

REVISTA INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EDICIÓN

XIII

2° CUATRIMESTRE
SEPTIEMBRE A DICIEMBRE 2025

REVISTA INTERNACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

XIII

REVISTA INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

XIII



2025

1a edición, julio 2025

D.R. © Humberto F. Martins, Caio M. Marini, Valentín Merino Estrada, Fernando Rocafull Cordero, Armando Rodríguez García, Cristina Sánchez del Real

D.R. © 2025 Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C.

Av. Las Palmas #80 (interior Parque Agua Azul)

Guadalajara, Jalisco, México

C.P. 44460

Tels. (33) 3650 3492 / (33) 3650 0192

correo electrónico: administracion@iapjalisco.org.mx

Cuidado editorial — Elías C. Salazar

elias.carlo@gmail.com

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, A.C.**

Pablo Lemus Navarro
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO

José Guillermo Vallarta Plata
Presidente

Efraín Robles Vela
Vicepresidente

Gabriel Covarrubias Ibarra
Tesorero

Alfredo García Muñiz
Secretario Ejecutivo

Salvador Córdova Ibarra
Vocal

COMITÉ CIENTÍFICO

Allan R. Brewer-Carías • Alejandro Carrillo Castro • Jorge Reinaldo Vanossi
Ramsés S. Córdova González • Jorge Fernández Ruiz • Antonio Ma. Hernández
Juan Antonio Hernández Corchete • Tomas Hutchinson • Domingo García Belaunde
Luis García Cárdenas • Fortunato González Cruz • Lorenzo Martín Retortillo
Alfonso Martínez Echeverría y García de Dueñas • José Félix Palomino Manchego
Luciano Parejo Alfonso • Ricardo Haro • Miguel Revenga Sánchez • Julio César Durán
José Luis Villegas Moreno • Enrique Orduña Rebollo • José Luis Piñar Mañas

ÍNDICE

Resultados integrativos basados en la administración en el gobierno: el enfoque matriz Humberto F. Martins & Caio M. Marini	11
La gestión profesionalizada como clave del buen gobierno local Valentín Merino Estrada	37
Las claves del buen gobierno municipal: el gobierno abierto Fernando Rocafull Cordero	69
Ciudad y gobierno local: riesgos, desafíos y fortalezas Armando Rodríguez García	92
El patrimonio urbano al servicio de un modelo alternativo de ciudad. A propósito de Guadalajara Cristina Sánchez del Real	147
Colaboradores	180

Resultados integrativos basados en la administración en el gobierno: el enfoque matriz

Humberto F. Martins & Caio M. Marini

RESUMEN

El objetivo de este documento es proponer soluciones tentativas para lograr el desarrollo de resultados a través de la implementación, en el gobierno, de prácticas administrativas orientadas a resultados.

El enfoque matriz que se expone en este documento se basa en un concepto que combina elementos de estrategia (objetivos de movilización, objetivos programáticos) e implementación de estructuras (unidades, recursos, etcétera) que podrían, en principio, ser aplicados tanto a nivel macro y multiorganizacional (dentro del campo general de gobiernos supranacionales, nacionales, estatales, etcétera) como a nivel intraorganizacional (internamente en organizaciones gubernamentales, compañías privadas y entidades comunitarias, así como a sus unidades). El enfoque matriz es, en este sentido, un instrumento de gobernanza.

INTRODUCCIÓN

Una buena administración es aquella que logra resultados —en el ámbito del sector público, al final del día, significa crear valor público—. Los resultados no suceden por azar. Los gobiernos en general, las organizaciones públicas, las políticas, programas, los proyectos, etcétera, no se orientan hacia los resultados por sí mismos. Además, no es suficiente diseñarlos correctamente, ya que los resultados no se logran por sí mismos. El principal problema no es que los líderes, las organizaciones y los gobiernos no se preocupen en obtener resultados, sino que no se dan cuenta de lo que se debe hacer para lograrlos. Formular un plan estratégico no asegurará su implementación. La implementación es una categoría que con mayor regularidad se cree que está fuera de control, básicamente debido al aplazamiento, las negociaciones y las estrategias y maniobras de persuasión que caracterizan el “juego de la implementación” (Bardach, 1977; Pressman & Wildavski, 1973). Las estrategias corporativas (y gubernamentales) fallan principalmente debido a problemas en la implementación y no en el diseño.

Muchos autores y practicantes atribuyen diferentes pesos a diferentes causantes de resultados, tales como conciencia de estrategia (formulación y comunicación conjunta de la estrategia), liderazgo (capacidad de influenciar y movilizar a la gente), estructura (definición clara de competencias, áreas y niveles de responsabilidad), procesos (definición detallada de procedimientos), proyectos (convertir resultados en acciones que atraviesan estructuras y procesos, y que están bajo intenso monitoreo), contractualización (acordar resultados esperados y los medios para lograrlos, verificación de mecanismos e incentivos), gente (personal, entrenamiento, compromiso, alineación de valores), tecnologías de la información y de la comunicación (innovación e integración tecnológica, automatización) y fondos (disponibilidad, programación y regularidad). Sin embargo, si estos causantes son implementados de manera restringida y desintegrada no asegurarán el logro de los resultados. Esto es, todas estas dimensiones deberán de estar en armonía dentro de un buen modelo administrativo orientado a resultados.

Esto no se debe sólo a la obsesión del nuevo programa de administración pública (Bouckaert & Halligan, 2008). Es un tema crecientemen-

te importante, no sólo porque las exigencias se han hecho más complejas y los recursos más escasos, sino también porque innovadoras tecnologías de administración permiten medios sin precedente para afrontar el reto de generar resultados —un aspecto clave de la transición de un modelo de administración de política pública basado en opiniones, a uno basado en hechos, que distingue a sólidas democracias hoy en día (Segone, 2008).

Hay muchas metodologías de gestión de rendimiento consolidadas que ya se han probado en varios contextos y organizaciones, y han sido elogiadas en literatura de administración. Hay modelos más amplios que adoptan la perspectiva de los gobiernos u organizaciones como un todo (estrategia y organización), y modelos enfocados en ciertas dimensiones de desempeño organizacional (como finanzas, mercadotecnia, operaciones y logística). Además de la amplia gama de enfoques, también hay enfoques tipo silo, que requieren de la construcción de modelos amplios capaces de integrar varias perspectivas. Fundamentalmente, se observa una amplia variedad de conceptos y tipologías, lo que permite esbozar diferentes orientaciones teóricas y metodológicas (Marr, 2009; Poister, 2003; Neely, 2007; Boyne et al., 2006). Sin embargo, algunas conclusiones emergen del análisis de estos conceptos y experiencias en cuanto a los atributos de un buen modelo para evaluar resultados.

Primero, un modelo de administración orientado a resultados debe de ser dinámico, en el sentido de que no puede estar limitado a definir y medir el desempeño (Halachmi & Bouckaert, 1996; Neely, 2007). Gestionar o administrar el rendimiento significa definirlo (planeación), cumplirlo (implementación), monitorearlo y evaluarlo (control, y sus ajustes correspondientes). En resumen, no se trata sólo de incorporar perspectivas de ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*; planear, hacer, revisar, actuar, por sus siglas en inglés), sino generar información de desempeño e incorporarla a la toma de decisiones (tanto interna como externa), y así propiciar la demanda de dicha información (institucionalización) sin ningún tipo de ideologización o comportamientos puramente ritualistas.

Complementariamente, un modelo de administración orientado a resultados debe ser integral (Boyne et al., 2006; Neely, 2007) y basado

en un amplio concepto de desempeño que incluya tanto el esfuerzo como los resultados esperados (asumiendo que no haya resultados sin el alineamiento de esfuerzos y que los esfuerzos no alineados sólo promueven el desempeño por suerte). La gestión del rendimiento no sólo se refiere a la administración de resultados, sino también a la administración del alineamiento de los esfuerzos para lograr los resultados en cuestión.

En tercer lugar, pero no menos importante, un modelo de gestión del rendimiento tiene que ser multidimensional (Boyne et al., 2006; Neely, 2007), esto es, tomar en cuenta múltiples dimensiones de esfuerzo para alinearlas con los resultados: procesos, recursos, estructuras, sistemas de información y, particularmente, personas. Se deben evitar las definiciones reduccionistas y unidimensionales en las que los aspectos/dimensiones significativas del esfuerzo y el resultado se dejen fuera, mientras que otros que tienen poca importancia permanecen en el modelo.

En resumen, aun cuando se habla de metodologías de gestión del rendimiento aclamadas en la literatura gerencial, la construcción e implementación de modelos gerenciales dinámicos, integrales y multidimensionales para la obtención de resultados es aún un reto. Por lo tanto, la propuesta es construir modelos de gobernanza orientados a resultados, ordenados en redes de organizaciones integradas que operan sistemas de gestión de resultados de manera consolidada, a través del uso conjunto de la información de desempeño generada (Bouckaert & Halligan, 2008).

EL ENFOQUE MATRIZ Y LA BÚSQUEDA DE LOS ESLABONES PERDIDOS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

El concepto de enfoque matriz busca construir una nueva arquitectura de gobierno (el conjunto de organizaciones y el modelo de colocación de recursos) orientado a resultados, empatando los resultados de los programas (salida y resultados) con sus vínculos de ejecución a lo largo de las estructuras de implementación. Este nuevo concepto está ba-

sado en las limitaciones de la estructura funcional, misma que tiende a fragmentar la creación de valor por área temática, de modo que hace complicado tratar situaciones en las que se involucra transversalmente a diferentes estructuras y enfocarse a los resultados sistémicos, lo cual tiende a producir conflictos jurisdiccionales frecuentes.

Sin embargo, también se basa en limitaciones de estructura puramente programática que, por sí misma, no puede asegurar coherencia entre los resultados de los programas y los resultados de los planes de desarrollo, ni la convergencia entre las acciones requeridas para implementar los programas y las agendas estratégicas de la organización (que, a su vez, terminan con los recursos presupuestales, financieros, humanos y de información durante su ejecución).

No obstante, los programas no se ejecutan por sí mismos, ni las organizaciones están orientadas, por sí mismas, a resultados. El trabajo de un “gerente de programa” sin una autoridad formal que tome decisiones (definiendo prioridades y ejercitando coordinación jerárquica) y asigne recursos en uno o más dominios institucionales tiende a promover la pérdida de control sobre los mecanismos de implementación. Los programas se pierden en el espacio entre la estrategia y los procesos.

Por lo tanto, una nueva arquitectura es necesaria, un tipo de plataforma subyacente a la estructura existente, de manera que integre múltiples dimensiones que estén potencialmente fragmentadas: estrategias de desarrollo, programas, organizaciones y recursos.

El enfoque matriz es, así, un concepto de gobierno en red, por definición: “arreglos multiorganizacionales para resolver problemas que no pueden ser tratados, o fácilmente tratados, a través de una sola organización” (Agranoff & McGuire, 2001). En un sentido relacional, las redes son:

[...] un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e interdependiente, y que relacionan a una variedad de participantes que comparten intereses en común en cuanto a una política, y que intercambian recursos para perseguir estos intereses conjuntos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera para lograr metas en común. (Börzel, 1998)

Confianza, coordinación, negociación, conectividad, construcción de relaciones y balance entre control y libertad son los principios que retan el funcionamiento de las estructuras en red (Saravia, 2002). Aunque retiene la jerarquía (la subordinación de instituciones y entidades dentro de la estructura gubernamental) y la dependencia (de recursos, principalmente presupuestales), el enfoque matriz está orientado a la integración entre áreas de gobierno, y otras extragubernamentales, para el logro de resultados comunes.

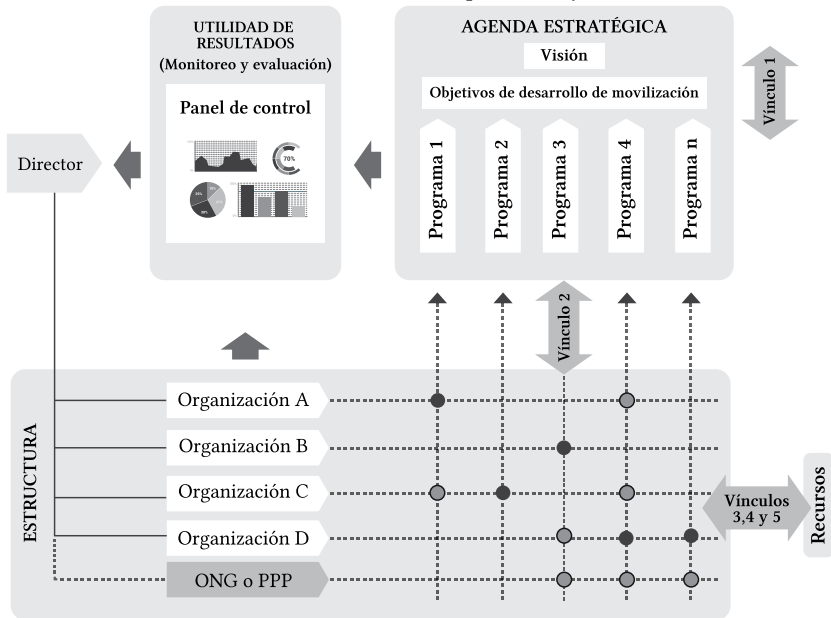
Entendidas como una forma de estructura organizacional (definición de la manera en que las tareas tienen que ser divididas, agrupadas y coordinadas), las redes representan una alternativa a las estructuras funcionales verticales y jerárquicas, ideales para condiciones que demanden flexibilidad, innovación y cambio. En este sentido, la red es una estructura organizacional capaz de agrupar individuos e instituciones alrededor de metas en común. Sus características incluyen flexibilidad y dinamismo estructural; democracia y descentralización en la toma de decisiones, y un alto nivel de autonomía de sus miembros. Compartir información es la base para construir redes. Las redes no reemplazan organizaciones piramidales, ni son alternativas viables para todos los tipos de organizaciones y metas, pero tienen gran capacidad de respuesta a situaciones híbridas donde estructuras meramente funcionales no logran la creciente complejidad del ambiente interno y externo (Morgan, 1997).

En este sentido, el concepto de enfoque matriz está orientado a resultados, es pragmático, selectivo y contractual. Está orientado a resultados porque busca alinear la arquitectura gubernamental (organizaciones y recursos asignados) con los resultados de los programas prioritarios de gobierno. De manera pragmática, busca ligar, optimizar y engranar las partes de la arquitectura de gobierno (organizaciones y sus recursos) que contribuyen al logro de los resultados esperados de los programas prioritarios, sin dejar de lado la dimensión básica, integral y macroestructural de los procesos de administración de la transformación. El atributo de selectividad sustenta el enfoque en un portafolio limitado de programas prioritarios que agregan gran valor a metas de desarrollo, sin ignorar la existencia de programas no prioritarios y otros resultados que las organizaciones gubernamentales son reque-

ridas a cumplir. También es contractual, en tanto guía el compromiso y cumplimiento de las organizaciones (aisladas o en redes) con resultados vistos desde la perspectiva de la agencificación (programática) y administración contractual (Jann & Reichard, 2003). No obstante, no promueve la pérdida de identidades sectoriales u organizacionales específicas.

La implementación del enfoque matriz sigue tres pasos básicos (Tabla 1) —los cuales serán tratados con detalle en las secciones subsecuentes—: a) le da coherencia a la agenda estratégica, estableciendo los vínculos 1 entre los resultados de los programas y resultados de desarrollo; b) alinea la arquitectura gubernamental con la agenda estratégica de gobierno y establece el vínculo 2 entre los programas y organizaciones implementadoras promoviendo, de este modo, la asignación efectiva de recursos (vínculos 3, 4 y 5) entre el presupuesto, los individuos y la información, y la agenda estratégica; y c) implementa la unidad de resultados del gobierno, promoviendo así el control matricial de resultados.

Tabla 1. Estructura básica del enfoque matriz y sus vínculos.

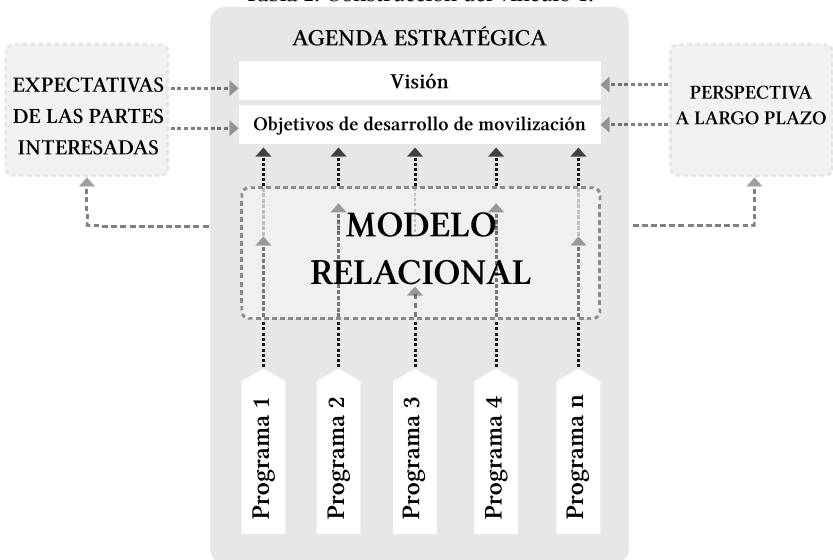


LA CONSTRUCCIÓN DEL VÍNCULO 1 ENTRE LOS RESULTADOS DE PROGRAMAS Y RESULTADOS DE DESARROLLO

La construcción del vínculo 1 busca integrar programas y metas de desarrollo. El propósito de este vínculo es asegurar la coherencia, convergencia y consistencia en la formulación. A veces esta relación no está clara: en qué extensión la ejecución de los programas lleva, de manera convergente y coherente, al logro de macroobjetivos de desarrollo (objetivos de movilización que, por definición, deberían actuar como elementos de convergencia hacia los resultados intermedios de los programas, proyectos y acciones estructuradas).

La construcción del vínculo 1 es necesaria para que la ejecución de los programas pueda asegurar el logro de la visión subyacente a los objetivos de movilización. En este sentido, es necesario aclarar la relación causa-efecto (en otras palabras, la cadena de valor agregado) entre los resultados de los programas (salidas y resultados) y el conjunto (por definición, no muy largo) de objetivos de movilización que expresan la visión de desarrollo. La Tabla 2 ilustra la construcción del vínculo 1.

Tabla 2. Construcción del vínculo 1.



Por lo tanto, será necesario construir un modelo relacional, un puente que permite dos movimientos mutuamente complementarios: a) diseñar programas, o ajustar sus resultados de acuerdo a la simulación de impactos, o ajustar su contribución balanceada a la generación de objetivos de movilización; b) diseñar o ajustar objetivos de movilización de acuerdo a la capacidad de los programas para generar resultados.

Usualmente, las relaciones entre los objetivos de movilización y los resultados de los programas son definidas de acuerdo a un modelo cualitativo relacional basado en la metodología de “marco lógico”, que establece que los macroobjetivos se desglosan en microobjetivos y, sucesivamente, en acciones. Aunque es una metodología cualitativa sujeta a varios problemas de interpretación del fraseo de los objetivos (no siempre plasmadas objetivamente), la mayor limitación del “marco lógico” es su jerarquía unidireccional: la dirección de macro a micro no puede ser invertida (agregar niveles de microprogramación no asegura macroresultados coherentes) y los niveles de programación de macro a micro siguen la forma de un árbol (previniendo que el impacto de un conjunto de resultados crucen de nivel a otro conjunto más alto).

Es mejor construir un modelo cuantitativo relacional basado en un conjunto estructurado de variables dependientes e independientes. Las variables son indicadores de resultados (salidas y resultados) de programas y objetivos de movilización, cuya relación puede ser estadísticamente deducida a través de: a) tratamiento multivariado (análisis factorial y de correlación múltiple), con simulaciones de impactos de programas en objetivos de movilización basados en la asociación de variables; o b) análisis de modelos de causalidad, más específicamente a través de ecuaciones estructurales, con simulaciones de impactos de programas en objetivos de movilización basadas en la relación causal de las variables.

La segunda alternativa (b) es siempre mejor, aunque depende básicamente en la calidad, alcance y puntualidad de los datos alimentados en el modelo, que deviene el problema más complejo para su aplicación en la esfera pública. De cualquier manera, esta tarea implica varias limitaciones metodológicas: limitaciones de indicadores (medir los resultados de los programas u objetivos de movilización), diferentes temporalidades, factores que intervienen y causas rivales, etcétera. Tales

limitaciones reducen el potencial de predicción/simulación del modelo y aumentan el margen de error, pero, por otro lado, representan una ganancia al hacerlo más objetivo si se compara con modelos cualitativos basados en demandas subjetivas.

Si es completamente imposible construir un modelo cuantitativo relacional, hay alternativas cualitativas factibles, entre las que se encuentra la construcción de “miniproyectos” o “puentes parciales” basados en el supuesto de las relaciones fuertes entre variables (donde tales relaciones pueden ser diagramadas como un mapa relacional, con énfasis en las relaciones fuertes) y evaluaciones periódicas (que permiten verificar las relaciones fuertes en eventos pasados).

El resultado del vínculo 1 deberá ser la definición de un portafolio de programas prioritarios, cuyos resultados son calibrados para alcanzar los objetivos de desarrollo de movilización de manera convergente. Este resultado, obtenido a través de un modelo cuantitativo relacional, usualmente requiere dos rondas de cálculos relacionales y podría demandar aproximaciones sucesivas: a) hacia arriba en la cadena de valor, basado en las definiciones de cuáles deberían ser los resultados del programa para generar objetivos de desarrollo preestablecidos; y b) hacia abajo en la cadena de valor, basado en las definiciones de cuáles son los resultados de desarrollo que pueden ser obtenidos, basados en un rango de resultados de programas preestablecidos (presumiblemente estarán en el umbral de las restricciones operacionales y de recursos).

