreras y distancias que separan actualmente la sociedad civil del Estado y del mercado. Si tienen la misma base natural, no resulta fácil sostener determinadas preeminencias y privilegios que mantienen unas sobre otras. Este modo de enfocar el asunto nos aleja de considerar las Administraciones como cierto tipo de empresas de servicios⁷, que es el reduccionismo de moda, tanto como considerar la empresa como una democracia. La cuestión es más profunda y exige distintos tipos de respetos específicos de unas instituciones a otras; queda más claro el meollo común del gobierno con sus peculiaridades, sin dependencias de técnicas instrumentales auxiliares, modos y motivos propios de cada una.

⁶ Es frecuente entre los políticos mantener unas posturas teóricas que no encajan con sus prácticas operativas. Observamos cierta claudicación o incoherencia entre lo que piensan y los modos de llevarlo a la práctica.

⁷ Las consultoras suelen considerar la especialización en la cosa pública como una aplicación de técnicas de gestión generalmente informática o de procesos. Son muy pocos los asesores públicos que no sean de cuestiones de imagen.

Sobre la metodología

El hilo conductor del plan es la ejecución de proyectos importantes sobre los que se haya conseguido un gran nivel de acuerdo. Cara a esa ejecución es donde el modelo de gobierno nos ha resultado particularmente esclarecedor.

La unidad del plan, su armonía, se consigue a pesar del uso de metodologías heterogéneas, de difícil transposición mutua, gracias al criterio de consenso –unanimidad algunas veces– que hace reducir el número de proyectos sobre los que hay acuerdo, pero sobre todo al criterio político, de lo realista y posible, que pasa por identificar claramente “el negocio” de cada proyecto, su estructura directiva o técnica y su adecuada configuración institucional⁸.

La armonía entre los diversos planes o proyectos se obtiene de las instituciones procedimentalmente mediante el PQM, observando la influencia de cada uno de ellos sobre los distintos factores críticos. Los consultores, en su trabajo de gabinete, llegábamos a aportarles ciertos aspectos no visibles fácilmente en términos de compatibilidad entre proyectos, carga de trabajo directivo de cada institución y necesidad de ciertas combinaciones institucionales para soportar cada uno de ellos.

Formalmente, la consideración de la columna de configuraciones sugería más cosas prácticas para la implantación que la comparación técnica dentro de la columna de negocio⁹.

No obstante, es de notar que el cuadro de política de empresa no resultaba fácil de esgrimir en las argumentaciones o en la comunicación de lo que se estaba haciendo a pesar de ser nuestro marco conceptual. Sólo avanzado el proceso y durante el momento de la impulsión del plan, los representantes de las instituciones se podían desenvolver más o menos ágilmente con él.

La caracterización en términos de objetivos y políticas era más fácilmente captada y empleada, aunque con errores. Su utilidad conceptual y operativa resultó muy elevada¹⁰.

Se podría concluir que la metodología de base no nos sirve hoy para comunicar cuanto para pensar y gobernar. Esto nos da mucha flexibilidad, ya que en cada caso se podrían utilizar, para la comunicación y trabajo en equipo, aquellas metodologías con las que estuvieran más familiarizados de antemano. Solamente cuando el proceso estaba muy avanzado podíamos hacernos comprender empleando la base conceptual de nuestro trabajo. Por tanto, se corre el riesgo de que sólo se extienda entre minorías mientras no se realice una “campaña” de difusión a gran escala del modelo de gobierno¹¹.

Su aceptación entre los políticos de la cosa pública va paralela con su profesionalización¹² y con cierta convergencia práctica entre las posturas liberales y socialdemócratas. Bien por creer en el principio de subsidiariedad o por necesitar del concurso privado por agotamiento financiero y/u organizativo, llegan a cooperar los tres sectores –público, de negocio y sin ánimo de lucro– de forma prometedora y eficaz ayudados de nuestro modelo.

Que unos y otros aceptasen estar dentro de “la columna” de configuración institucional sin ninguna preeminencia, salvo la que dicte cada proyecto en sí, parece un fruto evolutivo del estado del arte en política en el mundo de hoy. Que diriman de manera realista sobre las

⁸ El término configuración institucional nos parece más sugestivo que el de estructura institucional.

⁹ La configuración implica acuerdos políticos. Resuelto este atasco, se facilitan otras realizaciones.

¹⁰ Un objetivo de difícil concreción suele ser el tratar de conseguir que una misma política se aplique a lo ancho del plan.

¹¹ Tal campaña podría empezar por los planes de formación de los políticos, tanto en el ámbito académico como en el seno de sus propios partidos.