CONSTRUCCIÓN DEL VÍNCULO 2 ENTRE PROGRAMAS Y ORGANIZACIONES QUE LO IMPLEMENTEN

La construcción del vínculo 2 sucede a través de la integración de programas y organizaciones que proveen, en esta perspectiva, su plataforma de implementación. La construcción del vínculo 2 requiere de esfuerzos para alinear los programas, la arquitectura gubernamental y el conjunto de recursos asignados para resultados prioritarios. La dimensión del vínculo 2 se hace clara con la construcción de un marco de programas/organizaciones prioritarias que, como se ilustra en la Tabla 3,

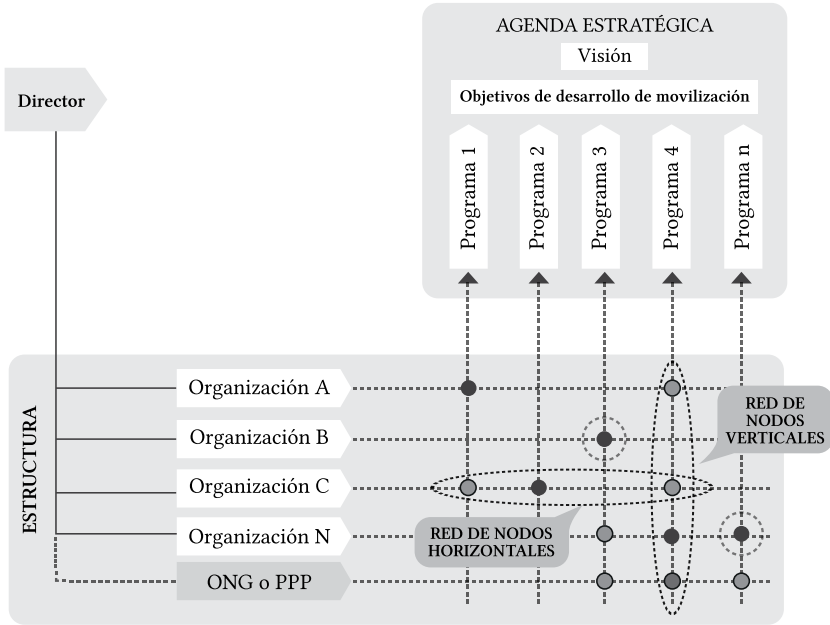
muestra los vínculos de interrelación (figuras ovals punteadas en Tabla 3) entre los programas y arreglos de implementación.

Es claro que ni los programas ni la organización deberán ser considerados una unidad administrativa por sí misma; más bien el conjunto/red de nodos de implementación —que podría ser un conjunto unitario con relativamente baja complejidad (programa con un solo vínculo de implementación u organizaciones que implementen sólo un programa; señalado por círculos punteados en Tabla 3) o un conjunto de múltiples elementos de alta complejidad relativa (programas con múltiples vínculos de implementación de organizaciones que implementan múltiples programas; figuras ovals punteadas en la Tabla 3).

El marco de programas/organizaciones prioritarias no agota el universo de acción de las organizaciones ni el rango completo de los programas gubernamentales. Primero, no se limita a organizaciones gubernamentales, y podría incluir relaciones intergubernamentales (con organizaciones de diferentes entidades federativas), con organizaciones internacionales y socios privados (organizaciones no gubernamentales, sociedades públicas-privadas, etcétera). Segundo, las organizaciones tienen agendas paralelas dependientes de otros programas (que no son prioridad) y partes interesadas que legítimamente exigen atención.

El conjunto de redes o nodos dentro del alcance del enfoque matriz deberá ser atendido desde tanto la perspectiva vertical como horizontal, cerrando así un circuito matriz (Tabla 2) a través de dos medios de alineación básicamente complementarios para generar resultados: a) alineación vertical, para alinear los vínculos de implementación (de diferentes organizaciones) dentro del alcance de cada programa, definiendo arreglos de coordinación específicos; b) alineación horizontal: para alinear las organizaciones (sus agendas estratégicas y arreglos operacionales) con los resultados de los programas que las atraviesan.

Tabla 3. La construcción del vínculo 2 (alineamientos verticales y horizontales).



Alineación vertical

La alineación vertical implica alinear las diferentes organizaciones que implementen un programa dado. Significa establecer, para cada programa, la red de organizaciones involucradas en su implementación. En este sentido, podría haber redes de nodos simples o programas intrasectoriales implementados por una sola organización. Sin embargo, podría haber también —y con más frecuencia— redes de nodos complejos o programas multisectoriales implementados por dos o más organizaciones.

Promover la alineación vertical para cada programa implica definir los arreglos de coordinación (que podrían ser autocoordinados, alternados, colegiados, por medio de supervisión interna o externa, etcétera), definir su plan de implementación y la contribución proporcionada por cada parte, además de elegir administradores o coordinadores de programa de la red de nodos de implementación.

Los arreglos de coordinación deberán corresponder a diferentes grados y niveles de interdependencia (bilateral, multilateral, etcétera) entre los nodos de implementación que conforman una red de gobernanza dentro del alcance del mismo programa. En este sentido, hay dos situaciones clave. La primera es crear, dentro del alcance de la red de implementación del programa, una visión sistémica conjunta.

La interdependencia como un factor que provoca coordinación está mediada por su percepción [...], a menos que dos unidades se reconozcan como mutuamente dependientes, difícilmente aceptarán espontáneamente la necesidad de coordinación. Este déficit de percepción es frecuente en organizaciones y unidades cuya introspección y aislamiento los ciega para reconocer el vínculo con otros en un ambiente de trabajo. (Ariznabarreta, 2001)

La segunda situación es la necesidad de no estandarizar los arreglos de coordinación de las redes de implementación de programas ya que, como estructuras organizacionales, están sujetas a criterios relacionados a contingencias —niveles más complejos de interdependencia externa y/o interna exigen arreglos de coordinación más o menos complejos (Ariznabarreta, 2001; Brinkerhoff, 1996).

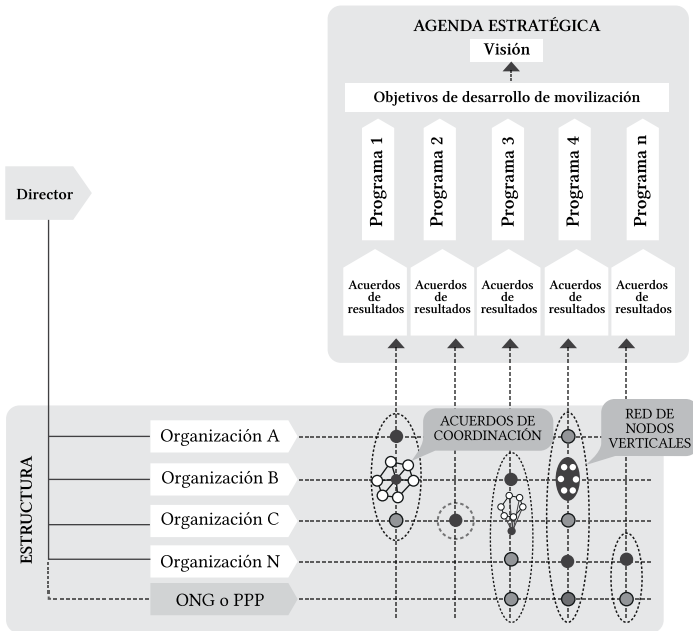
A su vez, la selección de un administrador de programa deberá estar basada en la alineación de los perfiles gerenciales del personal y de aquellos que sean requeridos conforme al acomodo particular. Es preferible para el administrador del programa intrasectorial que sea la cabeza de la organización. En cuanto a los programas multisectoriales, su administrador o el coordinador de la red de organizaciones deberá depender del arreglo de coordinación que se haya adoptado.

El alineamiento vertical sucede por medio de acuerdos verticales, formas de acuerdos por resultados entre el gobierno (“contratista”) y la red de implementación de cada programa (“parte contratada”, caracterizada por el conjunto de organizaciones que implementan) representada por el administrador del programa como coordinador de la red de nodos de implementación. Los resultados, objeto del acuerdo, deberán ser las metas del programa (que deberán de estar alineadas con los objetivos de movilización), y el gobierno deberá asegurar los medios

necesarios para lograrlos, con un tratamiento diferente en cuanto a la asignación de recursos (sin restricción, precedencia en la asignación de fuerza de trabajo y recursos de información, flexibilidad en la administración, principalmente en cuanto a la procuración y contratos, etcétera), expandiendo el concepto de planeación presupuestal orientada a resultados. El monitoreo y evaluación del acuerdo deberá estar bajo la responsabilidad de la unidad de resultados (el tema de la sexta sección de este documento) e incentivos claramente basados en méritos (reconocimiento público o censura de los administradores de programas y equipos involucrados), e incentivos financieros (bonos y remuneración variable para los administradores de programas y equipos involucrados) para propiciar el logro de los objetivos acordados por la gente a cargo de la implementación de los programas. La Tabla 4 ilustra la alineación vertical.

Por otra parte, la alineación vertical no sólo provee una plataforma para la implementación, sino que además otorga una plataforma para la formulación de matrices de los resultados del programa.

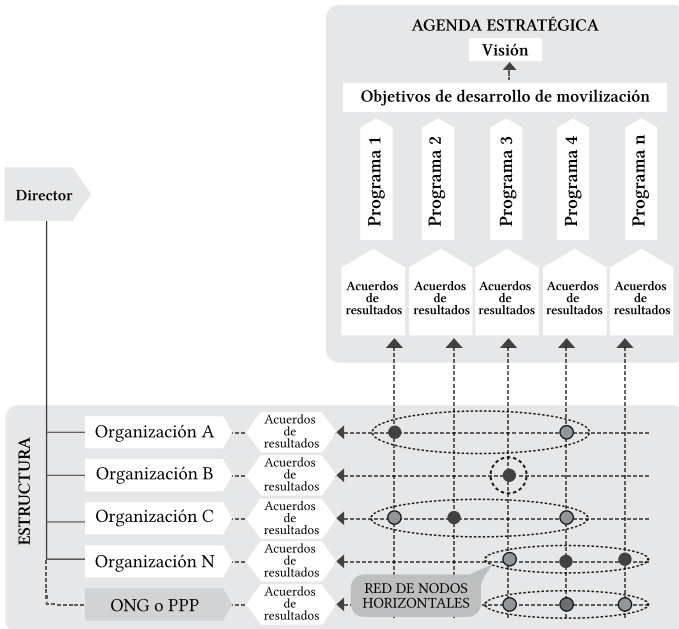
Tabla 4. Alineación vertical.



Alineación horizontal

Obtener alineación horizontal significa integrar y ajustar las organizaciones a los programas con los que se relacionan, evaluando y promoviendo lo necesario y adecuado a ellos. Visto desde la perspectiva horizontal, habrá conjuntos de nodos simples conformados por organizaciones uniprogramáticas (involucradas en la implementación de un solo programa) y conjuntos de nodos complejos, formados por organizaciones multiprogramáticas (involucradas en la implementación de dos o más programas, ya sea intra o multisectoriales). La alineación horizontal consiste básicamente en perseguir la conciliación y convergencia de las agendas, tratando de introducir en la agenda de la organización su contribución, para generar resultados en programas prioritarios. La Tabla 5 muestra esta búsqueda de convergencia entre objetivos de programas (objetivos P) y objetivos organizacionales (objetivos O).

Tabla 5. Alineación horizontal.



La alineación de las agendas deberá resultar, hasta cierto punto, a nivel microorganizacional, en la alineación del modelo administrativo de la organización, de manera que coincidan las estrategias (la nueva agenda, atada a los resultados de los programas que atraviesan la organización), estructuras, procesos, perfil del personal y sistemas de información.

Así, para promover la alineación horizontal en cada organización, tres acciones esenciales son requeridas: planeación estratégica, diagnóstico institucional y cambio organizacional.

La planeación estratégica deberá ser usada como medio para alinear estrategias organizacionales con los resultados de los programas relacionados, armonizándolas con otras exigencias identificadas o introduciendo en la agenda estratégica de las organizaciones los resultados de los programas con los que están relacionados. No deberá haber dogmatismo metodológico dentro del alcance de lo que aquí se nombra como “planeación estratégica”, pero el uso de metodologías actuales deberá proveer, por lo menos, definiciones en cuanto a la identidad organizacional (análisis de ambiente externo, miembros clave y misiones) al compromiso incorporado con los resultados de los programas.

El diagnóstico institucional busca evaluar qué tan listo se está para implementar la nueva estrategia alineada. El diagnóstico deberá ser integral y deberá intentar evaluar si los elementos restantes del modelo administrativo son compatibles y apoyan la ejecución de la estrategia reformulada.

El cambio organizacional podría requerir una revisión de estructuras, procesos, individuos, sistemas de información, etcétera, con miras a mejorar y alinear la totalidad del conjunto administrativo con las nuevas estrategias.

El diagnóstico podría evidenciar diferentes capacidades de implementación organizacional: organizaciones que están listas para contribuir a la generación de resultados de los programas con los que se relacionan, en armonía relativa con otras exigencias; organizaciones que requieren ajustes menores para ser capaces de contribuir efectivamente, implicando para ello la necesidad de objetivos de desarrollo institucional acordados y de algún tipo de apoyo externo; y organizaciones incapaces de cualquier contribución, que requieren de interven-

ción o esfuerzos intensivos de transformación. El conjunto de diagnósticos puede ser información valiosa para formular políticas de administración pública integrales, ya que podrían formar instrumentos, enfoque e incentivos específicos para la modernización en el nivel microorganizacional.

Similar a la alineación horizontal, el acuerdo de los resultados entre el gobierno (como “contratista”, por medio de la unidad de resultados) y las organizaciones (como “partes contratadas”, por medio de sus altos ejecutivos) también está dirigido a promover la alineación horizontal. Los resultados acordados deberán estar por lo menos reflejados en los objetivos de los programas relacionados a la organización y otros resultados prioritarios vinculados con otras exigencias identificadas.

Aquí también el gobierno está a cargo de asegurar los medios requeridos para lograr el acuerdo. El monitoreo y la evaluación están a cargo de la unidad de resultados, a través de incentivos basados en méritos (reconocimiento público o censura de los administradores de programas y equipos involucrados) e incentivos financieros (bonos y remuneración variable para los directores de programas y equipos involucrados).

Otros procesos de alineación

Los vínculos 3, 4 y 5 relacionan organizaciones y programas con recursos presupuestales y financieros, individuos, y sistemas de información, respectivamente. Estas relaciones son secundarias al vínculo 2, en cuanto a que deberán estar atadas a los nodos de los programas/organizaciones y no atenderlas dificultaría la obtención de resultados, pues los medios adecuados estarían ausentes.

En cuanto al vínculo 3, el enfoque matriz sugiere alinear los procesos de presupuesto, ejecución financiera y control de los requerimientos descritos en la agenda estratégica de gobierno. Significa que los recursos deberán ser asignados y puestos a disposición de acuerdo a las estrategias descritas en la agenda estratégica, y el sistema de control deberá informar cualquier incumplimiento para su corrección correspondiente. Parece obvio, pero la mayoría de los problemas de

implementación resultan de la falta de integración entre planeación, presupuesto y finanzas. Dicha desintegración se explica por la falta de perspectiva estratégica (vínculo 1) o por la excesiva rigidez de procedimientos presupuestales y financieros para ajustarse a los cambios en el contexto.

El vínculo 4 se ocupa de la dimensión de los individuos e implica la incorporación de la administración estratégica de los recursos humanos, administración del conocimiento y desarrollo del liderazgo. Primeramente, la administración estratégica de los recursos humanos deberá enfocarse a promover la alineación de las aptitudes para cumplir los compromisos verticales (programas) y horizontales (organizaciones). Además, deberá adoptar evaluaciones de desempeño y pagar por esquemas de desempeño basándose en las aptitudes y resultados (atados a los acuerdos de resultados verticales y horizontales).

La administración del conocimiento deberá enfocarse en la creación de redes de conocimiento (internas y externas) y esferas de diálogo que permitan el intercambio de experiencias y refuerzo mutuo entre políticas y programas. Reforzar el sistema de liderazgo debería mejorar la capacidad para proveer dirección estratégica, integrando acciones y promoviendo motivación basándose en el compromiso (de las mentes) en lugar de sistemas tradicionales que se enfocan en mando y control.

El vínculo 5 conecta programas y organizaciones a las tecnologías de la información. Es esencial no sólo para optimizar los procesos laborales, sino también para asegurar el monitoreo y la evaluación de resultados, la transparencia de las acciones y los cimientos de la relación sobre los que serán integrados los diferentes nodos.

Como contraparte de los vínculos 3, 4 y 5 es necesario tratar de alinear las áreas de apoyo del gobierno (presupuesto, finanzas, control, recursos humanos, compras, recursos logísticos, tecnologías de la información, etcétera), típicamente estructuradas como sistemas centrales altamente regulados y estandarizados, con el razonamiento de la matriz, en el sentido de que las áreas de apoyo deberán conferir tratamiento diferenciado a los nodos prioritarios.

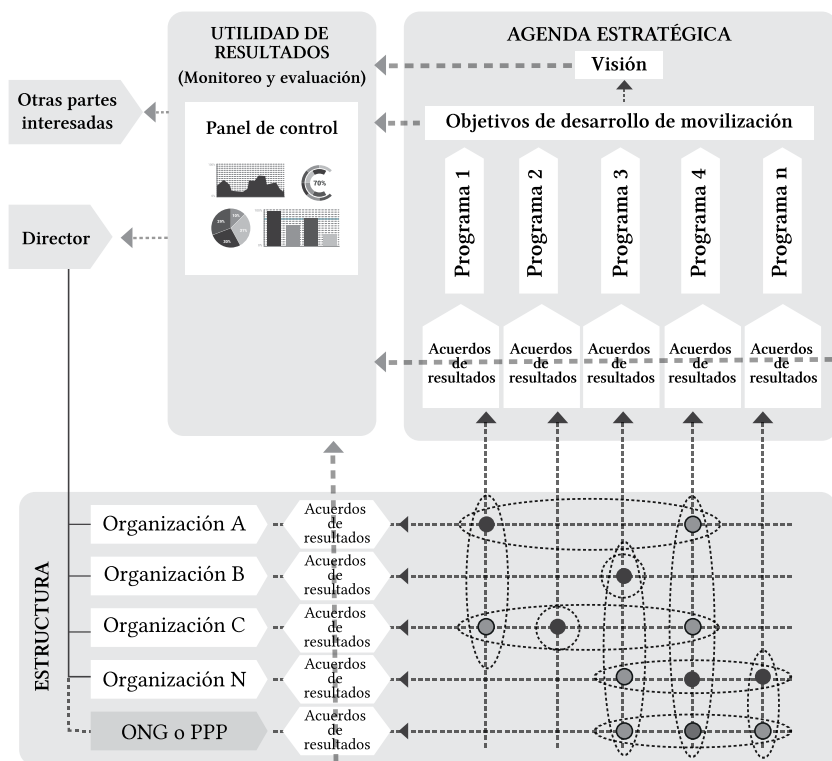
UNIDAD DE RESULTADOS Y MATRIZ DE CONTROL

La unidad de resultados del gobierno es un espacio para fijar, monitorear y evaluar los resultados, integrado con las perspectivas verticales y horizontales, donde la administración intensiva de los programas sucede en conjunto con la administración intensiva de las organizaciones. La unidad de resultados deberá proveer verificación de matriz de control, integral, integrada y sistémica, de los logros de resultados prioritarios y los recursos asignados para lograrlos y, en base a ello, proveer las correcciones adecuadas (en cuanto a ajustar las acciones o reprogramar resultados).

La unidad de resultados es un tipo de sala de estrategia y unidad de planeación del gobierno, no sólo porque monitorea, informa y (re)programa, sino también porque, por estas mismas razones, coordina y lleva a cabo control estratégico crucial (en el sentido de que debería poner más atención a las correcciones de curso requeridas que al registro de hechos o sucesos, o al mero análisis de si convergen o divergen de los resultados de gobierno).

La metáfora de la sala de estrategia o cuarto de guerra deja en claro que la unidad de resultados es un instrumento de deliberación esencial, una unidad de acción que toma decisiones correctivas, punitivas y compensatorias, con ciclos cortos de retroalimentación. No se enfoca en recolectar y procesar información, sino en aplicar juicios calificados y acortar tiempos de respuesta. Los determinantes de viabilidad económica de un cuarto de guerra son los volúmenes de información y el tiempo de respuesta requerido. Las redes nodales con gran cantidad de información, pero con el tiempo suficiente para pensar antes de tomar decisiones, contrastan con otras, donde el ritmo de toma de decisiones es muy rápido, pero se requiere poca información, o la información requerida ha sido previamente procesada. La combinación de máximo volumen/mínimo tiempo de respuesta es lo que justifica el establecimiento de una sala de estrategia o cuarto de guerra. Así, la unidad de resultados constituye los nervios y el cerebro del gobierno. Por lo tanto, se le deberá dotar de clara centralidad y estar muy cercana al director. La Tabla 6 ilustra la posición de la unidad de resultados; las flechas grises representan los flujos principales de información.

Tabla 6. Posicionamiento de la unidad de resultados.



La unidad de resultados deberá diseñar esquemas de monitoreo y evaluación específicos, aunque esencialmente deberán estar basados en acuerdos verticales y horizontales. Los acuerdos de monitoreo y evaluación deberán estar basados en diferentes ciclos y modalidades, y podrán usar cuerpos colegiados para tal propósito (comités de evaluación internos o externos). La integración entre la unidad de resultados y comunicación social y los sistemas de control internos y externos también es crucial para promover la transparencia y responsabilidad.

Por último, como una esfera para acordar resultados, una función básica de la unidad de resultados es otorgar condiciones para buenas relaciones contractuales en cuanto a los cuatro elementos básicos de una relación contractual: objetivos, medios, control e incentivos.

CONSIDERACIONES FINALES

En un sentido más amplio, el enfoque matriz está basado en un concepto que combina elementos de estrategia (objetivos de movilización, objetivos programáticos) y estructura (unidades, recursos, etcétera) — que podrían, en principio, ser aplicados tanto al nivel macro y multioorganizacional (dentro del ámbito general de gobiernos supranacionales, nacionales, locales, etcétera) como al intraorganizacional (al interior de organizaciones gubernamentales, compañías privadas y entidades comunitarias, así como a sus unidades)—. El enfoque matriz es, en este sentido, un instrumento de gobernanza.

Gobernanza es la palabra clave para el enfoque matriz ya que, en última instancia, el propósito es aumentar las capacidades (principalmente la capacidad del Estado para lograr resultados de desarrollo), basado en la capacidad que tienen las organizaciones para llevar a cabo su mandato de manera efectiva, eficiente y sustentable.

Este enfoque ya ha sido aplicado con éxito en diferentes esferas del gobierno de Brasil. A nivel federal, el Ministerio de Salud ha desarrollado un modelo administrativo orientado a resultados basado en las metodologías del enfoque matriz y el Cuadro de Mando Integral (CMI) (Temporão & Bassit, 2009). La implementación de este modelo involucró un gran proceso de transformación organizacional que incluyó: remodelación de la estructura y procesos, innovaciones en las personas y administración de tecnologías, y una iniciativa de optimización de costos. Como resultado del trabajo que se llevó a cabo, 70% de las acciones previstas en la agenda estratégica del Ministerio de Salud lograron un desempeño satisfactorio en el primer ciclo de evaluación al que se les sometió.

A nivel estatal, Minas Gerais (MG) desarrolló el proyecto Choque de Gestión, que introdujo una cultura administrativa orientada a resultados, crucial para estabilizar cuentas públicas, aumentar la capacidad de inversión y mejorar significativamente la calidad de los servicios públicos (Vilhena, Martins & Marini, 2006; Saravia & Gomes, 2008). Esta iniciativa de Minas Gerais fue adoptada después por muchos otros estados y contribuyó a la diseminación de la administración orientada a resultados en el país.

A nivel municipal, la ciudad de Curitiba fue la primera en implementar la administración orientada a resultados. En este caso, todas las 28 agencias municipales firmaron el Acuerdo de Resultados (Giacomini, Marini & Alfonso, 2009). Estos 543 acuerdos contemplaron objetivos, de los cuales, 446 (82%) se habían cumplido en el tiempo establecido, como se midió en la evaluación de los resultados del Ayuntamiento (Curitiba, 2009).

Es una apuesta clara a la racionalidad, que busca conectar los medios para fines prestablecidos, en una clara demostración de una “mano administrativa visible” de gobierno. Esta apuesta está en el lado opuesto de un punto de vista en el que una “reducción” de agendas (en torno a iniciativas reduccionistas o no retadoras) sería el requerimiento de una “realidad” incrementalmente compleja y fragmentaria, y constituye un llamado sustancial de que los gobiernos necesitan un compromiso mejor y más concreto hacia los resultados.

Bibliografía

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). Big questions in public networks management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, n. 3 (p. 296).
- Akao, Y. (1991). *Kanri: policy deployment for successful TQM*. Cambridge: Productivity Press.
- Ariznabarreta, Koldo Echevarria (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes A Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Börzel, Tanja (1998). Organizing Babylon — on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, n. 76 (pp. 253-73).
- Bouckaert, Geert y Halligan, John (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Boyne, George, Meier, Kenneth J., O'toole, Laurence J. Jr. & Walker, Richard

- M. (2006). *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, Derick W. (1996). Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. *World Development*, vol. 24, n. 9 (pp. 1497-1510).
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Tavistock.
- Creech, Bill (1995). *The five pillars of TQM: How to Make Total Quality Management Work for You*. Plume.
- Curitiba (2009). Secretarias de Curitiba cumprem 82% das metas do Contrato de Gestão. En <<http://www.curitiba.pr.gov.br/Noticia.aspx?n=16440>>. Datos: julio 2009.
- Giacomini, Homero; Marini, Caio & Afonso, Alexandre (2009). Em busca de uma terceira geração de reformas gerenciais: o modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba. *II Congresso Consad de Gestão Pública*.
- Gottfredson, Mark y Schaubert, Steve (2008). *The Breakthrough Imperative*. Harper Collins Publishers.
- Grindle, M. (ed.) (1997). *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of developing countries*. Boston: Harvard University Press.
- Halachmi, Arie & Bouckaert, Geert (1996). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Quorum.
- Hronec, Steven (1993). *Vital Signs: Using Quality, Time, and Cost Performance Measurements to Chart Your Company's Future*. Amacom.
- Jann, Werner & Reichard, Christoph (2003). Evaluating best practice in central government modernization. Wollmann, H. (ed.). *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton.
- Kaplan, Robert & Norton, David (2004). *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Harvard Business School Press.
- Lambert, Douglas (2005). *Supply Chain Management: Processes, Partnerships, Performance*. Supply Chain Management Institute.
- Lopes, C. & Theison, T. (2004). *Ownership. Leadership and Transformation. Can We Do Better for Capacity Development?* UNDP/Earthscan.
- Marr, Bernard (2009). *Managing and Delivering Performance*. Elsevier.
- Mizrahi, Yemile (2004). Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature. *World Bank Institute Working Papers*, n. 37232.
- Morgan, G. (1997). *Images of organization*. Sage.

- Neely, Andy (2007). *Business Performance Measurement: unifying theory and integrating practice*. 2ª ed. Cambridge University Press.
- & Adams, Chris (2002). *The performance prism*. Financial Times Prentice Hall.
- Poister, Theodore (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. Wiley.
- Porter, Michael (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining performance*. Free Press.
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation: How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Project Management Institute (PMI) (2004). *PMBOK*.
- Rummler, Gary & Brache, Alan (1995). *Improving Performance: how to manage the white space in the organization chart*. Jossey Bass Business and Management Series. Jossey-Bass.
- Saravia, Enrique (2002). Redes, Organizações em Rede e Organizações Virtuais — as novas configurações organizacionais. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, vol. 1, n. 1.
- & Gomes, Ricardo (2008). Management in South America: what happened in the last ten years? *Public Management Review*, vol. 10, n. 4. Routledge.
- Segone, Marco (2008). Enhancing evidence-based policymaking through country-led monitoring and evaluation systems. En *Country-led monitoring and evaluation systems*. UNICEF.
- Serra, Albert (2004). *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Col. Síntesi. Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.
- Temporão, José & Bassit, Márcia (2009). Implementação do Mais Saúde: o desafio de transformar o Ministério da Saúde XIII *reso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Vilhena, R., Martins, H. F. & Marini, C. (2006). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Woodward, J. (1965). *Industrial organization: theory and practice*. Oxford University Press.

Notas

I. Entre las mismas, las siguientes deben ser enlistadas: Cuadro de Mando Integral (CMI) (Kaplan & Norton, 2004); Bain y Compañía (Gottfredson & Schaubert, 2008); Prisma de Desempeño (enfoque en las partes interesadas) (Neely & Adams, 2002); Hoshin Kanri (enfoque en líneas guía y causas) (Akao, 1991); Rummler & Brache (variables de desempeño en objetivos, proyectos y gerencia) (Rummler & Brache, 1995); Quantum (medidas de tiempo, calidad y costo) (Hronec, 1993); La Cadena de Valor de Porter (Porter, 1985); Gestión de Calidad Total – GCT; PMBOK (cuerpo de conocimientos de manejo de proyectos y ciclo de vida) (PMI, 2004); y Manejo de la Cadena de Suministros, (Lambert, 2005).

II. En cuanto al problema de cruce transversal, la matriz de gobierno permite un tratamiento de mayor respuesta en situaciones de cruce transversal; aquellas que permean varias unidades organizacionales, demandando un tratamiento relacional y un enfoque multidimensional poliédrico (Serra, 2004).

III. La idea de alineación o ajuste estructural, así como la mayoría de los enfoques contemporáneos de administración y transformación organizacional se fundamenta en el argumento basado en contingencias de covariación estructural. La noción de covariación estructural enfatiza la relación entre la estructura organizacional y la dinámica del ambiente externo a la organización, con base en variables tales como tecnología, mercado y personas (Burns & Stalker, 1961; Woodward, 1965).

IV. Dos referencias esenciales al concepto de capacidades del Estado son Grindle (1997), Lopes & Theison (2003) y Mizrahi (2004).

La gestión profesionalizada como clave del buen gobierno local

Valentín Merino Estrada

INTRODUCCIÓN

Cuando Pietro y Ambrogio Lorenzetti en 1340 terminaron de plasmar en las paredes del Salón de los Nueve del Palacio Público (Ayuntamiento) de Siena su magna obra “Alegoría del buen y del mal gobierno”, produjeron una gran innovación tanto en el plano artístico como en el político-social.

Estos geniales artistas del prerrenacimiento provocan una ruptura conceptual y temática con el arte religioso gótico de la época y retratan la sociedad civil toscana del siglo XIII como efecto de un nuevo modo cívico de gobernar, alejado de la tiranía feudal. Los efectos del buen gobierno sobre la ciudad y el campo son la paz, la seguridad, la abundancia y, en suma, la felicidad reflejada en los rostros del coro. Consecuencia del mal gobierno son el crimen, la inseguridad, las en-

fermedades, la ruina de las cosechas y, en fin, el sufrimiento de las personas. Los hermanos Lorenzetti daban una respuesta luminosa y avanzada a un problema que seguiría debatiéndose hasta nuestros días.

Durante siglos se concedió importancia al gobierno de los pueblos, pero no se consideró que fuera el factor clave y determinante del desarrollo y del bienestar, sino que lo eran la posesión de recursos naturales; la posición en las rutas comerciales... Hoy en día sabemos que la variable más importante del bienestar o del malestar de las personas es el gobierno que disfrutan o padecen.

Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012), en *Por qué fracasan los países*, a través de una amplia y cuidada selección de ejemplos históricos y actuales, dejan claro que la prosperidad no se debe a la posición geográfica, a la posesión de recursos naturales ni a factores culturales, sino a las políticas desarrolladas por las instituciones de cada país. Los países fracasarán mientras no dispongan de instituciones gubernamentales que desarrollen políticas acertadas. El desarrollo y el bienestar sólo se producen cuando las instituciones que detentan el poder legítimo cumplen adecuadamente la misión que tienen encomendada.

Para el premio nobel de economía Douglass C. North, el dilema fundamental para explicar el éxito o el fracaso de las sociedades es el conflicto entre la eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes. Cuando en una nación el propio interés de sus gobernantes se coloca por delante de la eficiencia económica y del progreso, los resultados han sido nefastos para el bienestar social. Por ello propone limitar efectivamente el poder de los gobernantes. En este sentido, un poder judicial independiente y una administración profesional y meritocrática que aseguren la previsibilidad, la equidad y la imparcialidad, son clave para el desarrollo. No se trata de debilitar a los gobiernos, sino de controlar su poder a través de las propias instituciones estatales. Éstas, cuando son fuertes y bien diseñadas, como dicen Acemoglu y Robinson (2012), incentivan conductas eficaces y honestas, y desincentivan conductas corruptas, abusivas y extractivas.

Otro premio nobel, Amartya Sen, con sus teorías sobre la libertad como instrumento y fin del desarrollo, ha puesto de manifiesto que las instituciones democráticas son generadoras de desarrollo y previenen

la injusticia. El papel protector de la democracia resulta especialmente importante para los pobres. La democracia no es un lujo que pueda esperar la llegada de la prosperidad general (Sen, 2006).

Las instituciones adecuadas de buen gobierno son, pues, la suma de democracia, Estado de derecho y eficiencia.

Las instituciones formales e informales son reglas y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, que mantienen la expectativa de que van a ser aceptadas y cumplidas por los demás. Las buenas instituciones son aquellas que, a partir de un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles. Por ello, son reglas que cuestionan conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario, además de ofrecer seguridad y certidumbre (Manuel Villoria, 2013).

Y ¿qué pasa con las ciudades? Pues lo mismo. La variable que marca el éxito o el fracaso es el funcionamiento de las instituciones del gobierno local. En el capítulo 9 de su obra *El triunfo de las ciudades*, Edward Glaeser (2011) analiza cómo prosperan las ciudades, y trata del triunfo de “la ciudad bien administrada”. Gran parte del mundo —dice Glaeser— padece gobiernos espantosos, y eso hace que las ciudades bien gobernadas tengan una ventaja competitiva muy importante.

Algunas de las ciudades que han prosperado por estar dotadas de un buen gobierno son antiguos puestos de avanzada de la Compañía Británica de las Indias Orientales, que destacó por su capacidad para atraer y retener a individuos dotados de gran talento. Tal es el caso de Hong Kong y Singapur. Ambas situadas al margen de grandes naciones en las que estaban ubicadas. Frente al desgobierno y la inseguridad de estas naciones, ellas ofrecían una buena gestión y normas aplicadas con equidad. “Sus instituciones políticas atrajeron el capital humano que las convirtió en grandes ciudades.” (Glaeser, 2011)

Glaeser analiza el caso de otra ciudad muy distinta: Gaborone, capital de Botsuana, en el sur de África. Una ciudad de 200,000 habitantes, situada en un área en general desconectada de las redes mundiales. Ésta prosperó muchísimo gracias a un gobierno que ofrece tres cuestiones básicas: lucha contra la corrupción, bajos impuestos y protección de los derechos de propiedad. Eso, en el África subsahariana,

marca desde luego la diferencia. Además, el gobierno utilizó los ingresos procedentes de las riquezas naturales del país para financiar inversiones en capital físico y, sobre todo, humano. En Gaborone los transportes públicos funcionan de manera ejemplar y la ciudad tiene infraestructuras que la conectan razonablemente bien con el exterior. “Gaborone no es París, pero entre las ciudades africanas, la suya es una historia de éxito asombrosa, porque tiene un gobierno eficaz.” (Glaeser, 2011)

Las “ciudades bien administradas” de Glaeser (2011) tienen una gestión profesionalizada, con un número reducido de funcionarios, bien preparados, bien pagados, y sometidos a rigurosas exigencias de responsabilidad. Fundamental para una buena administración.

En el presente trabajo analizamos las claves del buen gobierno local, centrándonos precisamente en la gestión profesionalizada.

VARIABLES FUNDAMENTALES DEL BUEN GOBIERNO LOCAL

La singularidad del gobierno local

El gobierno local no es únicamente un conjunto de instituciones que funcionan como apéndice de otro gobierno. Es un verdadero gobierno y aunque hablemos de una realidad muy heterogénea, existen dos conceptos fuertes que le singularizan en el sistema político administrativo: la proximidad y la autonomía.

Tanto en el discurso político como en artículos de prensa y doctrinales es recurrente afirmar que el gobierno o la administración local son “los más próximos al ciudadano”. Tanto que a veces parece una muletilla propagandística o reivindicativa. Se desdibuja el verdadero valor de la proximidad.

La proximidad no es un concepto meramente físico en el sentido de cercanía y corta distancia real entre gobierno y ciudadanos. Por el contrario, la excesiva cercanía, la carencia de “distancia”, más que un valor es, a menudo, un problema para el buen gobierno en las pequeñas localidades. La proximidad es un concepto relacional, que pue-

de definirse desde cada uno de los elementos de la relación. Desde el gobierno se define como la capacidad para percibir y analizar las demandas y expectativas de los ciudadanos. Desde el lado ciudadano, es la sensación de ser escuchados y comprendidos. La proximidad facilita el “conocimiento” de los problemas a resolver. Y resulta que definir bien el problema y priorizar adecuadamente son los factores determinantes de la eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Quien no tiene conocimiento, quien carece de receptividad, no definirá bien el problema y por ello difícilmente será eficiente en su solución.

Conocer bien los problemas a resolver, escuchar y tener sensibilidad para satisfacer las demandas, al mínimo coste posible. Éstas son las claves para una definición e implementación eficiente de las políticas públicas. La proximidad coloca al gobierno municipal en las mejores condiciones para solucionar una gran parte de los problemas sociales con eficiencia y calidad. Lógicamente, tenemos que hablar de municipios con capacidad de gestión, basada en la cualificación de su personal y en la modernización tecnológica. Porque además de escuchar es preciso tener capacidad de respuesta para solucionar los problemas.

La potencialidad que ofrece la proximidad no puede desarrollarse, generando prosperidad, equidad y calidad de vida a la ciudadanía, si no es en un contexto de autonomía.

La ciudad-Estado es algo excepcional en el mundo. Pocos son los casos como el de Singapur. La ciudad se integra en un Estado, como parte de un sistema policéntrico público de toma de decisiones. En tanto que institución territorial de un determinado Estado, se inscribe necesariamente en el orden constitucional que define a éste. Es así, al igual que el Estado como un todo, necesaria y simultáneamente, organización para la toma de decisiones, es decir, poder público. Concretamente, un poder público más en el conjunto de los integrantes de la estructura estatal y ordenamiento jurídico, lo que vale decir, conjunto de decisiones formalizadas en reglas jurídicas, trabadas entre sí en un verdadero sistema. (Parejo Alfonso, 2003).

La autonomía del gobierno local significa que no es una oficina desconcentrada de otro gobierno estatal o regional, sino que tiene políticas propias con las que conformar un “proyecto” para y con sus ciudadanos. Y que dispone de los resortes necesarios para desarrollar ese

“proyecto” bajo su propia responsabilidad. El gobierno de la ciudad tiene que disponer del nivel de autonomía suficiente para desarrollar sus estrategias, con los instrumentos de intervención social de carácter directivo que sean necesarios y con los recursos pertinentes.

El gobierno local, debido al valor de la proximidad, tiene una mayor capacidad que otros para representar los intereses y responder a las expectativas ciudadanas. También tiene la ventaja que le otorga su mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los constantes cambios en la oferta y la demanda, provocados por interactividad entre los crecientes flujos que circulan en un sistema abierto.

Estas ventajas sólo pueden desarrollar su potencialidad en un contexto adecuado de autonomía y adoptando la determinación de generar instituciones de buena gobernanza local.

Teniendo en cuenta esto, cuatro son, a mi modo de entender, las variables que determinan un buen gobierno local: orientación estratégica, gobierno “abierto”, liderazgo y gestión profesionalizada.

Orientación estratégica

Gestionar estratégicamente es “anticiparse”, consensuando una visión y trazando las grandes líneas de acción para alcanzar las metas que la conviertan en realidad. Una visión estratégica es siempre proactiva, se anticipa a los acontecimientos. Trata de crear las condiciones para obtener los resultados propuestos. En alguna medida, intenta “conformar el futuro”. Por eso, es la única que permite dominar un entorno en cambio acelerado. El gobierno estratégico es proactivo.

En consecuencia, es también un gobierno emprendedor, que genera constantes iniciativas, que busca la mejora continua en todos los procesos y resultados.

El gobierno estratégico tiene que apoyarse en un modelo de gestión eficaz, eficiente y de calidad. Un modelo de gestión basado en los principios y técnicas de la calidad total o excelencia es quizá el más adecuado para el gobierno estratégico municipal. La calidad tiene un objetivo: responder a las expectativas del cliente o ciudadano, y una forma de conseguirlo: hacer las cosas bien, utilizando de forma racio-

nal los medios disponibles. Así planteada, la calidad presupone la eficiencia, pero es mucho más. Mientras que la eficiencia es un principio o criterio que correlaciona objetivos conseguidos con recursos empleados, la calidad total es una estrategia de gestión que integra todos los elementos y procesos. La calidad total o “excelencia en la gestión” aporta dos fundamentos de gran valor: el ciudadano como referente esencial, y el compromiso de toda la organización para el logro de objetivos y la mejora continua.

La gestión de calidad se presenta así como una filosofía de mejora, pero también como una forma distinta de gobierno, más atenta a las demandas y expectativas de los ciudadanos, más participativa y democrática. Por ello refuerza y hace efectivo el valor de la proximidad y utiliza el día a día de la gestión con las grandes líneas estratégicas del “proyecto municipal”.

Cada entidad local tiene que construir su propio modelo específico de gestión de calidad total, sin limitarse a un concreto modelo estándar.

Gobierno abierto

Cuando, el 21 de enero de 2009, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, promulgó el memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, con notable repercusión mediática, el término “gobierno abierto” comenzó a convertirse en un eslogan de moda. El *open government* se utiliza con frecuencia sin tener un claro criterio compartido acerca de lo que implica. Por ello, comenzaremos ofreciendo una clara definición de lo que entendemos como tal: “gobierno abierto” es el que practica la transparencia e involucra a los ciudadanos en el diseño y gestión de las políticas públicas”.

La transparencia es algo más que ofrecer datos a los ciudadanos y/o que éstos tengan acceso a una gran parte de la información en poder de los gobiernos. *Open data* está muy bien y es necesario, pero insuficiente. Un gobierno transparente debe explicar a la ciudadanía sus políticas y la evaluación de las mismas, facilitando la rendición de cuentas.

El gobierno local, practicando la transparencia, debe poner de manifiesto con toda claridad cuál es la finalidad que persigue con sus

políticas públicas y quiénes están llamados a sus beneficios. También deben explicitarse claramente los objetivos, la asignación de los recursos y los resultados de la evaluación.

La transparencia es la base. A partir de ella es necesario implicar a los ciudadanos en el diseño, gestión y control de las políticas públicas.

Los gobiernos deben fortalecer la posición del ciudadano corriente, individualmente considerado, en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas públicas. A partir del *open data*, de la transparencia y con ayuda de las TIC, es perfectamente posible dialogar con el ciudadano individualmente considerado, conocer sus preferencias o sus expectativas, involucrándole en las decisiones y haciéndole partícipe en la evaluación.