¹² Cuando ejercen su vocación de búsqueda del bien común. Algunos la redescubren, otros, no.

consecuencias económicas y sociales de los proyectos, uno a uno y en conjunto, manejando criterios simultáneos muy diversos, conduce a una concepción de la tarea política mucho más amplia, sosegada e ilusionante que la estatalista y partitocrática al uso.

Sobre la ejecución de los planes

En primer lugar, nos centramos en las conclusiones respecto a los resultados prácticos reales de un plan de este género; en segundo lugar, en los más directamente debidos al uso del modelo.

Genéricos:

- Explicitan el consenso implícito sobre prioridades, proyectos clave y su interrelación.
- Ayudan a mejorar la imagen de los políticos como servidores del bien común, salvo caso de efecto bumerán¹³ por ineficiencia operativa del Ayuntamiento.
- Un PE es más práctico y fiable que los estudios y encuestas de coste similar.
- No tienen efectos sensibles en las urnas en el corto-medio plazo de una legislatura; sólo ayudarían a frenar la velocidad de caída.
- Influyen directamente en la formación¹⁴ e información de los prescriptores de opinión, representantes y políticos, pero no sobre la ciudadanía.
- Refuerzan, añaden contenidos, influencia y dan sentido a las instituciones intermedias existentes en la ciudad.
- Ayudan a captar fondos europeos, nacionales, autonómicos y locales.
- Ayudan a emplear más racionalmente los fondos públicos.

Específicos del modelo de gobierno:

- Ayudan a disminuir los escollos políticos, financieros, de coordinación y técnicos¹⁵ de los proyectos importantes.
- Favorecen la creación de foros informales, pero eficaces, para llegar a otros acuerdos.
- Incorporan un mayor número de aspectos y puntos de vista sobre la ciudad.
- Distinguen entre proyectos materiales, organizativos y de estudio.
- Aportan practicabilidad gracias a definir y aplicar concretamente los objetivos y las políticas para cada proyecto.
- Generan más oportunidades de negocio directo en los sectores inmobiliario, de la construcción, hostelería y turismo, aparte de mejorar el sector tradicional de cada lugar.
- Ayudan a entender y manejar, pacífica y eficazmente, las relaciones entre iniciativa, dinero y poder, que en el caso de una ciudad y en el corto plazo su orden parece ser: poder, dinero, iniciativa, volviendo al orden primario sólo en el largo¹⁶.
- Consiguen mayor número de instituciones participantes, mayor número de proyectos y mayor cantidad de realizaciones¹⁷.

¹³ La claridad y concreción en los objetivos se puede volver contra los promotores si no están a la altura de sus cargos.

¹⁴ Las carencias formativas de los políticos afectan lo humanístico-histórico y lo técnico.

¹⁵ El orden de importancia y frecuencia de aparición de los escollos suele ser éste.

¹⁶ Con el tiempo y los resultados prácticos, lo que valora la ciudadanía es la iniciativa.

¹⁷ El número de realizaciones sería lo que distingue un plan de una carta a los Reyes Magos, que suele ser la crítica habitual a este tipo de procesos.

El modelo de gobierno ayuda a superar algunos mitos y utopías, a ser realista sin caer en el pragmatismo, gracias a «*tener en cuenta la realidad en la totalidad de sus factores y llevar a cabo sólo los programas que son compatibles con esa compleja realidad*» –como diría Formigoni, presidente de la Región de Lombardía. Así las cosas, no nos desazona que en alguna ciudad de menos 500.000 habitantes, habiendo participado en torno a 200 instituciones y considerado alrededor de cien proyectos, se hayan elegido unos cuarenta y, al cabo de cinco años, sólo permanezcan en ejecución ocho de ellos, ya que suelen ser los más importantes, complejos e integradores.

Finalmente, nos parece oportuno añadir que, en los diversos planes observados, no se cumple el aserto de Norberto Bobbio de: «*Los de derechas son capaces de hacer aquello que los de izquierdas se limitan a seguir debatiendo*», ya que unos y otros coinciden en deficiencias de capacidad y en excesos de obstruccionismo. Parece cristalizar la impresión de que los términos derecha e izquierda no pasan de ser una descripción, no una valoración, ya que incluso en el tema del ideal de igualdad no es posible atribuir a la izquierda una mayor sensibilidad por disminuir todas las desigualdades, ni a la derecha, conservarlas todas.

Paulatinamente vemos que ha ido reposando la idea de que ninguno de los dos puede ser totalmente vencido sin un daño común.

El modelo exige de los usuarios gran compromiso con la realidad, predisposición para repensar los temas a fondo y elevarse al plano de gobierno por encima de lo técnico, pero mirándolo de reojo continuamente. Esto reduce sus posibilidades de aceptación y nos sugiere el tipo de *target* en el que incidir e insistir. Impregnar el mundo ejecutivo-directivo exigiría además un esfuerzo de precisión terminológica y creatividad expositiva.