El gobierno local se encuentra en una posición muy favorable para practicar el *open government*, debido a la “proximidad” y al tipo de políticas públicas que desarrolla. Con ello puede mejorar su legitimidad y, lo que es más importante, la calidad democrática del sistema y el bienestar de los ciudadanos.

Liderazgo y gestión profesional

En la sociedad abierta globalizada, la creciente interacción Estado-sociedad civil, la interdependencia entre lo social y lo político-administrativo, acentuada por el reto de la competitividad, han llevado a replantearse profundamente las relaciones entre los ámbitos público y privado. En el denominado “Estado relacional”, el poder público aparece con frecuencia como un agente más, si bien con una dimensión específica propia, para ejercer la dinamización de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, el poder público no se relaciona con el ciudadano ni con los agentes sociales desde una posición de “supremacía”, ni desde la óptica empresa-cliente, sino como un agente dinamizador, capaz de liderar la marcha de la sociedad en su conjunto, hacia el logro de determinados objetivos. (Renate Mayntz, 1985).

Puesto que el municipio es un microcosmos en el que confluyen todas las políticas, un escenario en el que interactúan todos los poderes y todos los agentes sociales, la función de liderazgo resulta es-

pecialmente importante. El diseño y, aún más, el desarrollo efectivo de un “proyecto municipal” requiere la concertación del conjunto de los agentes públicos y privados, así como la cooperación intergubernamental a todos los niveles. El gobierno local no puede lograr las metas y objetivos con sus propias políticas y recursos. Tiene que pensar en el conjunto de fuerzas que pueda liderar, en el conjunto de energías que pueda concertar y conducir hacia el logro de sus objetivos.

El gobierno local tiene que ser un gobierno líder, que desenvuelva sus tareas en un enfoque de gobernanza y gestión en red. Y ese liderazgo se personaliza en la figura del alcalde. El liderazgo del alcalde tiene una gran importancia en el subsistema político-administrativo municipal. Dicho de otro modo: la consolidación de los procesos de liderazgo a nivel municipal va unida necesariamente a la consideración del alcalde como líder potencial. El desarrollo efectivo de este liderazgo potencial y su efectividad dependen de dos factores igualmente importantes: las habilidades y el comportamiento de la persona titular y las características del municipio, en cuanto ámbito de dominio político.

El liderazgo del alcalde resulta un factor muy positivo a la hora de impulsar los cambios culturales y la innovación que sólo son posibles a impulso de un liderazgo fuerte, que contribuya a vencer las inercias, la resistencia y la apatía. Un compromiso de eficiencia y/o de creatividad, formulado por un alcalde fuerte ante la ciudadanía, tiene un poderoso efecto multiplicador.

Para el éxito del gobierno local es también fundamental contar con un aparato profesional altamente cualificado, capaz de implementar las políticas con eficiencia. Liderazgo político y gestión profesional son dos claves fundamentales para el éxito del gobierno local. Son complementarias. Liderar no consiste en hacer las cosas, sino en influir e impulsar hacia la consecución de las metas. Las tareas las tiene que desarrollar una estructura dotada de talento específico y de “saber hacer” profesional. Tan importantes lo uno como lo otro, y sólo la conjunción y el entendimiento de ambos garantiza el éxito.

GESTIÓN PROFESIONAL Y BUEN GOBIERNO LOCAL

Las tareas que llevan a efecto las organizaciones públicas territoriales se encuadran en dos categorías (Renate Mayntz, 1985) de la actividad:

- Tareas directivas, por ejemplo, la planificación estratégica, la priorización de objetivos y políticas públicas y la aprobación de normas.
- Tareas ejecutivas, por ejemplo, el desarrollo de la planificación, la ejecución de las políticas y la imposición efectiva de las normas.

La primera categoría de tareas ha de ser desempeñada por el nivel político de la organización, legitimado por su vinculación a la voluntad popular. Las tareas de la segunda categoría deben ser desempeñadas por el aparato ejecutivo-gerencial o administración, legitimada por su “saber hacer”, por su profesionalidad objetiva y neutral.

En los municipios iberoamericanos, a uno y otro lado del Atlántico, suele producirse una excesiva concentración de tareas en las cúpulas políticas. En los pequeños municipios españoles, alcalde y concejales adoptan con demasiada frecuencia decisiones operativas que corresponden a empleados públicos profesionales y que deben adoptarse con criterios de profesionalidad. También ocurre en las ciudades, aunque menos. Pero en algunas de éstas se produce otro fenómeno perverso: la existencia de personal no profesional que rodea a los cargos políticos, les aconseja, susurrando al oído lo que les puede gustar, y gestiona sin profesionalidad y sin criterios correctos, incluso sin conocimientos adecuados, asuntos que deben corresponder a los administradores profesionales.

En los municipios americanos, dada la debilidad del servicio civil profesional, los responsables políticos tienden a ocupar el espacio de las tareas gerenciales, directamente o mediante la designación de cargos sin más mérito que la confianza político-partidista.

Para el buen gobierno local es fundamental que cada nivel cumpla el cometido que le corresponde. Los cargos electos deben cumplir las funciones que les son propias: expresar la voluntad popular; definir la

dimensión estratégica de la organización; adoptar las grandes decisiones y priorizar las políticas públicas que deban ser desarrolladas. Los profesionales deben de realizar los análisis y estudios previos a la adopción de decisiones; la ejecución de las políticas y la evaluación operativa, así como el control de legalidad y de eficiencia. Para que esto sea así, es preciso fortalecer la profesionalidad de la gestión, como una de las claves fundamentales del buen gobierno local.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN ESPAÑA

Consideraciones generales

La Constitución española de 1812, en su artículo 320, creó la figura del secretario municipal: “Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común”, y en el 321.3 perfiló la función profesional del depositario. Al hacerlo, sentó las primeras bases de lo que habría de ser el empleo público profesional en el municipalismo español. El nombramiento por elección de todos los cargos concejiles, el diseño profesional de la figura del secretario y, en cierto modo, del depositario, así como el sistema de incompatibilidades que se propugna, son el fundamento inicial de la distinción y separación entre personal “electivo-político” y personal “administrativo-funcionarial”.

Se inició así la configuración de una estructura profesional al servicio de las entidades locales, estable y neutral, reclutados con base en el mérito y capacidad. Configuración que fue lenta y problemática a lo largo del siglo XVIII, invadido por las cesantías. Continuó a lo largo del pasado siglo, con muchas vicisitudes, bien conocidas, y actualmente constituye un activo de gran valor en el municipalismo español.

Un valor que se ve en cierto modo amenazado por esa invasión de la política en los aspectos de mera gestión profesional, así como por los procesos de desregulación de la función pública que ha introducido formas de discrecionalidad política en los nombramientos, especialmente graves en el caso de los habilitados nacionales.

Ante la situación de crisis que sufrimos existen tendencias contrapuestas: por una parte, se tiende a valorar la función profesional, objetiva y neutral, especialmente en el ámbito del control financiero. Por otra, los recortes y severos ajustes amenazan aspectos esenciales de la profesionalidad. En todo caso, se abre un proceso interesante que puede conducir al fortalecimiento de la profesionalidad si se hacen las cosas bien.

La configuración histórica del empleo público profesional local

En la España del siglo XVIII, los términos *oficio* y *empleo* solían ser sinónimos, si bien prevalecía el primero. Designaban indistintamente a cargos más bien políticos o más de carácter administrativo, pues entre ellos no había una clara distinción.

En el siglo XVIII apareció la denominación *empleo* que, no obstante y durante muchos años, se utilizó indistintamente para designar tanto a los políticos como a los gestores profesionales. Se empleaba el mismo término, pero ya en estos años comenzó la separación entre ambos, por el origen, por la distinta función y por las incompatibilidades que entre ellos se fueron estableciendo.

En el ámbito local, la separación se inicia con la propia Constitución de 1812, al disponer, por un lado, la elección popular de todos los cargos concejiles y, por otro, la obligada existencia en todo Ayuntamiento de un secretario designado por la corporación y pagado con los fondos del común. Entre unos y otro habrá incompatibilidad.

Los constituyentes vieron en el “gobierno de los pueblos” un instrumento valioso para implantar los valores y el sistema jurídico de la nación, frente a la pervivencia de los privilegios del antiguo régimen. Así, diseñaron Ayuntamientos basados en el principio de elección de cargos y dispusieron el cese de los regidores y demás oficios perpetuos correspondientes al antiguo régimen: “Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación” (art. 312 de la Constitución de 1812).

El rechazo a cuanto represente o esté vinculado al municipio del antiguo régimen se extiende a los escribanos, que serán cesados y sustituidos por la nueva figura del secretario:

Desde que los pueblos den principio al nombramiento de Justicias, que se previene en capítulo II del citado decreto, se arreglarán a lo mandado en el capítulo I del título VI de la Constitución política de la Monarquía, que trata de los Ayuntamientos; y en su consecuencia cesarán los escribanos que hasta ahora se han conocido con el nombre de escribano de Ayuntamiento, y sustituirán en su lugar un secretario elegido según dispone el artículo 320 de la Constitución y conforme a lo últimamente mandado en el decreto de 23 de mayo. (Decreto de 22 de agosto de 1812)

El cambio no es meramente semántico, sino de fondo. El escribano, en los municipios de mayor importancia, era nombrado por el rey con carácter vitalicio, mediando con frecuencia transacción venal y/o hereditaria. En los más pequeños, las funciones son desempeñadas por cargos concejiles o compatibilizadas con otras profesiones, sin rigor alguno. El secretario, que la Constitución y la instrucción de 1813 pretenden exista en todo Ayuntamiento, es nombrado por éste y el cargo es incompatible con un cargo electo.

El secretario municipal aparece así como el primer empleado profesional del municipio constitucional. Es nombrado por el propio Ayuntamiento, sin intervención externa y de forma ajena a la venta de cargos. Es retribuido, frente a la gratuidad de los cargos concejiles. La incompatibilidad le confiere un perfil propio, desligándole de los empleos políticos.

Pero su profesionalidad es aún muy débil. No se exige ninguna cualificación académica ni preparación profesional para ser elegido. No existe estabilidad, ya que el Ayuntamiento puede cesarle, aunque no de forma totalmente libre. Sus funciones no aparecen detalladas y no será así, en términos precisos, hasta la instrucción de 1823.

Bajo el influjo de la Constitución de 1812, que establece la función, aparece también el depositario, que verá configurado su perfil profesional en el artículo 28 de la instrucción de 1823. El depositario era

nombrado y cesado libremente por el Ayuntamiento. Aquí vemos una diferencia importante con el secretario. Conforme al artículo XXI de la instrucción de 1813, “el secretario podrá ser removido por el Ayuntamiento cuando lo estime conveniente, con el consentimiento de la diputación; y lo que ésta decida sobre el particular se tendrá por definitivamente resuelto y no admitirá recurso alguno”. El Ayuntamiento no podía nombrar con total libertad, pues tenía que mantener al anterior si la diputación no daba su consentimiento al cese. Para alterar la dotación que correspondía al secretario, tampoco era totalmente libre el Ayuntamiento, ya que debía obtener el informe favorable de la diputación y la aprobación del gobierno.

La profesionalidad del secretario es débil, pero, incluso en esos momentos iniciales, la desregulación no era total, ya que, tanto para el cese como para alterar las remuneraciones se precisaba autorización superior. A partir de este punto inicial, a lo largo del siglo XVIII incipios del XX irá consolidándose lentamente una regulación que configurará la profesionalidad del secretario municipal y, por ende, de los empleados públicos municipales.

La España constitucional otorgaba a los Ayuntamientos importantes funciones, más que en el antiguo régimen, puesto que, junto a las competencias propias, enumeradas ya en el artículo 321 de la Constitución de 1812, se les reconocían otras delegadas por el poder central. En este contexto, las funciones del secretario municipal serán igualmente importantes. Aparecen ya en la instrucción de 1823, se desarrollan en la ley Municipal de 1845 y en la ley Municipal de 1877, artículos 125 a 131. Pero, más allá de estas funciones, a lo largo del siglo XVIII consolida una realidad que perdurará hasta nuestros días: el secretario, en los pequeños municipios, es todo, pues a su cargo corren todos los asuntos del pueblo en lo administrativo, gubernativo, económico y judicial. No faltan testimonios de la época que refieren cómo en este momento los administradores locales, incluidos los alcaldes de los pequeños municipios, eran analfabetos. En este contexto, el secretario, más allá de sus funciones concretas, tenía una influencia importantísima, pues venía a ser el “alma del Ayuntamiento”.

Una de las funciones que se impulsan gradualmente será la de jefe de todos los empleados municipales, de los cuales encontramos muy

pocas referencias normativas a lo largo del siglo XIII. La creación de 1823 tan sólo se refiere a los depositarios, si bien en relación con las diputaciones aparecen ya los cargos de oficial mayor y oficial segundo, ambos dependientes del secretario. A partir de 1865 se consolida con perfil propio la figura del contador, pero sólo en poblaciones mayores (con más de 100,000 pesetas de presupuesto). En las demás poblaciones, la mayoría de sus funciones se atribuyen al secretario, como veíamos antes. Otro aspecto que perdura en la figura del secretario-interventor.

Sorprende en cierto modo que, teniendo funciones tan importantes, no se exigieran diplomas, títulos o patentes como requerimiento para el desempeño. A lo largo del siglo XIII fue cambiando poco a poco en la práctica. En las ciudades, sin que norma alguna lo exigiese, los secretarios eran hombres de leyes (abogados, notarios...). En los pueblos formaron parte de un elenco profesional muy variado (maestros, artesanos, negociantes, militares retirados...) que iban adquiriendo perfil propio por mor de las incompatibilidades y en paralelo a la consolidación de la estabilidad en el empleo.

En términos estrictamente legales, el nombramiento y cese dependía del Ayuntamiento, con unos requisitos mínimos, lo que no cambia sustancialmente a lo largo del siglo. Se establecieron controles por parte de las diputaciones y requisitos procedimentales básicos, pero predominaba fuertemente la discrecionalidad de los electos municipales. Sin embargo, no era infrecuente en la práctica el desempeño del puesto durante tiempos largos. Todo dependía de la lucha de fracciones locales y de las relaciones de éstas con los poderes externos. En un contexto de fuerte inestabilidad política de la nación, trasladada a las corporaciones locales, el secretario se convierte en el único elemento posible de continuidad en la gestión administrativa. Ésta se fue valorando e imponiendo cada vez más. Por otra parte, la estabilidad en el empleo fue la gran motivación y reivindicación de las asociaciones de secretarios, que pusieron por la consolidación de la profesionalidad a lo largo del siglo XIII.

En la configuración del secretario municipal contemporáneo, que arranca en el artículo 320 de la Constitución gaditana, tiene una gran importancia el sistema de incompatibilidades, que se acrecienta a lo largo del siglo XIII modelando el perfil de la profesión. Ya en la

propia Constitución veíamos la incompatibilidad con los cargos electivos municipales, que se desarrolla en la instrucción de 1813, que no obstante admite excepciones: “[...] a no ser que la cantidad de vecindario sea un obstáculo, a juicio de la diputación provincial”. Diversas circulares e instrucciones de los años veinte van estableciendo incompatibilidades con otros oficios, principalmente maestros y notarios. Poco a poco se van imponiendo, aunque siempre con la excepción de los municipios muy pequeños, donde prácticamente resultaba imposible.

La instrucción de 1823 y la ley de 1868 insistieron en las incompatibilidades. El artículo 99 de esta última sólo admitía excepciones en municipios de menos de 200 habitantes. El artículo 123 de la ley de 1877 ofrece un perfil del secretario no tanto por los requisitos para serlo, sino por quiénes no pueden serlo, un perfil al que se llega en negativo.

Al comenzar el siglo xx, el reglamento de secretarios de Ayuntamiento de 1905, al que debían someterse todos los municipios españoles de más de 2,000 habitantes, en su artículo 28, establecía un listado detallado y completo de las incompatibilidades:

El cargo de secretario es incompatible:

1. Con todo otro municipal.
2. Con los de notario, escribano y secretario del juzgado municipal.
3. Con toda retribución, gratificación, comisión y encargo de ninguna empresa constituida en España o en el extranjero que tenga relación industrial o comercial con el municipio.
4. Con todo cargo o comisión retribuido del Estado o de las diputaciones.
5. Con el ejercicio de la abogacía en los tribunales contenciosos y en los ordinarios, cuando en el asunto sea parte el Estado, la provincia o el municipio.
6. Con todo cargo judicial.

Casi un siglo después de la creación de la figura, el perfil profesional propio del secretario municipal alcanza un grado de madurez, a las puertas ya de configurarse como funcionario de cuerpo nacional. Esta consolidación de la profesión fue pareja al proceso de construcción de la función pública en España, como lo demuestra el hecho de que en una real orden de 1902 encontramos una definición de funcionario con no-

tas de profesionalidad: “los que desempeñan un cargo con carácter permanente, con sueldo o asignación pagados con fondos del Estado, de la provincia o del municipio y comprendidos en los respectivos presupuestos”.

El secretario municipal de principios del siglo xx es ya muy distinto del que cien años antes se configuró con la Constitución gaditana. La sociedad y los municipios han cambiado y cambia con ellos la función de los secretarios, que requiere un mayor grado de profesionalidad. La aparición del urbanismo, con las normativas de los ensanches y los primeros elementos de planificación; la configuración de los servicios públicos; la complejidad creciente del régimen jurídico y de la gestión económica local..., nos presentan unos Ayuntamientos más técnicos, que precisan profesionales y, sobre todo, un secretario muy cualificado.

Los Ayuntamientos de comienzos del siglo xx necesitan funcionarios idóneos, con garantías de independencia funcional y económica, que puedan dirigir la gestión jurídico-administrativa y, además, prevenir con su asesoramiento las ilegalidades que pudieran cometerse. Por eso aparece ya en los primeros años del siglo xx el deber de “advertencia de ilegalidad” del secretario. Esta función es imposible de cumplir por un secretario que dependa en su nombramiento y cese de la propia corporación, y al que no se exija una alta cualificación jurídico-administrativa.

Un notable conjunto de proyectos de reforma del régimen local que fueron discutidos en los primeros años del siglo contienen referencias muy importantes para la consolidación profesional del secretario municipal. El más importante, por las novedades que pretendía introducir, es el de D. Segismundo Moret, de 1902, que establecía:

- Que en los municipios de más de 10,000 habitantes sólo podían ser nombrados secretarios, “los que hubieran sido calificados como aptos por el gobierno, previa rigurosa oposición”.
- Que la presencia de secretarios era necesaria para la validez de las sesiones.
- Que el secretario tenía el deber de advertir la ilegalidad de los acuerdos y, si el Ayuntamiento persistía, el de comunicarlo directamente al gobierno bajo su propia responsabilidad.

Este deber ya no dejaría de verse reflejado en ningún proyecto.

El proyecto de Maura, de 1907, el más conocido e influyente, también formulaba un tratamiento completo de la figura del secretario. En las poblaciones de más de 12,000 habitantes el nombramiento se haría mediante oposición entre licenciados en derecho. Insistía en la advertencia de ilegalidad.

Desde la entrada en vigor de la ley Municipal de 1877 hasta la aprobación del estatuto de Calvo Sotelo en 1924, fueron objeto de debate 22 proyectos legislativos para la reforma del régimen local.

El estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 fue la expresión, en el ámbito del régimen local, del fracaso en el que estallaron todas las contradicciones de la restauración.

La obra de Calvo Sotelo resultaría ser la manifestación más evidente de un imposible: democratizar la vida municipal sin democracia. Por ello, todos los aspectos del estatuto que hacían referencia a la democratización de los órganos locales no entraron nunca en vigor. Quedaron aplazados *sine die*. Y, sin embargo, no debemos minimizar la importancia del estatuto municipal de 1924. En línea con los contenidos del proyecto Maura e inspirado por destacados administrativistas, el estatuto contiene importantes aportaciones técnicas que han influido notablemente en la evolución posterior del régimen local español. Entre estas aportaciones está la regulación completa y avanzada del empleo público profesional en los municipios. El estatuto municipal de 1924 marca un antes y un después en la profesionalización de los empleados públicos municipales. No sólo por la creación de los cuerpos de secretarios e interventores, sino también por la regulación que hace del empleo público municipal en general.

Conforme dispone el estatuto municipal, en todo Ayuntamiento habrá un secretario, que lo será del Ayuntamiento pleno, de la comisión permanente y de la alcaldía. Las funciones del secretario son dobles, en cuanto forma parte de la corporación, y en cuanto es jefe de los servicios administrativos. Como miembro de la corporación se le atribuyen funciones de fedatario, de asesor legal, incluida la advertencia de ilegalidad, y también ejecutivas: "Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y gestionar todos los actos, sean administrativos, gubernamentales, judiciales o de cualquier otro orden, en cuestiones de mero

trámite y régimen interior”. Como jefe de los servicios administrativos, se le reconocen funciones directivas del personal y de las oficinas. También la colaboración en el cumplimiento de importantes funciones de carácter nacional, delegadas a los Ayuntamientos, como “reclutamiento, elecciones, estadística, obra pública, capitulaciones matrimoniales”.

Para ser nombrado secretario es preciso: estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos, no hallarse comprendido en casos de incapacidad o incompatibilidad y pertenecer al cuerpo de secretarios de Ayuntamiento.

El ingreso en el cuerpo de secretarios del Ayuntamiento es por oposición, que se celebrará en Madrid o en las capitales de distrito universitario. En el cuerpo había dos categorías: la primera, para desempeñar puestos en Ayuntamientos de más de 4,000 habitantes, y la segunda, para los restantes. Para ingresar por oposición en la primera categoría se exige el título de abogado.

El estatuto regula en términos muy parecidos el cuerpo de interventores. El puesto de interventor de fondos es necesario en todo Ayuntamiento con presupuesto que no baje de 100,000 pesetas. En los demás, lo esencial de sus funciones corresponde al secretario. El interventor de fondos tiene importantes funciones y sus “reparos” tienen verdadero valor: “El interventor que formule notoriamente su advertencia u oposición, quedará exento de toda responsabilidad y ésta será imputable al alcalde o a la corporación que, desatendiendo la advertencia, haya consumado la ilegalidad” (art. 244, D).

El estatuto dedica la sección 3 del capítulo VI a los “Empleados municipales en general”. Por primera vez nos encontramos una normativa general, técnicamente bien fundada, que regula la profesionalidad de los empleados municipales en su conjunto. Distingue los administrativos, que ingresan por oposición, y los técnicos, que pueden ingresar por oposición o por concurso, pero regulado con criterios de méritos. Se recogen ya los más importantes instrumentos de gestión de personal.

En el estatuto de 1924 aparece ya una estructura profesional al servicio de los municipios, reclutada por mérito y capacidad. Y, lo que es más importante: al frente de esta estructura está el secretario y no los cargos políticos. Tras más de un siglo de avances y retrocesos, se con-

solida un ámbito propio de gestión profesional, un tanto libre, al menos en la norma, de la invasión política.

Tal es el nivel de regulación alcanzado en estos aspectos por el estatuto municipal de 1924 que, cuando llegó la república y por fin alcanzó a promulgar su ley de régimen local, respetó íntegramente el modelo de estructura profesional y lo consolidó con la creación de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios.

La ley Municipal de 31 de octubre de 1935 fue una ley avanzada, con una impronta autonomista en el ámbito municipal. No se muestra rupturista con el estatuto, pero sí profundiza al ámbito de la autonomía y consolida los avances, en un contexto democrático. Al iniciarse la discusión política del proyecto de ley de Bases para la ley Municipal, el 18 de febrero de 1935, decía el Sr. Vega de la Iglesia, presidente de la Comisión:

En un país como España, de tradición tan excelsa, en el que los municipios fueron la primera célula de la ciudadanía, en el que las constituciones municipales, fueros y cartas puebla precedieron en siglos a las constituciones estatales centralistas, es evidente que jamás conseguiremos un Estado fuerte, si no se funda en Ayuntamientos con bienes propios, con autonomía, con autodeterminación y con suficientes garantías dentro de las leyes generales para que, en vez de ser cámaras burocráticas, en vez de constituirse los Ayuntamientos como simples órganos del Estado, sin iniciativas y sin finalidades concretas, recuperen en lo posible el poder de antiguos tiempos y puedan elevar el nivel cultural y económico de los vecinos, convirtiéndolos después en ciudadanos del Estado, que dice Patria, dice Nación.

En este contexto democrático y autonomista, la ley Municipal de 1935 consolidó la profesionalidad de los empleados públicos municipales en los mismos términos que el estatuto de 1924.

Da, eso sí, un paso más, al crear los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios. “Los secretarios de administración local constituyen un cuerpo nacional.” Apenas modificó lo sustancial de la regulación del estatuto, pero por primera vez los denomina Cuerpos Nacionales.

Así se consolidó el nacimiento de los cuerpos nacionales de la administración local, piedra angular de la profesionalización del empleo público local.

Amenazas, riesgos y oportunidades para la profesionalización

La configuración de una estructura profesional, estable y neutral en el ámbito local, pivotó históricamente en torno a la figura determinante del secretario municipal. También, a partir del último tercio del siglo XVIII en torno a los demás funcionarios que conformaron los cuerpos nacionales.

La figura del secretario del Ayuntamiento ha sufrido en las últimas décadas un notable debilitamiento, lo que implica un perjuicio para el buen funcionamiento de las entidades locales, y también para los ciudadanos. Pero ante todo, y de forma muy directa, supone una amenaza a la profesionalidad, tan costosamente construida a lo largo de doscientos años.

Las libres designaciones, el vaciamiento y la fragmentación de las funciones, así como el desentendimiento de la administración del Estado a favor de las comunidades autónomas, han producido un retroceso en la profesionalidad e independencia de secretarios, interventores y tesoreros de la administración local. Esto se produce en paralelo a una cierta desregulación de la función pública en España. Algunos sectores doctrinales califican estos procesos como de tendencialmente regresivos hacia el siglo XVIII. En todo caso, generan un alto riesgo para la profesionalidad y para el buen gobierno local.

Entre 1982 y 1985 se produjo una intensa polémica doctrinal, y sobre todo, política, acerca del mantenimiento o no de los cuerpos nacionales y, en caso de mantenerse, cuál debía ser su función en las entidades locales. Entre la nueva clase política surgida en la España democrática, existían sectores que tenían recelos y prejuicios hacia los Cuerpos Nacionales. En la solución tuvo importancia la gran preparación técnica y la juventud de los profesionales, la inmensa mayoría de los cuales no habían ejercido en la etapa franquista. Se decidió mantener la especialidad de la habilitación nacional con cambios importantes, pero no esenciales.

El cambio de fondo más importante operado por la ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, fue la pérdida por parte del secretario municipal, de sus atribuciones como jefe de la administración municipal, reservándosele dos funciones esenciales: fe pública y asesoramiento legal preceptivo. Estos cambios tendrán efectos negativos y alguno positivo. El efecto negativo para la profesionalidad es que la pérdida de la función del secretario como jefe de la Administración producía un vacío importante que, en parte, será ocupado por políticos y afines, carentes de profesionalidad. Esto siempre en términos relativos, porque, más allá de lo que dispone la ley, los secretarios y secretarios-interventores en muchos municipios pequeños y medianos siguieron y siguen siendo verdaderos jefes de la administración, ofreciendo más allá de sus funciones reservadas una impronta de auténtica profesionalidad a la gestión local. Como efecto positivo se salvará la piedra angular de la profesionalidad y, además, interventores y secretarios se constituían en garantes de la legalidad y de las demandas de la ciudadanía.

Estos primeros ochenta años fueron un tanto convulsos desde el punto de vista de la profesionalidad en los municipios. Porque fue la etapa expansiva, conocida como de la eficacia. Tras las primeras elecciones municipales de 1979, los nuevos Ayuntamientos democráticos se entregaron con energía a la tarea de dotar de infraestructuras básicas y servicios públicos a ciudades y pueblos. Las carencias eran enormes y la agenda estaba clara. Lo principal era “resolver los problemas”, alcanzar el máximo de objetivos, sin preocuparse por los recursos empleados. Es una etapa volcada al exterior y muy expansiva. Se produce un notable y rápido crecimiento de los presupuestos, de la organización y de las plantillas de personal.

Estos primeros años de expansión iniciaron la proliferación de organismos autónomos, empresas municipales..., las Personificaciones Instrumentales Locales (PIL). Entre los años 1980 y 1987, las plantillas directamente dependientes de los Ayuntamientos crecieron algo más de un 40% de media, siendo el incremento en muchos casos del 60%. Las policías municipales, que prácticamente tuvieron que reinventarse, alcanzaron un 15% de media anual de incremento, con lo que prácticamente se duplicaron. Una gran expansión se produjo con las PIL, con

personal laboral fijo. En conjunto, muchas plantillas se duplican en estos años.

En las PIL y en los nuevos servicios ingresaron numerosas personas, por sistemas, digámoslo suavemente, ajenos a los procedimientos para el acceso a la función pública. Una buena parte de los funcionarios que ingresan en la administración, aunque formalmente lo hacen por oposición, responden a la confianza política. Se produce así una fragmentación “cultural” en las plantillas.

De una parte, teníamos el núcleo tradicional de funcionarios, que se consolida y adquiere solidez, con fundamento en la que podríamos denominar “racionalidad legal”. De otra, a los nuevos empleados, funcionarios, y en su mayoría laborales, que fundamentan su fortaleza en la solución de problemas, respondiendo a los que llamaríamos “racionalidad eficiente”. En este contexto, los habilitados nacionales jugaron una vez más un papel aglutinante, de cohesión profesional. Papel incrementado en la etapa posterior, en que se corrigieron los excesos y se retornó en parte a una contención y valoración de la profesionalidad.

Por razones eminentemente políticas ajenas al mundo local, a partir de 1991 comienza otra etapa crítica de desmembramiento y debilitación de los habilitados nacionales. Un proceso de desregulación que tiene dos manifestaciones destacadas:

- La libre designación y ciertas corruptelas en los baremos de los concursos.
- El desentendimiento del Estado en favor de las comunidades autónomas, que a punto ha estado de convertir la habilitación “estatal” en algo virtual.

Ambas manifestaciones tendrán como referente normativo dos leyes importantes: el estatuto Básico del Empleado Público y la ley 57/2003, de 16 de diciembre, denominada de Modernización del Gobierno Local. Esta ley, de carácter incrementalista, provocó la fragmentación de las funciones del secretario general en los municipios de gran población y la consiguiente “desaparición” normativa de la figura. Entre otras cuestiones, declaró el “secreto” de las deliberaciones de la Junta de Gobierno. Algo totalmente contrario a lo que propugna la legislación

de transparencia, y de dudosísimo carácter democrático. Por su parte, la disposición adicional 2ª de la ley 7/2 007, de 12 de abril, del estatuto Básico del Empleado Público, supuso la culminación del proceso de cesión a las comunidades autónomas y el mayor ataque a la profesionalidad e independencia del elemento nuclear de la profesionalidad local.

Habilitación estatal sin intervención del Estado. Una contradicción *in terminis*. Éste fue el “gran invento” del legislador del estatuto en la disposición adicional segunda: “es competencia de las comunidades autónomas la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos requeridos y programas mínimos aprobados por el Ministerio”. La habilitación era estatal, pero la confería cada comunidad autónoma a su parecer. Sólo tenía que respetar unos contenidos “mínimos”. No existía homogeneidad ni coherencia. Diecisiete habilitaciones, denominadas estatales.

En esta nueva andanada contra el núcleo esencial de la profesionalidad no sólo se cambió el nombre. Se entregó la habilitación estatal a las comunidades autónomas con todas sus consecuencias. Mercadeo político con la profesionalidad. ¡Qué peligro! Como dijo el profesor Sosa Wagner en un artículo periodístico publicado el 30-04-2007, la disposición adicional segunda del estatuto básico supuso “el desempoderamiento práctico del Estado de su responsabilidad en la selección, formación, disciplina, retribuciones y demás extremos del régimen jurídico de los funcionarios locales”.

A partir de ahí, y vistas las consecuencias en tiempos difíciles, la tendencia se ha invertido. Con la crisis surge la preocupación por lograr una administración más eficiente y transparente. Preocupa el descontrol en un ámbito tan disperso y fragmentado como es el local. La doctrina señala “se han relajado los controles y ahí está la situación a la que hemos llegado”. Para poder hacer efectivas la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, principios fundamentales de la administración a partir de la reforma del artículo 135 de la Constitución española, se quieren reforzar los controles financieros y presupuestarios en las administraciones locales, y para ello se establecerá un nuevo régimen jurídico de los funcionarios encargados de estas funciones.

Con la reforma operada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, “la selec-

ción, formación y habilitaciones de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional corresponde al Estado”. Además, se refuerzan las funciones, principalmente de los interventores y secretarios-interventores. Se pone freno al desmantelamiento y no sólo se recupera la denominación, sino también el régimen jurídico esencial anterior a la entrada en vigor del estatuto del Empleado Público. Y lo que es más importante, se abre una oportunidad para que esta importante recuperación sirva como base de una auténtica gestión profesional eficiente en el ámbito local.

Perspectivas de futuro para la dirección pública profesional local

A partir de la reforma del 2013, para fortalecer la profesionalidad de la gestión local, y con ello el buen gobierno, es preciso llevar a término tres procesos de cambio:

En primer lugar, se debería eliminar o reducir a su mínima expresión el empleo eventual, figura que constituye la principal puerta de entrada de la desprofesionalización. Pero el ajuste no es sólo una cuestión numérica, sino de adecuación de tareas. El personal eventual se define legalmente como aquel que “sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial”. Son funciones muy acotadas y nada más. Sin embargo, en algunas entidades locales existe un gran número de eventuales que realizan funciones propias de directivos profesionales. Se confunde la confianza “política” con la confianza “profesional”, y se utiliza la figura para colocar a personas afines en el plano partidista, encomendándoles funciones de los profesionales, que son apartados y permanecen en la organización sin cometido alguno. Un claro ejemplo de ineficiencia que merma la calidad del gobierno local. Las medidas adoptadas en el artículo 104 bis de la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la ley 27/2013, son positivas, pero insuficientes. No se trata sólo de acotar el número de eventuales, que también, sino de que se utilicen sólo para la función de asesoramiento “especial”, es decir, para asuntos que no corresponden a la administración municipal ordinaria. Son muy pocos, pero en las grandes ciudades existen. Permitiendo que ocupen

puestos de la administración general no se soluciona de verdad el problema.

En segundo lugar, es preciso acotar y hacer un uso correcto de la libre designación. La libre designación contribuye a generar un déficit de profesionalidad. No porque sea una forma de provisión de puestos de naturaleza perversa en sí misma, sino por la abusiva utilización que se hace de ella. Se entiende y practica como decisión absolutamente discrecional, y además se utiliza para la provisión de puestos que, por su naturaleza, no pueden admitirla. Como método de provisión de puestos, la libre designación es compatible con los principios constitucionales que rigen la regulación de la función pública en España. Pero debe utilizarse conforme a unos criterios y límites que están perfectamente configurados por reiterada jurisprudencia:

- Es excepcional frente al método ordinario del concurso.
- En absoluto implica discrecionalidad total.

Especialmente clarificadora al respecto resulta la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2000, de 5 de octubre, que reitera otras anteriores:

[...] la facultad de libre designación no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir como tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de todas las potestades administrativas, con la consecuencia, en todo caso, de la apreciación [...] de desviación de poder, de cristalizar una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad. [...] La libre designación no significa [...], sino la mera puesta a disposición del órgano decisor de un cierto margen de valoración a la hora de apreciar las aptitudes de los candidatos.

La decisión debe respetar los principios de mérito y capacidad. No puede ser arbitraria y tiene que ser rigurosamente motivada. Cuantos más elementos discrecionales, mayor es la exigencia de expresa motivación. Así lo viene a establecer la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2008, al afirmar que la libre designación “está sujeta a la necesidad de motivación que el artículo 54.1.f. de la ley 30/92 impone

respecto a la utilización de potestades discrecionales, particularmente exigible a la vista del carácter excepcional del sistema de libre designación frente al concurso”.

El carácter excepcional de la libre designación implica, entre otras cuestiones, que sólo puede utilizarse para un reducido número de puestos, con cuya naturaleza sea compatible. Esta referencia a la naturaleza del puesto, que sí figuraba en la ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, no aparece expresamente en el artículo 80 del estatuto del Empleado Público, pero se deduce claramente de la expresión “especial responsabilidad y confianza”.

Reiterada jurisprudencia insiste en esta idea de la naturaleza del puesto, que debe reunir los dos requisitos: especial responsabilidad y confianza. Así, las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2007, 15 de octubre de 2007 y 6 de febrero de 2008. Esta última niega que pueda aplicarse a cualquier jefatura de servicio, sino sólo a aquellas que requieran “una mayor sintonía con la Dirección General”. Es decir, no es suficiente hablar de puestos de alta responsabilidad. Tiene que requerirse una necesaria confianza en atención a la naturaleza del puesto, por su carácter ejecutivo-directivo, que le vincule a la participación en la definición de las políticas. No cualquier puesto relevante o importante o superior, sino aquellos que exijan especial confianza con el nivel político.

Está claro que la libre designación no casa bien con las funciones de asesoramiento legal preceptivo, ni con la de intervención. Los puestos de secretario e interventor no sólo no requieren confianza, sino que su naturaleza está reñida con la “especial confianza”. No puede ser que el controlado designe y cese libremente a quien está llamado a controlar su gestión. Mal asunto si el que está llamado a controlar la legalidad o a fiscalizar la gestión económica es designado en función de la “confianza” con el responsable de esa gestión.

La ley 27/2013, al reforzar la función interventora y retomar la habilitación nacional, contribuyó a mejorar la profesionalidad, pero no se atrevió a poner coto a la libre designación de estos funcionarios.

En tercer lugar, es necesario definir y poner en valor la dirección profesional en las entidades locales. Una administración eficiente e innovadora tiene que corresponsabilizar más a los profesionales, po-

tenciando a los directivos en la gestión de los servicios públicos locales y en la realización eficaz del conjunto de las funciones públicas. Los gestores profesionales, que se sitúan en el nivel intermedio, entre la “cúpula política” y la base administrativa operativa, deben convertirse en verdaderos directivos.

Lo principal, sin duda, es definir cuáles son las funciones directivas en las entidades locales, para luego atribuirles, sin que tenga que existir una opción única. En un ámbito tan diverso, no puede existir un modelo general único ni una fórmula general que pueda satisfacer a todos.

El artículo 13 del estatuto Básico del Empleado Público define al personal directivo como “el que desarrolla funciones directivas profesionales en las administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada administración”. Añade algunos principios generales sobre el nombramiento y dos cuestiones más: que están sujetos a evaluación, control de resultados y responsabilidad por la gestión, en relación con los objetivos fijados, y que sus condiciones laborales están fuera de convenio.

En las normas específicas de régimen local de alcance estatal nada encontramos sobre las funciones directivas. La única referencia a “órganos directivos” nos la ofrece el artículo 103 de la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aplicable únicamente a los municipios de gran población. Este artículo no define las funciones directivas en los municipios. En sus apartados 1.b y 2 aporta una relación de órganos y titulares de órganos que “son directivos”, sin decir por qué ni cuál es su función. En la relación, sin criterio aparente y sin rigor, se mezclan funciones gerenciales con otras de control y de asesoramiento cualificado. Lejos de clarificar la función directiva, se añadió confusión. Sin embargo, en algunas (pocas) normas autonómicas y en diversas normas propias, así como en la práctica de numerosas entidades locales, encontramos experiencias y referencias de gerencia pública y dirección profesional.

Las funciones no pueden sino hacer referencia al análisis de las políticas públicas, a la planificación operativa; al impulso de la ejecución de las decisiones de los órganos de gobierno; a la coordinación de las tareas y a la evaluación. Pero también a la formulación de propuestas de innovación y mejora de los servicios y actividades de la entidad.

A diferencia de técnicos, expertos o investigadores, que obtienen resultados a base de su propio trabajo, el directivo lo hace con el manejo de los recursos organizacionales, y el más importante de éstos son las personas. Por ello, si muchas son las habilidades que debe tener el directivo, la más importante sin duda es el buen dominio de las relaciones interpersonales. El Centro de Liderazgo Creativo sostiene, en base a sus amplias investigaciones, que la principal causa del fracaso en el ámbito directivo es el inadecuado manejo de relaciones interpersonales. H. Minzberg sostiene: “En un programa ideal de dirección, haría hincapié en la formación de habilidades interpersonales para recoger información, para tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, para manejar conflictos, para motivar a la gente, entre otras”. En su conocido análisis sobre los roles del directivo, prácticamente todos tienen relación con la comunicación y las interacciones entre personas. D. Goleman encuentra las claves del éxito en dos habilidades esenciales: adaptación al cambio y la dirección de equipos. Para el autor de *La inteligencia emocional*, en un futuro cercano, un tercio de la población laboral activa serán “trabajadores del conocimiento”, es decir aquellas personas cuya productividad está orientada hacia el aumento del valor de la información. Y en este contexto, según P. Drucker, que acuñó este concepto, “la unidad de trabajo no será el individuo, sino el equipo”. Por eso, las habilidades que potencien la conjunción y armonía entre las personas serán las determinantes.

Para fortalecer la profesionalización en la gestión es preciso que la selección y la formación de los directivos locales avance en este sentido, considerando las competencias requeridas y no únicamente los conocimientos técnicos.

BREVE REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN IBEROAMÉRICA

A pesar de los notables avances en el fortalecimiento del municipalismo, la profesionalización de la gestión en las entidades locales de las naciones iberoamericanas sigue siendo muy baja. Debemos situar este

hecho en el contexto general de ausencia o extrema debilidad de un sistema de función pública profesional en el ámbito nacional.

En los últimos años, la configuración de un servicio civil de carrera es un objetivo que forma parte de la práctica totalidad de los programas de reforma administrativa en el continente. Con ello se pretende conseguir:

- Una mayor solidez y continuidad de las políticas públicas.
- Favorecer la cultura de servicio a la ciudadanía.
- Eliminar las prácticas clientelistas, así como aumentar la transparencia, la credibilidad y la legitimidad de los poderes públicos.

También es cierto que el servicio civil de carrera genera reticencias. Algunas razonables, pues es un sistema que, en los países donde históricamente se consolidó, está siendo objeto de profundas reformas, a partir de diagnósticos que cuestionan su eficiencia. Pero tiene que tenerse en cuenta que, bajo los paradigmas actuales de buen gobierno, no tienen por qué repetirse errores del pasado, en el que dominaban las concepciones burocrático-weberianas.

Además, la propia experiencia de Iberoamérica avala las ventajas de este tipo de sistemas de gestión pública profesionalizada, puesto que Chile, único país que ha desarrollado un modelo de servicio civil aceptable, se sitúa en índices de corrupción bajos y dispone de una economía competitiva, que ha permitido reducir la pobreza y obtener un desarrollo social destacado en el entorno.

Actualmente, podemos considerar que en buen número de países americanos están ya asentadas las bases constitucionales y legales para la implantación del servicio civil de carrera. En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone: “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública” y “los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”, un texto que procede de la reforma de 1974. Sin embargo, la ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es del año 2003.

Una de las Constituciones más recientes, la de República Dominicana, de 23 de enero de 2010, establece un sistema de función pública con criterios avanzados:

El estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalidad, para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto determinará las formas de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones. (Art. 142.)

La separación de servidores públicos que pertenezcan a la carrera administrativa, en violación del régimen de la función pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley. (Art. 145.)

Con anterioridad, República Dominicana ya disponía de la ley 41-08, de Función Pública, y de dos interesantes reglamentos: el 524-09, de Reclutamiento y Selección, y el 527-09, de Evaluación del Desempeño y Promoción.

La configuración normativa es sin duda el aspecto menos difícil de alcanzar. Más tiempo y esfuerzos requiere el desarrollo operativo y eficaz del modelo, por cuanto supone de verdadero cambio cultural en el sistema político-administrativo. Pero los fundamentos constitucionales y el desarrollo normativo provocan un impulso favorable y sientan las bases del cambio para todas las administraciones públicas de un país.

Los municipios tienen que aprovechar estos impulsos para construir un modelo de gestión profesional, como vector fundamental para consolidar los avances de su autonomía y su fortalecimiento institucional.

La experiencia española a lo largo de dos siglos puede ser una buena fuente para el aprendizaje, por sus aciertos y para no repetir sus errores. El modelo español, antes expuesto con detenimiento, no puede ni debe exportarse. Cada nación debe seguir su camino y construir un modelo propio. El *benchmarking* no consiste en copiar o trasladar miméticamente experiencias, sino en el aprendizaje creativo de buenas

prácticas, aplicándolas a la propia situación. En este sentido, puede ser útil la configuración española de la profesionalización de la gestión como clave del buen gobierno local.

Las claves del buen gobierno municipal: el gobierno abierto

Fernando Rocafull Cordero

(con la colaboración de Mónica Ortuño Armas)

INTRODUCCIÓN

Cuando recibimos la invitación para participar en este XXX Congreso Iberoamericano de Municipios de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICM), la decana de las organizaciones municipalistas mundiales, bajo el lema “El buen gobierno local”, nos pareció que abordaba una temática muy acertada, especialmente en los complicados momentos que se viven en muchos de nuestros países, con casos de corrupción que aparecen en los medios de comunicación, junto con el cuestionamiento de los partidos políticos tradicionales, la aparición de nuevas formas de interacción de la ciudadanía y los reclamos para una mayor participación ciudadana en la vida pública.

A ello se suma el cambio que se ha producido en la sociedad en los últimos años con la incorporación de las nuevas tecnologías de la

información y la comunicación (TIC) y el cada vez más amplio acceso a internet de la población en general, con nuevas formas de informarse y relacionarse, a través de las tecnologías 2.0 y el uso de las redes sociales.

Por todo ello, es fácil de entender que el término de gobierno abierto esté absolutamente de actualidad. Hemos encontrado numerosas publicaciones y estudios al respecto, así como foros, grupos de discusión y multitud de enfoques en la *web*.

En la evolución del concepto de gobierno en el ámbito de la gestión pública, observamos que se ha pasado de una administración burocrática, centrada en la más estricta aplicación de las normas y los reglamentos, que parece alentar la falta de iniciativa en los funcionarios y empleados públicos y, en otros aspectos, la escasa capacidad de adaptación a los procesos informales de las organizaciones y a las opciones de solución negociada de los problemas sociales, a una modernización de la administración (entre los años 80 y 90) centrada en la eficiencia laboral y en la economía aplicada, importando criterios de gestión empresarial en la gerencia pública, en la que el ciudadano aparece como “cliente”, y en cuyo marco destaca la que se denomina *nueva gestión pública*, mucho más abierta a la innovación y flexibilidad, que predomina en la actualidad.

Ente los años 1990 y 2000 irrumpe la llamada administración electrónica, consecuencia del impacto generalizado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que permite el acceso de los ciudadanos a la administración y, por lo tanto, facilita los trámites administrativos y la interacción entre la administración y los administrados.

Desde que el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama, publicara en 2009 el memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, las acciones en este sentido, tanto de los gobiernos centrales, como de los gobiernos locales, se han multiplicado y convertido casi en una prioridad, tanto como los estudios acerca del concepto de gobierno abierto.

DEFINICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO

En este punto y en ausencia de una definición explícita, les traslado alguna de las definiciones de gobierno abierto que hemos encontrado en la búsqueda de un buen concepto:

El gobierno abierto se define como un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que insta una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y el de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable. (Zárate, 2014)

Es la forma de relacionarse entre la administración pública y los ciudadanos que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos. (Alianza para el Gobierno Abierto)

Administración abierta: concebida como plataforma base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta, y la participación pública en la materia, contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración [...]. Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas. (OCDE, 2003)

El gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos en todos sus niveles posibles en cuanto a transparencia, esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación ciudadana y colaboración ciudadana. Un gobierno abierto asume el compromiso de garantizar que la administración y operación de todos los servicios públicos que el Estado brinda puedan ser supervisados por la comunidad, es decir, que estén abiertos al escrutinio de la ciudadanía. Dicho proceso, que incrementa la transparencia de la administración, debe acompañarse

también por la generación de espacios de encuentro con la comunidad en los que los ciudadanos puedan participar en las decisiones de gobierno y colaborar con la administración en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, canalizando el potencial innovador de los ciudadanos, el mercado y las organizaciones civiles para el beneficio de la comunidad toda. (Ramírez-Alujas, 2011)

Por otra parte y para comprender el más amplio significado del término, debemos conocer también los contenidos y alcances de otros términos íntimamente relacionados, como son, entre otros, el gobierno electrónico, el *open data*, el buen gobierno, la participación ciudadana y la transparencia. Gobierno abierto y gobierno electrónico:

Son conceptos interrelacionados, pero no necesariamente uno sucede junto con el otro. De hecho, existen intensos debates acerca de si el gobierno abierto es resultado de las políticas de gobierno electrónico o si es un proceso anterior a la implementación de las TIC. (Pando & Fernández, 2013)

Los términos de gobierno electrónico o “e-administración” se refieren a la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos y otros procesos preexistentes. Es decir, no estamos hablando de cambios en los valores, sino de pura aplicación de la tecnología que, sin embargo, contribuye a hacer más fácil la vida de los ciudadanos. (Calderón & Lorenzo, 2010)

Open data (datos abiertos) se define como una filosofía y una práctica que persiguen que determinados datos estén disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, patentes u otros mecanismos de control. Supone una ética similar a la de otros movimientos y comunidades abiertas como el software libre, el código abierto (*open source*) y el acceso libre (*open access*). Tiene como presupuesto la decisión de ofrecer y publicar los datos de la administración pública de forma accesible, legible y entendible por las personas y por las máquinas, para lo que es necesario utilizar y pactar estándares tecnológicos.

Como señala la OCDE, la apertura y acceso a bases de datos del gobierno ofrece un gran potencial en la participación y la innovación. Sin embargo, esto requiere no sólo de ajustes de las normas y los marcos de referencia, sino también de medidas y políticas para fortalecer las capacidades individuales y colectivas e incentivar la colaboración. (Ramírez-Alujas, 2014)

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde finales del siglo xx y en los inicios del siglo xxi, los gobiernos nacionales están formulando distintas declaraciones políticas y leyes en torno a la transparencia, al buen gobierno y al aprovechamiento de las nuevas tecnologías, con la intención de aproximarse al gobierno electrónico y, finalmente, al gobierno abierto.

El gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica había promulgado, en 1966, la ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act, FOIA), que brinda a los ciudadanos el derecho a acceder a la información del gobierno federal. Bajo la FOIA las dependencias del gobierno deben divulgar cualquier información solicitada, salvo que dicha información esté protegida contra la divulgación pública. La FOIA también exige que las agencias públicas divulguen automáticamente ciertas informaciones, incluidos los registros solicitados con mucha frecuencia.

Podemos decir entonces que la irrupción de las nuevas tecnologías en el ámbito político se produjo a partir de los años 60. Aunque todavía no sea posible conocer la dimensión real de esta transformación tecnológica en las democracias occidentales, lo cierto es que desde los años 90 los gobiernos han ido transformándose para adaptarse a la nueva realidad digital: el empleo de los medios de comunicación tradicionales se ha visto limitado en algunas de sus funciones informativas y el creciente uso de los nuevos medios por parte de los ciudadanos refleja la creciente necesidad de explorar otras opciones de comunicación y de implicación en el proceso político por parte de los gobiernos. Éstos se enfrentan, desde entonces, a la necesidad de cambiar sus hábitos para

dar respuesta a una demanda ciudadana cada vez más creciente que reclama un acceso mucho más rápido y sencillo a la información y, con ello, han aumentado las expectativas de interacción y participación del ciudadano.

En los años 70, en el Reino Unido se utilizaba el término de gobierno abierto haciendo referencia a diversas cuestiones relacionadas con los secretos del gobierno y su opacidad, así como con la “necesidad de abrir las ventanas del sector público al escrutinio ciudadano”.

Con el cambio de siglo, en el año 2000, los dirigentes de América Latina y el Caribe se comprometieron a:

[...] promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento de información en línea a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales. (Declaración de Florianópolis, 2003)

En esos años, las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminados en el sentido más amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del gobierno electrónico para su modernización y buen manejo, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía, y el fortalecimiento de los elementos participativos (Declaración de Bávaro, 2003).

El propósito consistía en que los países formulen estrategias nacionales de gobierno electrónico y que incluyan a los gobiernos locales, para que la administración pública sea más transparente, eficaz y democrática, adaptando sus servicios a las necesidades de los ciudadanos y las empresas, fortaleciendo las relaciones con éstos (Declaración de Principios y plan de acción de Ginebra en la 1ª fase de la CMSI, 2003).

También en los primeros años del nuevo siglo se comienzan a incorporar temáticas específicas que los países deberían abordar en el marco de sus estrategias de gobierno electrónico, como la información en línea, la simplificación administrativa, la firma electrónica y digital, los

registros, documentos y archivos electrónicos, la preservación de la información, la protección de datos, los medios de pago electrónicos, la seguridad, la usabilidad, la accesibilidad, la contratación electrónica, las ventanillas únicas, las oficinas de atención al ciudadano, la capacitación de funcionarios y de la ciudadanía, los gobiernos locales, la cooperación regional y el derecho de los ciudadanos al gobierno electrónico. (CEPAL, 2012.)

El impulso definitivo de la filosofía y puesta en marcha en la práctica del gobierno abierto es consecuencia del “Memorando Obama” de 2009 sobre Transparencia y Gobierno Abierto.

Dice este memorando:

Mi administración está comprometida con la creación de un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Trabajaremos conjuntamente para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura reforzará nuestra democracia y promoverá eficiencia y efectividad en el gobierno. El gobierno debe ser transparente [...]. El gobierno debe ser participativo [...]. El gobierno debe ser colaborativo. (Obama, 2009)

A partir de 2010 cobró protagonismo el gobierno abierto con valores más vinculados a la participación democrática y a la rendición de cuentas, transformando la relación ante la administración, las empresas y la ciudadanía (ONTSI, 2013).

En marzo de 2010, los ministros y jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea y de América Latina y El Caribe, en la Declaración de La Granja (UE-ALC, 2010), incorporaron “el compromiso de que los gobiernos y organismos públicos pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas”.

Es así como poco a poco comenzó la ampliación de la noción de gobierno electrónico, de los gobiernos que aprovechan las TIC para ofrecer a la ciudadanía una administración más eficiente, eficaz y transparente.

Estamos entonces frente a la evolución de lo que por más de una década se ha venido asumiendo como gobierno electrónico, al ampliarse la manera de entender el modo de relacionarse entre la administración y la ciudadanía, al dar lugar a la colaboración, más allá de la participación. Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los Estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan ser atendidas. (CEPAL, 2012)

En septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país de la región latinoamericana que ofreció una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno [<http://www.datos.gub.uy>] en continuidad al trabajo que desde comienzos de ese mismo año venía realizando la Intendencia de Montevideo [<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/datos-abiertos>] e iniciando la promoción de servicios de valor agregado generados a partir de dichos datos.

En septiembre de 2011, durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se lanzó a nivel mundial el Open Government Partnership (OGP) [Alianza para el Gobierno Abierto], iniciativa inicialmente liderada por los gobiernos de Brasil y de los Estados Unidos de Norteamérica. Es una iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos.

En sus primeros dos años la OGP aumentó de 8 a 60 el número de países participantes que trabajan con la sociedad civil local para desarrollar e implementar un plan de acción nacional de gobierno abierto. Estos planes de acción nacional incluyen compromisos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

La OGP ha establecido un mecanismo independiente de evaluación para analizar periódicamente el avance de cada gobierno en lo que respecta a sus compromisos, promoviendo así una mayor rendición de cuentas a nivel de cada país.

BENEFICIOS DEL GOBIERNO ABIERTO

Los beneficios que aporta el gobierno abierto a las administraciones públicas y en especial a los gobiernos locales son numerosos. Entre otros:

- Los ciudadanos sienten que su administración se encuentra más cercana, puesto que es capaz de dar respuestas a las necesidades y problemas que plantean.
- Hay una mayor implicación de los ciudadanos en la actividad de la administración, ya que se les habilitan canales para ello y se escucha lo que tienen que decir.
- La administración también se beneficia de la aportación de los ciudadanos, que participan activamente en la mejora del servicio público, no sólo con sugerencias y propuestas, sino también por medio de actividades generadas por ellos mismos, como foros, videos, etcétera.
- Se involucra a otros agentes externos para reunir ideas y encontrar soluciones a un menor coste.
- Aumenta la calidad, efectividad y rapidez de respuesta que la administración proporciona a sus ciudadanos.
- Si una administración ofrece sus datos públicos, permite a terceros extraer el valor de esa información y crear servicios innovadores para el beneficio de los ciudadanos, generando en muchos casos valor comercial a partir de estos servicios, lo que dinamiza la economía.
- Al exponer los datos públicos a los ciudadanos, se aumenta la calidad e integridad de los datos de la administración, ya que pueden ser contrastados de forma directa por los propios ciudadanos o por otras organizaciones.
- Se reducen costes en las administraciones. En muchas ocasiones, la administración desarrollaba aplicaciones en internet muy costosas, tratando de ofrecer un buen servicio al ciudadano. Ofreciendo de forma abierta sus datos públicos a través de internet, son organismos terceros u otras empresas, los que desarrollarán estas aplicaciones.

- Incrementa la transparencia entre los distintos niveles y departamentos de la administración, por lo que mejora el funcionamiento interno de la misma.
- Disminuye la carga de trabajo de los empleados públicos, al mejorar la colaboración entre ellos. Las herramientas de colaboración (*blogs*, foros, redes sociales, etcétera) permiten que los empleados trabajen mejor, conozcan cómo lo hacen sus colegas de otras administraciones, y mejoran el servicio que proporcionan en base a experiencias aprendidas.
- Permite a los responsables políticos estar más vinculados y más cercanos a las preocupaciones e intereses de los ciudadanos. (Red de Municipios Digitales de Castilla y León)

La OCDE ha intentado sintetizar los posibles beneficios del gobierno abierto:

- Establecer una mayor confianza en el gobierno.
- Garantizar mejores resultados al menor coste.
- Elevar los niveles de cumplimiento.
- Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas.
- Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.
- Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, que de otra forma se enfrentan a barreras que les impiden participar. (Ramírez-Alujas, 2011)

LOS CONCEPTOS. GOBIERNO ABIERTO

Como decíamos anteriormente, basándonos en el memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto de la administración de Barack Obama, el gobierno abierto se fundamenta en los principios de transparencia, participación y colaboración.

Transparencia. Un gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que se está realizando y sobre sus planes

de actuación. Las administraciones deberían ofrecer el acceso a esta información pública de manera sencilla y clara, permitiendo de esta manera que los ciudadanos puedan realizar un control de la acción de gobierno, así como crear valor económico a partir de los datos públicos, ofrecidos libremente por la administración.

Colaboración. Un gobierno colaborador implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la administración. La colaboración supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia administración entre sus empleados y con los de otras administraciones.

Participación. Un gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos. Por tanto, impulsa acciones y orienta actuaciones que aumentan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en asuntos públicos y compromete con mayor intensidad a sus ciudadanos con las fuerzas políticas.

Una administración que aplica el gobierno abierto es aquella que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. (Llinares)

Hay que resaltar que cuando se habla de gobierno abierto no sólo se considera la idea de gobernanza, ni se habla únicamente de remozar la administración pública, sino que nos estamos refiriendo a reinventar y reorganizar todo nuestro sistema orgánico sumándole nuevas capacidades en todos sus puntos, provenientes de la apertura a la ciudadanía.

Ello implica una serie de transformaciones necesarias, como un cambio cultural, un cambio en los procesos en la administración pública, un cambio en la organización y un cambio en las formas de rela-

ción entre ciudadanos y funcionarios, con las demás administraciones y con otras organizaciones colaboradoras (Llinares).

Se ha sugerido un modelo de implementación del gobierno abierto que pasaría por cuatro fases:

1. Mayor transparencia en los datos (*open data*).
2. Mejora en los niveles de participación abierta al ciudadano.
3. Mejora en los niveles de colaboración abierta a la sociedad.
4. Alcance de la implicación ciudadana permanente.

De acuerdo con este patrón, podríamos situar en diferentes fases los modelos de gobierno abierto en aplicación actualmente. Con casi total seguridad ninguno de ellos pasaría de la fase dos. (Hoffman, Ramírez-Alujas & Bojórquez, 2012)

RETOS DEL GOBIERNO ABIERTO

Garantizar el acceso a la información y a los servicios hasta alcanzar la verdadera transparencia informativa sigue siendo el gran reto del gobierno abierto.

Pero además, es necesario que los gobiernos coordinen las iniciativas que se realizan en diferentes niveles, ya que la descoordinación puede causar en la ciudadanía un efecto contrario. En este sentido, resultaría útil el desarrollo de métodos que incluyan la evaluación de los servicios y aplicaciones del gobierno abierto, de tal forma que permitan conocer cuál es la demanda, los beneficios y la calidad de los servicios de las administraciones, así como examinar cuáles son las necesidades de los ciudadanos, su capacidad para hallar la información de los gobiernos y cómo pueden utilizar los datos que se les ofrecen. Ciertamente, la sucesión de diferentes herramientas tecnológicas, a partir, sobre todo, de la *web 2.0*, ha dejado claro que el interés de los gobiernos no está en las propias herramientas, sino en la información, en la interacción y en la colaboración, con miras a aumentar la transparencia informativa, la

rendición de cuentas y la participación, con el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos.

Todavía estamos ante la oportunidad de abrir el gobierno a los ciudadanos, aumentar el nivel de confianza pública y su interés por los procesos gubernamentales. El reto de hoy ya no es el manejo de una u otra herramienta, sino cómo el gobierno puede usar estos medios puestos a su disposición para optimizar sus funciones.

Para ello se necesita de un fuerte liderazgo político, una clara estrategia de actuación, un marco normativo que garantice los principios del gobierno abierto y su buena aplicación; pero también el acceso universal a internet, disminuyendo paulatinamente la denominada "brecha digital". Asimismo, se requiere de un espíritu y una cultura de la transparencia, de la estandarización de datos en red, de un único punto de acceso a los mismos, así como de un organismo independiente que centralice, coordine y evalúe la implementación de esta política en todas sus vertientes; del mismo modo, se necesita una estrategia de difusión de las iniciativas de gobierno abierto.

EXPERIENCIAS EN GOBIERNO ABIERTO

Desde la publicación del "Memorando Obama" sobre Transparencia y Gobierno Abierto en 2009, numerosos países y organizaciones se han sumado a la apuesta por este nuevo paradigma que, gracias al avance tecnológico, está revolucionando la forma en que los ciudadanos y las autoridades colaboran para diseñar y evaluar políticas públicas.

Sobre todo a partir de 2011, en que se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), son numerosas las iniciativas y acciones que, en esta cuestión, han llevado a cabo gobiernos, tanto nacionales, como regionales y locales, así como organismos de todo tipo. Además, gracias a internet, se han creado también muchos grupos de discusión y análisis de los casos exitosos en la materia.

A continuación indico algunas iniciativas, portales en internet, en relación con la aplicación de la filosofía del gobierno abierto a las administraciones públicas.

- Una de las iniciativas pioneras es la del gobierno de los EE.UU., cuyo portal [<http://www.data.gov>] lleva funcionando desde 2009.
- La Alianza para el Gobierno Abierto, desde 2011 [<http://www.opengovernmentpartnership.org>]. A nivel global, de países de América Latina y el Caribe, Unión Europea, Norteamérica, y el resto del mundo.
- El Banco Mundial también ha implementado una *web de open data* [<http://www.datacatalog.worldbank.org>].
- La Red Social de la Administración Pública [<http://www.nova.gov.org>]. Iberoamérica.
- Red Gobierno Abierto [<http://www.redgobiernoabierto.org>]. Iberoamérica.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) [<http://www.oecd.org/governance>]. Global.
- Proyecto Aporta [<http://www.ed.es>]. España.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Proyecto Ciudadanía 2.0, para abrir las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno a la ciudadanía, a través de las redes sociales [<http://www.ciudadania20.org>]. Iberoamérica.
- También las redes de ciudades están organizando seminarios, cursos y convocatoria de premios para los casos exitosos: Red de Ciudades Inteligentes [<http://www.redciudadesinteligentes.es>]; Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIEI) [<http://www.ahciet.net>], [<http://www.smartcities.es>], [<http://www.smartcityexpo.com>]; el Foro Tikal, la Comisión de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, etcétera.

En los gobiernos locales iberoamericanos son también muy numerosas las iniciativas en transparencia al ofrecer portales y páginas web de datos abiertos: Montevideo; Buenos Aires; México, D. F.; Santiago de Chile; Lima; Santander; Bilbao; Barcelona; Zaragoza; Murcia; Oviedo; Madrid y un largo etcétera.

Y también los gobiernos regionales y otras entidades están trabajando en la materia:

- Proyecto “Openwind” de la Diputación Provincial de Málaga.
- Foro de Diputaciones Horizonte 2020.
- Universidad de Murcia, a través de su Escuela de Liderazgo.
- Universidad de Alcalá de Henares (que acaba de ganar el diploma a la universidad pública española más transparente).
- Junta de Castilla y León, a través de la Red de Municipios Digitales.
- Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo (AECID) en su Centro de Formación de Cartagena de Indias acaba de convocar un programa formativo, en colaboración con el INAP, la FILAP y GOBERNA, bajo el título “Administración electrónica abierta a la ciudadanía. Hacia un nuevo paradigma basado en la transparencia, la participación y la colaboración”, el próximo mes de diciembre.

En fin, sería necesario un monográfico para conocer y analizar las iniciativas desarrolladas en todas las regiones y comunidades de España y América Latina, pero voy a profundizar un poco más en el caso del Ayuntamiento de Madrid.

AYUNTAMIENTO DE MADRID

El Ayuntamiento de Madrid ha puesto en marcha el portal de Transparencia en su página web [<http://www.madrid.es>]. El objetivo es “reforzar la transparencia del gobierno de la ciudad, ofreciendo de forma estructurada y fácilmente accesible toda aquella información relacionada con la utilización de los recursos públicos y la planificación y gestión de la actividad municipal”.

El portal de Transparencia quiere promover la participación ciudadana en los asuntos municipales, creando una nueva herramienta de interacción con la ciudadanía.

En 2004 el Ayuntamiento de Madrid había aprobado el reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, de 31 de mayo, que en su artículo 7 recoge el derecho de los ciudadanos a ser informados de los resulta-

dos de la gestión municipal. Esta voluntad de transparencia se hizo operativa con la creación del Observatorio de la Ciudad (decreto del alcalde de 24 de julio de 2006), como instrumento del Ayuntamiento de Madrid para la evaluación, difusión e información de los resultados de la gestión municipal.

Tras la publicación de la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de 19/2013 de 9 de diciembre, además de la información que dicha ley determina como publicidad activa, el portal irá incorporando aquellos contenidos que más demanden los ciudadanos y, de forma progresiva, se evolucionará hacia el *open data*, publicando la información en formatos abiertos que puedan ser reutilizables (portal de Datos Abiertos).

En el portal se indican los principios que lo inspiran, como son:

- *Rendición de cuentas.* Informar a la ciudadanía de cómo se están gestionando los fondos públicos, qué es lo que se está haciendo con ellos y qué resultados se están alcanzando.
- *Participación ciudadana.* Facilitar el acceso a la información, proporcionando un instrumento a la ciudadanía para que ejerza un mayor control del gobierno.
- *Legitimidad.* La transparencia en la información genera una mayor confianza de la ciudadanía, lo que permitirá que las administraciones públicas obtengan una mayor legitimidad social.

La información que se publica en el portal de Transparencia está estructurada en 5 apartados:

1. *Información institucional y organizativa.* Informa sobre la composición y funciones del pleno y la Junta de Gobierno, las retribuciones de los cargos electos, directivos y personal de confianza, la estructura organizativa del Ayuntamiento, puestos de trabajo y procesos de selección.
2. *Planificación y evaluación.* Presenta la estrategia definida por el gobierno municipal para el desarrollo de la ciudad y la prestación de los servicios públicos y su despliegue a través del Programa Operativo de Gobierno, informando de su grado de cumplimiento.

3. *Gestión económica financiera*. Permite acceder a los presupuestos generales del Ayuntamiento de Madrid, informa de la deuda municipal, de los planes de ajuste y de la ejecución presupuestaria, presenta datos de los indicadores presupuestarios y financieros, y de información detallada de los contratos y convenios.
4. *Relación con la ciudadanía*. Informa de los compromisos de calidad contraídos en las cartas de servicios, por los canales de participación ciudadana, de las sugerencias y reclamaciones presentadas por los ciudadanos y de los estudios realizados para conocer la opinión de los ciudadanos.
5. *Normativa*. Recoge información relacionada con la tramitación de textos normativos, los proyectos normativos y acuerdos sometidos a la información pública, y permite acceder a los acuerdos de la Junta de Gobierno y del pleno.

ESPAÑA

España se integró a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en 2011, y en el año 2012 remitió a ese organismo su primer Plan de Acción.

La publicación de la ley 19/2013, del 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno muestra la preocupación del gobierno por recuperar la confianza de los ciudadanos a la vez que fortalecer las administraciones.

El preámbulo de la ley dice:

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

La presente ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública —que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas—, reconoce y garantiza el acceso a la información —regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo— y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento —lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública—.

En estas tres vertientes, la ley supone un importante avance en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. En definitiva, constituye un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado, tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito, como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia.

[...]

Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la ley contempla la creación y desarrollo de un portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.

[...]

El título III de la ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la administración pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Se crea, por lo tanto, un órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la ley.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se configura como un órgano independiente, con plena capacidad jurídica y de obrar y cuenta con una estructura sencilla que, a la vez que garantiza su especialización y operatividad, evita crear grandes estructuras administrativas. La independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones vendrá garantizada, asimismo, por el respaldo parlamentario con el que deberá contar el nombramiento de su presidente.

El título preliminar, artículo 1, "Objeto", dice así:

Esta ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En la disposición final, novena, se añade:

Los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley.

España presentó su Plan de Acción en materia de gobierno abierto ante la Alianza para el Gobierno Abierto en 2012. En diciembre de 2013 se publicó el Informe de Autoevaluación del Plan y en enero de 2014 se presentó el Informe Independiente de Progreso del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto 2012-2013 (elaborado por GIGAPP).

Es interesante consultar en la web de Novagob los comentarios y reflexiones efectuados en torno a la Evaluación del Plan de Acción de España sobre Políticas de Gobierno Abierto.

LA UNIÓN DE CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS (UCCI) Y GOBIERNO ABIERTO

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas es una organización internacional, no gubernamental, de carácter municipal, sin ánimo de lucro, fundada en Madrid en octubre de 1982. Copresidida en la actualidad por la alcaldesa de Madrid y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, está conformada por los gobiernos locales de 30 ciudades, las capitales y otras grandes ciudades de América Latina y el Caribe, España, Andorra y Portugal.

Entre los principales objetivos de la UCCI, enunciados en sus estatutos en 1982, está el de “promover los derechos de vecindad y, especialmente, el derecho al progreso en paz, y el de participación ciudadana en los asuntos públicos y en el cada vez más amplio campo de las relaciones intermunicipales”.

A lo largo de los más de 32 años de trabajo de la UCCI se ha podido constatar y confirmar el protagonismo creciente de las ciudades en los esfuerzos de desarrollo de sus propios países. Las grandes ciudades han cobrado, sin duda, una fuerza extraordinaria, lo que permite potenciar notablemente su condición de dinamizadores de la actividad política, económica, cultural y en todos los órdenes, de sus respectivos países.

También los gobiernos locales se han convertido, en los últimos años, en socios o actores principales para alcanzar el éxito en muchas iniciativas de los gobiernos centrales (por ejemplo, en cuestiones de medidas contra el cambio climático, acciones para favorecer la cohesión social, etcétera) liderando, en muchos casos, dichas acciones, por ser las administraciones más cercanas a los propios ciudadanos.

En la II Asamblea Plenaria de la UCCI (Ciudad de México, abril de 1985) se acordó aceptar los anteproyectos de la Carta Universal de los Derechos del Vecino. El documento definitivo, que habría de ser remi-

tido a la Organización de las Naciones Unidas, se aprobó en la Asamblea Plenaria Extraordinaria, convocada en Madrid el 25 de febrero de 1986, con motivo del fallecimiento de D. Enrique Tierno Galván, alcalde de Madrid y presidente fundador de la Unión, en enero de ese año.

En relación con la participación ciudadana, en la Carta se indica:

Derechos de participación en la vida municipal

NORMA IV. En condiciones de reciprocidad todos los vecinos podrán participar activamente, a través de consejos vecinales y asociaciones de vecinos, en el gobierno y administración de la ciudad, sin que puedan existir discriminaciones por razón de sexo, raza, nacionalidad, origen social, minoría nacional, opiniones políticas, creencias religiosas, doctrinas filosóficas o cualquiera otra condición personal o social. Asimismo, podrán los vecinos, en iguales términos, formar parte de la administración municipal, pudiendo asociarse y ejercitar la acción sindical correspondiente en el seno de dicha administración.

En relación con la transparencia y el *open data*, se indica:

NORMA VIII. Todos los vecinos tendrán derecho a consultar los archivos y registros municipales y obtener copias y certificaciones de los acuerdos.

En la XVI Asamblea Plenaria de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, los alcaldes y alcaldesas aprobaron los objetivos generales de la organización para el bienio 2014-2025. Uno de esos objetivos incluye el término de gobierno abierto en el sentido de que “en los gobiernos locales miembros de la UCCI se generará un compromiso global con la transparencia y la ética en la gestión, fomentando la gobernabilidad y la participación ciudadana”.

Recientemente, del 15 al 17 de octubre, la UCCI organizó en Madrid las Jornadas Iberoamericanas sobre Parlamentos Locales y Participación Ciudadana. Se contó con la participación de concejales y altas autoridades de 17 municipios miembros de la organización, que al término de la reunión, y como fruto de los debates, suscribieron un

Acta de Conclusiones y Acuerdos, de la que quiero destacar algunos puntos. En las conclusiones:

- En la era de la globalización y con el uso de las TIC, ya no sólo los medios de comunicación son una vía para encauzar la participación ciudadana, sino que se deben utilizar las tecnologías para poder llegar cada vez a más sectores de la población y hacerles partícipes en la vida política de sus barrios, distritos, comunas, parroquias y/o ciudades.
- El involucrar directamente al ciudadano con su gobierno local, hace que la problemática y necesidades individuales se conviertan en un interés colectivo y que pueda darse una solución en comunidad.
- En definitiva, la participación ciudadana es un instrumento con numerosas aplicaciones en la gestión pública y, en concreto, en la local, ya que es la administración más cercana a los vecinos y es donde existen mayores posibilidades de aplicar distintas formas de participación ciudadana para poder contar con la opinión de la ciudadanía en la resolución de los problemas que se planteen en el día a día de los gobiernos locales.
- La *transparencia* es una cuestión central en la gobernabilidad, junto con la pluralidad, el respeto a las minorías y una eficaz participación ciudadana.

Igualmente quiero destacar algunos de los acuerdos:

- Los gobiernos locales deberán garantizar la participación ciudadana como un derecho de los ciudadanos, por lo que tendrán que informar y capacitar a los vecinos/ciudadanos, para así construir una *ciudadanía participativa*.
- Dar más apertura y voz a los distintos movimientos sociales, asociaciones vecinales, organizaciones de distinta índole, así como a la ciudadanía en general, ya que muchos ciudadanos acuden a ellos a exponer sus necesidades, peticiones y/o sugerencias.
- Existe una coincidencia general en la necesidad de profundizar en las relaciones de los parlamentos locales (bajo sus distintas

acepciones) con la ciudadanía, poniendo en valor, por una parte, la representatividad y legitimidad de los y las electas, y por otra, la necesidad de implementar políticas deliberativas y participativas de largo aliento, que trasciendan de la coyuntura electoral y mantengan continuidad en el tiempo.

- El uso de las TIC en la participación ciudadana, deberá hacerse como un complemento, que no debería sustituir nunca a la participación presencial.

Muchas gracias por su atención.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza para el Gobierno Abierto. En <http://www.aga.org.mx>

Campos, E. (2012). *La promesa del gobierno abierto*.

Calderón, C. & Lorenzo, S. (2010). *Open Government – Gobierno abierto*.

CEPAL (2012). *El desafío del gobierno abierto*.

Concha, G. & Nasser, A. (eds.) (2012). *El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL.

Corojoan, A. & Campos, E. (2011). *Gobierno abierto. Alcances e implicaciones*.

Declaración de Bávaro (2003). En <http://www.cepal.org>

Declaración de Florianópolis (2003). *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. En <http://www.oei.es>

Declaración de Principios y Plan de Acción de Ginebra en la 1ª fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2003). En <http://www.itu.int>

Freedom of Information Act (FOIA) (1966). En <http://www.foia.gov>

Garriga, M. (2011). *De las acampadas al gobierno abierto*.

Guemes, M. C. & Ramírez-Alujas, A. (2012). *Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública*. En <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info>

Hoffman, Ramírez-Alujas & Bojórquez (2012). *La promesa del gobierno abierto*.

Kaufman, E. & Oszlak, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lec-*

- ciones de la experiencia internacional.*
- Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Gobierno de España.
- Llinares, J. *Un nuevo modelo de gestión pública.* En <http://www.ogov.eu/open-government>
- Navarro, G. (2012). *Ideas del Procomún y gobierno abierto.*
- Obama, B. (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government.* En <http://www.whitehouse.gov>
- OCDE (2003). *Un gobierno abierto: Fomentar el diálogo con la sociedad civil.*
- ONTSI (2013). Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto. En <http://www.ontsi.red.es>
- Open Government Partnership (OGP). En <http://www.opengovernmentpartnership.org>
- Ortiz de Zárate, A. (2014). *¿Cómo definimos gobierno abierto?* En <http://www.novagob.org>
- Oszlak, O. *Gobierno abierto: promesas y desafíos.* En <http://www.vocesnelphenix.com>
- Pando, D. & Fernández Arroyo, N. (2013). *El gobierno electrónico a nivel local.* Universidad de San Andrés.
- Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid. En <http://www.madrid.es/portaldetransparencia>
- Ramírez-Alujas, A. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene.*
- (2011). *Open government y gobernanza colaborativa: el inevitable camino hacia un nuevo paradigma de gobierno y gestión pública.* En <http://www.aecpa.es>
- (2014). *Gobierno abierto.* En <http://www.eunomia.tirant.com>
- Red de Municipios Digitales de Castilla y León. *Open Government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto.* Junta de Castilla y León.
- Unión Europea, América Latina y el Caribe (UE-ALC) (2010). *Declaración de la Granja de San Ildefonso.* En <http://www.programa.gobiernoonlinea.gov.co>
- Villoria, M. (2010). *La democratización de la administración pública: marco teórico.*

Ciudad y gobierno local: riesgos, desafíos y fortalezas

Armando Rodríguez García

EL ESCENARIO URBANO ACTUAL. EFECTOS Y PERSPECTIVAS

En los tiempos que corren ya no es racionalmente posible esquivar la contundencia, la profundidad y el amplio espectro de una realidad incontestable que pone de manifiesto, en primera línea de atención, *el triunfo de las ciudades*.¹ La ciudad es, a un tiempo, *el espacio para vivir y el modo de vida o la manera de vivir* que ha adoptado —o tal vez mejor decir, que ha *construido*— la sociedad humana a lo largo de toda su historia, y a escala mundial.

¹ Por su singular valor de síntesis, a la vez expresivo y emblemático, empleamos aquí el título que identifica la reciente obra de Edgar Glaeser (2011), experto en economía urbana, profesor de la Universidad de Harvard. A esa obra nos vamos a referir en repetidas oportunidades a lo largo del presente trabajo.

No obstante, las notas que sustentan sólida e incuestionablemente la rotundidad, la antigüedad, la irreversibilidad y la globalidad del fenómeno urbano entran en contacto con otros datos objetivos, dando lugar a la posibilidad de una percepción inicial y en cierta medida generalizada, o al menos difundida, que bien pudiera conducir al lector inadvertido y al observador superficial, a concluir en resultados aparentemente paradójicos.

Así, por una parte, tenemos que, desde el punto de vista físico, espacial, o mejor dicho, territorial (empleando de este modo la expresión más precisa en función de su contenido técnico, puesto que se hace alusión al espacio acotado, al terreno o lugar concreto que conforman las ciudades), el ámbito urbano global, el terreno que representan u ocupan las ciudades, a nivel mundial, es relativamente pequeño, puede decirse que insignificante o despreciable, en cuanto a su consideración como variable cuantitativa, pues eso que podríamos denominar terreno urbano alcanza apenas un dos por ciento (2%) del total de la superficie terrestre.

Pero al lado de este curioso punto de contacto inicial, otro dato cuantitativo de singular relevancia que aparece asociado al tema, nos informa sobre lo que en cuanto a asentamiento poblacional significa hoy en día ese espacio urbano mundial.

En efecto, es digno de tomar en consideración para la mejor percepción del asunto que nos ocupa, que en ese insignificante dos por ciento (2%) de superficie, habita algo más del cincuenta por ciento (50%) —esto es, más de la mitad— de la población total del planeta. Ciertamente, hacia finales del pasado año 2011 —concretamente el 31 de octubre—, la Organización de las Naciones Unidas informó sobre el nacimiento del habitante número 7,000 millones en la tierra, estimándose que las proyecciones de crecimiento de la población apuntan a un umbral de aproximadamente 9,000 millones de personas para la década del 40 de este siglo, en lo que viene a ser, además, la etapa de mayor crecimiento urbano de la historia. Se estima que diariamente se suman a la población urbana unas ciento ochenta mil (180,000) personas, con lo cual, en apenas dos décadas, más del sesenta por ciento (60%) de la población mundial vivirá en ciudades. Hoy, una de cada diez personas (1/10) vive en el área interna de una ciudad; se estima

que dentro de unos cuarenta años la proporción será de dos por cada tres (2/3) (Naciones Unidas, 2010).

Ahora bien, a la par de los datos apuntados, resulta claro y comprensible entender que los actuales niveles de concentración de la población mundial en ciudades, así como su previsible proyección, que sin duda ocurrirá en términos exponenciales, son una consecuencia directa del prolongado y sostenido proceso de asentamientos humanos que tiene su punto de arranque remoto en el último período del Neolítico, tres milenios antes de Cristo, con la aparición de las primeras muestras de manejo de los metales y de la agricultura, como el primer gran invento del hombre, que potencia su ascenso y lo catapulta en forma determinante hacia una posición de control y dominio sobre el entorno natural, abriendo las compuertas a la aparición del sedentarismo de los grupos humanos con todas las trascendentales consecuencias que ello conlleva, en particular, en cuanto a la configuración de los asentamientos sobre el territorio, de la urbanización como modo predominante de organización de la vida en sociedad.

El magnífico volumen que resulta de los datos informativos sobre la ciudad, unido a la calidad de los rastros que dan cuenta de la singular andadura que ha protagonizado el género humano en esa dirección, conducen a verificar el carácter irreversible y la contundencia del fenómeno de la urbanización, lo que se suma a la globalidad del mismo, tal como venimos de afirmar al comienzo de estas líneas. Las características más destacadas de esta cuestión llevan a compartir con el director ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Dr. Babatunde Osotimehin (2011), que:

[...] el asunto de la población es crítico para la humanidad y para la Tierra; *pero no se trata de una cuestión de espacio, sino de igualdad, oportunidad y justicia social* [...]. Veo el hito de los 7 mil millones como un llamado a la acción para asegurar que todos puedan disfrutar de los mismos derechos y dignidad.²

² El subrayado es nuestro.

Otros datos que se añaden a la configuración integral de una apreciación científica acerca de la expresión global del proceso de asentamientos humanos sobre el territorio, permiten la incorporación de factores dinámicos, de algunos elementos funcionales que pertenecen a la esencia, a la naturaleza misma del fenómeno urbano, lo que pone de relieve el carácter altamente complejo que el mismo ostenta, en cuanto a la presencia de componentes de diverso orden (social, político, económico, técnico, tecnológico, jurídico, demográfico, cultural, etcétera) conjugados en una manifestación unitaria de donde aparece la necesidad de su abordaje mediante técnicas de atención multidisciplinaria para su adecuada comprensión, y el consecuente diseño y aplicación de las respuestas adecuadas y efectivas.

Así, viene a ser interesante advertir que más de la mitad de la población mundial habita, en promedio, a menos de una hora de trayecto de una gran ciudad, y en virtud de las condiciones actuales de las comunicaciones, apenas el diez por ciento (10%) de la superficie terrestre se encuentra a más de cuarenta y ocho (48) horas de distancia de un centro urbano, de acuerdo al resultado de los análisis que ha manejado el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, para la preparación del Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial en el año 2009, lo que condujo a la elaboración de una nueva medida sobre las manifestaciones de los asentamientos humanos que se identifica como “índice de aglomeración”.

En este orden de ideas queda claro que la existencia de un mundo urbanizado es una realidad más que evidente,³ la cual percibimos sin mayor esfuerzo en nuestro quehacer cotidiano, como factor integrante de nuestra rutina de vida diaria; y aunque no tengamos clara conciencia de su intensidad, extensión y magnitud, es indudable que formamos parte de esa realidad, contribuyendo constantemente a profundizar y potenciar su existencia, puesto que:

³ Coincidimos plenamente con la expresión empleada por Enrique Orduña Rebollo y Enrique Orduña Prada (2007), cuando afirman que: “Aunque en ocasiones, lo evidente sea obvio y reiterativo hasta el agotamiento, hemos de reconocer que existe una coincidencia global al considerar la sociedad del siglo XXI eminentemente urbana, en la que la mayor parte de sus habitantes reside en ciudades o en núcleos de población que de ninguna forma pueden considerarse rurales”.

Vivimos en un mundo de ciudades. En muchas regiones, algunas de las más ricas del mundo, vivimos como ciudadanos incluso fuera de las ciudades. En la histórica oposición campo/ciudad, la ciudad, desde siempre cualitativamente superior, triunfa hoy, en todo el mundo, también en términos cuantitativos. Sede del comercio, del poder político y, a partir de la industrialización, sede también de la producción, actualmente la ciudad es como nunca antes el lugar en el que se crean y regulan la riqueza y la pobreza, se conciben e imponen estilos de vida, se condiciona el estilo de vida de los individuos y del ambiente. Asimismo, la ciudad es, cada vez más, el lugar en el que se manifiestan y se contraponen las desigualdades que caracterizan a la sociedad, esto es, las desigualdades de culturas, de ingresos, de preferencias, de poder, de solidaridad, de sentido cívico. (Piccinato, 2002)

Ante la evidencia de los datos comprobados que presenta la realidad contemporánea, ciertamente se puede concluir sin reservas, y apoyándose en los términos empleados por el director ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, en cuanto a que el problema no es de espacio, visto que la proporción de superficie terrestre no ocupada por ciudades, no urbanizada o disponible, considerada en contraposición con el territorio ocupado por las ciudades, con el espacio urbano —o urbanizado—, con la ciudad existente y su previsible expansión física, arroja un resultado numérico altamente superior.

Como una clara consecuencia de lo antes dicho —y puestos a considerar la atención debida a los seres humanos habitantes del planeta como una elemental manifestación de solidaridad—, encontramos que el desafío presente en la actualidad, al igual que lo ha sido antes y lo seguirá siendo para el futuro inmediato, apunta a la búsqueda de respuestas que permitan *brindar condiciones de mayor calidad de vida a la población*, de una manera generalizada, igualitaria y no discriminatoria, lo que nos impone revisar la situación, no solamente desde la óptica cuantitativa, sino también, y tal vez de manera prioritaria, desde el punto de vista de la realidad objetiva que, cualitativamente hablando, arroja el fenómeno de la urbanización, en cuanto a su perfil, sus demandas, sus fortalezas, sus debilidades, sus efectos y sus derivaciones.

Ahora bien, la cercanía temporal de los datos empleados para poner de manifiesto las características actuales del fenómeno urbano no deben llevar al observador a la equivocada apreciación de que se trata de un descubrimiento novedoso. En realidad, la acertada percepción sobre su magnitud y solidez, así como sobre su tendencia irreversible, se puso de manifiesto hace tiempo, cuando aún la contundencia de las cifras no alcanzaba los niveles actuales, ni se contaba con el instrumental metodológico y de medición disponible en la actualidad.

Es justo y oportuno recordar que un ejemplo notable de esa cualidad perceptiva sobre la ciudad y su complejo potencial fenomenológico viene dado por el aporte que ofrece don Adolfo Posada (2007) en su obra *El régimen municipal de la ciudad moderna* publicada en 1936, desde las condiciones propias del entorno de información y comunicaciones de aquel momento, cuando advertía:

La ciudad, con su expresión o fisonomía geográfica y social, es una *forma diferenciada del vivir humano colectivo; un centro o núcleo de fuerzas o energías convergentes*; es, a la vez, *fenómeno de integración y de desintegración, de concentración y de expansión*. Es la ciudad la concreción determinada y definida de una de las maneras típicas de la vida del hombre sobre la tierra y en el espacio. El espacio, elemento constitutivo de las agrupaciones humanas más esenciales, desde la familia —en la casa—, hasta la nación —en el territorio—, caracteriza, sin embargo, a la ciudad por el modo especial —la proporción—, según el cual aquél deslinda la unidad propia de la ciudad: la morfología de ésta es, en parte, función del espacio [...]. La ciudad moderna se ha venido formando y ha respondido a una concepción, en cierto modo, optimista, no obstante la tragedia de su vida íntima; este optimismo se puede explicar considerando que el hombre, a veces, ha logrado en las ciudades combinar con habilidad los esfuerzos encaminados al *mejoramiento de las condiciones de la vida, hasta obtener, en ocasiones, una máxima eficiencia*. Socialmente, *la ciudad se reputa como centro de vida*, el medio más adecuado para el desarrollo de la actividad personal y *para la expansión del bienestar común*.⁴

⁴ El subrayado es nuestro.

De este aporte —que ostenta la virtud de ser a un tiempo temprano y certero—, se destaca otra cualidad de singular valoración para nuestro enfoque, la cual es el hecho de que, en la tesis de Posada, la perspectiva específicamente urbanística se enriquece y fortalece agregando la visión del componente organizativo público, dado por la presencia ineludible de las instituciones locales, del municipio y demás entidades locales, lo que apunta a la consolidación científica de una concepción integral e integradora del proceso de urbanización, y más concretamente, de la ciudad, como su expresión tangible.

Al respecto, es un hecho notorio en torno al tema —que hoy día resulta a todas luces inadmisibles, por insuficiente—, considerar una aproximación satisfactoria al asunto urbano sin incorporar la consideración al gobierno local como un elemento esencial en su entorno, y como un protagonista insustituible en la dinámica de las ciudades, en cualquier realidad concreta y en cualquier latitud, sin perjuicio de la permanencia de las particularidades propias de cada caso singularmente considerado.

Ello es así, en atención al carácter social o colectivo que impregna el núcleo mismo del fenómeno, lo que conduce a concluir que, por ser la ciudad una cuestión de todos, no le pertenece a nadie en particular; de donde surge directamente el reclamo por la gestión pública. Tal circunstancia, a su vez, deriva en una clara demanda por la aparición estable del derecho —y primordialmente del derecho administrativo— en la escena, a través de una doble fórmula: primeramente, como el formal soporte legitimador de la autoridad pública, y en segundo término, en tanto cauce instrumental de inexcusable presencia, fundamentalmente a partir del surgimiento, consolidación y evolución del Estado de derecho hasta las concepciones actuales, sobre todo lo cual deberemos insistir más adelante.⁵

En este orden de ideas, es un punto de partida necesario el reconocimiento de que el proceso de urbanización es irreversible, y además con una clara propensión a aumentar en su intensidad y magnitud durante la primera mitad del presente siglo, lo que, unido a los imparables

⁵ Sobre el tema, puede verse Armando Rodríguez García (2010).

avances tecnológicos y las marcadas tendencias a la concentración de las actividades económicas, desemboca en la conformación efectiva de las megalópolis o megaciudades, que hace apenas algunas décadas podrían parecer especulaciones utópicas o de ciencia ficción.

Ya estamos presenciando los grandes conglomerados urbanos como un paisaje usual, contruidos sobre la proyección y aplicación práctica de las tecnologías. En tal sentido, el desarrollo de la capacidad para manipular el átomo, la habilidad para almacenar y controlar la energía y la posibilidad de almacenar y transmitir información eléctricamente, son factores tecnológicos determinantes para la expansión —prácticamente ilimitada— de los complejos urbanos, pues se conjugan el manejo y aplicación de nuevas técnicas para la construcción (en particular a causa del avance en el dominio del acero y otros materiales), lo que permite satisfacer las condiciones ambientales de alojamiento, transporte y comunicación sin que las distancias sean un impedimento o limitante de importancia, reforzando así el impacto de la revolución informática que transforma radicalmente el campo de las comunicaciones mediante la instalación de una lugarización virtual que termina desplazando o excluyendo la referencia a los sitios o lugares topográficos como puntos de encuentro.⁶

Estas nuevas agrupaciones urbanas se caracterizan por la presencia de extensas redes de comunicación ampliamente desarrolladas y confiables, lo que apunta a la instalación progresiva de ciudades digitales abiertas, con el soporte de redes de alta velocidad y amplia capacidad operativa, interconectadas, y lo que tal vez resulta más novedoso e importante: accesibles a todos los ciudadanos por igual.

De su parte, es indudable que la realidad que arroja el escenario urbano contemporáneo resulta íntimamente vinculada al proceso de globalización, en tal grado de intensidad, que ambas se convierten en manifestaciones estrechamente asociadas, hasta llegar a ser fenómenos interdependientes. Así, la globalización se apoya y se nutre del proceso de urbanización, y viceversa, la ciudad se robustece hasta alcanzar la categoría superior de megalópolis o megaciudad gracias a la

⁶ Sobre el tema, puede verse James Trefil (1994).

globalización; de donde la consolidación de su vigencia práctica descansa en la creciente importancia del sector servicios, desplegado eficientemente en espacios cada vez más reducidos, lo que viene unido a la consolidación de un entramado económico que se soporta en el conocimiento, producción, difusión y empleo de la información como clave esencial de la competitividad, todo lo cual conduce decisivamente a facilitar la movilidad y el intercambio de componentes culturales, costumbres, gente, información y capitales financieros, con los enormes beneficios que ello trae aparejado, sin menoscabo, desde luego, de los potenciales riesgos que vienen también incorporados en esa realidad altamente compleja.

Todo ello, en definitiva, desemboca en la comparecencia de interesantes desafíos: en primer orden, para el conocimiento científico, desde la visión de amplio espectro propia del carácter transdisciplinario del fenómeno y la consecuente complementariedad de los abordajes epistemológicos que su naturaleza requiere; pero, de seguidas, en orden inmediato —y en buena medida como una expresión y efecto tangible de esos desafíos—, afloran, en calidad de retos complementarios, la búsqueda de respuestas prácticas para reducir, evitar o compensar los efectos negativos o perturbadores que el fenómeno conlleva, así como para multiplicar sus beneficios, maximizando y ampliando las condiciones para su recepción por los individuos; objetivos estos donde se hace presente la organización social, de manera primordial y uniforme, la institucionalidad local.

En síntesis, la ciudad es un fenómeno universal compuesto por múltiples y variados factores que llevan a evidenciar la presencia de cualidades de uniformidad en cuanto a sus características generales o básicas. No obstante, esas cualidades de uniformidad —que apuntan decididamente a la posibilidad de construir formatos estándar en cuanto a manifestaciones, conductas, percepciones, problemas, categorías científicas y respuestas tanto funcionales como organizativas— coexisten con las particularidades que afloran individualmente en cada ciudad, en cada espacio urbano singularmente considerado, como consecuencia de su propia dinámica económica, política, cultural, en fin, de su particular metabolismo y su historia, que regularmente registra momentos de esplendor y momentos de decadencia.

No obstante, la presencia del fenómeno urbano va mucho más allá de lo territorial, del entorno físico, pues adquiere una dimensión diferente cuando se configura como un modo de vida que impregna el tejido social, cada vez con mayor penetración y extensión, al montarse en el apoyo que significan los avances tecnológicos en la comunicación y la difusión del conocimiento, por lo que, para la adecuada comprensión y el alcance real que tienen los datos antes revisados, es menester agregar la consideración de que los efectos de la forma de vida urbana alcanzan progresivamente a los habitantes extraurbanos, a quienes, sin vivir en espacios de ciudad, considerables como formalmente urbanos, incorporan sus hábitos y reciben sus efectos, llevando en forma lenta pero sostenida a difuminar las líneas definitorias de lo que demográficamente hemos conocido como habitante rural.

Desde la perspectiva que permite visualizar el punto de mira que estamos aplicando al asunto, se puede comprender sin dificultad el alcance que damos al hecho de ser la ciudad contemporánea un fenómeno global. Cuando se admite que vivimos en un escenario urbano globalizado, estamos reconociendo que el escenario, como tal, no se agota en el espacio dispuesto para colocar las decoraciones y representar la obra, sino que, merced a la naturaleza misma del guión, su alcance funcional desborda ese acotamiento y lo convierte por un efecto virtual, en un espacio que abarca una geografía prácticamente ilimitada.

Pues bien, uno de los factores que representan, y en buena medida apuntalan, la uniformidad globalizada del fenómeno urbano está en la presencia de las instancias de gobierno local, de las instituciones locales, con la figura del municipio como estandarte, de donde obtenemos como resultado que ciudad y gobierno local son extremos indisolubles de una misma realidad. Una realidad que es susceptible —y requiere— de tratamiento científico multidisciplinario a través de encuentros y desencuentros; propuestas, evaluaciones, cotejos, pruebas, verificaciones y objeciones, como elementos dialécticos útiles y eficientes para la integración de saberes y conocimientos provenientes de las diversas disciplinas, las cuales, a su vez, apuntalan y permiten un mayor aprovechamiento y un mejor manejo de las experiencias empíricas.

LA INSTITUCIÓN LOCAL EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN URBANA

Conforme a la trayectoria pautada para el desarrollo de este análisis, procede destacar ahora —a la par del significativo nivel de complejidad que tiene el fenómeno de urbanización, ya advertido en las líneas anteriores—, la esencial particularidad que en sus perfiles y manifestaciones, singularmente consideradas, comporta, desde diversos puntos de vista, la presencia estable y constante de las instituciones locales y su funcionamiento, portadoras de una carga histórica que abulta sus alforjas con el equipaje de la tradición secular.

Las estructuras del gobierno local surgieron y se desarrollaron, en sus inicios, montadas en unas pautas de organización y funcionamiento que respondían a patrones ambientales, económicos, conductuales y tecnológicos totalmente diferentes, desde el punto de vista organizacional y desde la vertiente de su funcionamiento, a las condiciones determinadas por la realidad del entorno que se construye en el escenario impactado por la aparición y evolución institucional del Estado como figura que concentra el ejercicio del poder político junto a las tareas de gestión de los intereses colectivos, con toda su articulación política y territorial interna, e incluso, alimentado y robustecido más modernamente con los nuevos paisajes institucionales de escala supranacional, como los derivados de procesos de integración.

En paralelo, y a los fines de mantener una aproximación suficientemente amplia sobre el tema en cuestión, no se debe perder de vista que tanto las manifestaciones institucionales de las entidades locales, como la aparición y evolución del Estado, son expresiones del dinamismo de la sociedad, dentro del proceso sostenido de ascenso del género humano en su trayectoria civilizatoria, que también envuelve en su andadura, y con ribetes destacados, al fenómeno de la urbanización, por lo que, más que una aparente coincidencia en la cronología de los eventos, vienen a ser aspectos que actúan mediante relaciones de intercambio constante y se amalgaman de tal manera que es necesario considerar constantemente sus vínculos y relaciones causales.

Municipio y ciudad

Como punto de partida entendemos que se comprende claramente cómo las instancias organizativas de la administración local encuentran en los ciudadanos, vecinos, particulares o administrados, en fin, en los usuarios y destinatarios directos de sus tareas, un significativo contingente de relación, cargado de signos que resultan particularmente distintivos. Esos sujetos, que significan el otro extremo de una especial categoría de vínculos jurídico-administrativos, tienen en las estructuras locales su contraparte pública más inmediata, en razón de lo cotidiano y lo general de los asuntos que a éstas les corresponde atender, en lo que, a pesar de la globalización —o tal vez, mejor decir, en contraste con ella—, destaca bajo el acertado calificativo de la vida local, que se acuñó para identificar, precisamente, el escenario y el sentido de su específico y particular desempeño institucional.

En la actualidad, y luego de profundas transformaciones en el entorno de la sociedad, aquella denominación no deja de identificar una realidad fáctica, aunque necesariamente con perfiles distintos, en respuesta a las transformaciones en el sistema de vida, fuertemente influido por la ciudad, lo que abre como una perspectiva absolutamente atinada explorar el enfoque que apunta hacia una nueva vida municipal como una reflexión valedera, oportuna y, además, eficaz.

En fin, es un hecho fácilmente admisible y comprobable que las manifestaciones funcionales y organizativas de la administración pública ocurren dentro de un entorno social, político, económico, tecnológico y cultural, que viene a determinar, en buena medida, su existencia, en cuanto a perfiles y definiciones, tanto en la arquitectura de sus organizaciones como en su funcionalidad, en los modos de actuar. Entonces, el ritmo del dinamismo que dibuja ese entorno multifactorial impacta la capacidad de respuesta del aparato público, a partir de lo cual variará la percepción sobre su eficiencia y, en igual sentido, podrá operar como detonante para la generación oportuna y adecuada de adaptaciones, transformaciones e innovaciones dirigidas a tales objetivos, lo que en definitiva se convierte en una tarea constante, sostenida y permanente, en un protocolo perenne de actualización como parte de la rutina que está llamada a cumplir una administración lo-

cal responsable, a los fines de ofrecer un gobierno actual, eficiente y democrático, que se entrene para ser atinado en dar respuestas a los desafíos hacia el alcance efectivo de mejor calidad de vida para la población.

Pareciera no haber mayor novedad sustantiva por lo que se refiere a la historia de la administración pública en general y respecto de la administración local, particularmente considerada. De hecho, ese parece ser el desempeño que, de manera natural, dibuja el trayecto del aparato administrativo público, que cronológicamente precede a la figura del Estado,⁷ lo que igualmente sucede con la institución local contemporánea, aunque de modo particular por los efectos que derivan de su trayectoria histórica.

En efecto, las entidades locales, hoy en día presentes de manera generalizada en la estructura territorial de los Estados, comienzan a perfilarse en su nacimiento, durante la Edad Media, como un verdadero antecedente del Estado moderno, sobre lo cual llama la atención García-Pelayo (2001) al advertir que:

En la historia de las ideas políticas de Occidente, corresponde un lugar autónomo a la ciudad por varias y poderosas razones [...], pero sobre todo, porque en ella están contenidos una serie de principios y de formas, cuya aplicación a un ámbito más amplio contribuirá decisivamente a la estructuración del Estado moderno [...]. De este *substratum* comunitario, fundamentado sobre un nosotros, se derivó la forma política del municipio.

Deteniéndonos un momento en este punto del análisis cobra singular importancia el asunto relativo a la consideración del municipio como una entidad territorial integrada a la estructura general del Estado, esto es, como un ente público cuya presencia estable en el escenario donde se desenvuelve el ejercicio del poder público se afina en el manejo de los intereses peculiares de un espectro poblacional concreto, en un espacio —término, en la nomenclatura propia de la disciplina

⁷ Sobre este asunto, véase Massimo Severo Giannini (1987).

municipalista— territorial determinado, todo lo cual, unido a las estructuras que dibujan la organización administrativa, viene a configurar el presupuesto de su personificación jurídica, cuyas facultades para la actuación como sujeto en el campo del derecho público se manifiesta a través de una categoría jurídica particularmente destacada en esa disciplina, la autonomía.

Este dato, es decir, el soporte de la autonomía local en tanto categoría y cualidad legitimante, fundamento y base para la edificación de la institución municipal, que aquí entendemos como expresión genérica que engloba la diversa tipología de entidades locales, aporta un elemento referencial de especial trascendencia a la cuestión de la organización administrativa local y los retos que le impone la existencia de la sociedad global contemporánea sobre su capacidad de adaptación organizativa y funcional, para lograr el cumplimiento de los postulados que derivan del principio de eficacia en la actividad administrativa pública, claro está, dentro de los límites que implica la vigencia del Estado de derecho, unido a los postulados y valores, tales como los principios democráticos y éticos en la gestión pública, ahora universalizados, como derivación positiva de la globalización.

Tal circunstancia opera, cuando menos, en un doble sentido que resulta oportuno mencionar. Por una parte, como venimos insistiendo, se extiende, se consolida y se incrementa el nivel de complejidad del escenario urbano, lo que va de la mano con la mayor complejidad del entramado de relaciones entre sujetos y entre instituciones; esto conduce a la presencia de un umbral más elevado en el nivel de dificultades para los procesos de toma de decisiones y probablemente también, en paralelo, para la realización de las actuaciones requeridas como respuestas. De otra parte, y simultáneamente, se amplía el alcance de los postulados y valores adoptados por la sociedad, la velocidad en su difusión, así como del conocimiento sobre sus beneficios, con lo cual se consolida el soporte de las manifestaciones organizativas y de los modos de gestión que así lo asumen, y por consecuencia, tiende a fortalecerse su legitimidad.

Se trata de que postulados como la ética en la gestión pública y sus diversas manifestaciones operativas (transparencia, legalidad, rendición de cuentas, responsabilidad, etcétera), o la democracia, resultan

más conocidos y valorados como mejores, porque la sociedad que los asimila se amplía y se hace más compleja aún, como consecuencia de los procesos que conducen a la globalización y de sus efectos. En ese entorno mantienen su presencia activa las instituciones locales, en un juego de fuerzas que operan en sentidos opuestos, que apuntan simultáneamente a la escala supranacional, mediante la convergencia de diversas entidades nacionales en la formulación de estructuras organizativas comunes, lo que de alguna manera difumina o transforma la noción clásica de soberanía, y las respuestas a la participación, que está asociada a lo local, al respeto de la singularidad de las colectividades en lo que les es más inmediato, manteniendo, entonces, un espacio de autonomía como anclaje funcional y organizativo de la descentralización, que de igual modo amerita la redefinición de sus parámetros conceptuales y sus significados, para operar en el esquema planteado por la realidad contemporánea y su previsible proyección temporal.

Esto es así porque ha de entenderse que la autonomía de los entes locales alcanza o comprende la facultad de darse sus propias reglas y estructuras de organización, claro está, dentro de unos parámetros básicos que corresponde establecer al ordenamiento jurídico positivo general de cada país, configurando así otra expresión de ese cuadro amplio de creciente complejidad al cual nos hemos referido.

La complejidad tantas veces aludida se manifiesta desde la perspectiva que ofrece la configuración integral de los sistemas normativos, es decir, como expresión de la arquitectura misma del ordenamiento jurídico positivo de cada país —y ahora, también, del sistema normativo que se configura al incluir la escala de las instancias supranacionales que cuentan con una estructura institucional desarrollada—, que pasan a estar compuestos mediante reglas de variado origen, rango, valor y factura, en lo que atañe a su fuente subjetiva, pero también, por lo que corresponde a su soporte legitimante.

De ese modo, las reglas jurídicas producidas por los órganos dotados de potestad normativa que integran las entidades locales, se originan en forma directa o indirecta —pero en todo caso, de manera uniforme—, en el principio de autonomía, y no en el de soberanía, que sirve de sustento conceptual o ideológico a las normas nacionales —básicamente las leyes— en tanto éstas son la expresión de la voluntad general.

La institución municipal, que sólo es concebible como parte integrante del Estado es, al mismo tiempo, una realización cultural e histórica, un producto de la creatividad humana que se institucionaliza. En consecuencia, se hace objetiva y, con ello, se hace uniforme, general, con vocación de permanencia en el tiempo, con lo cual adquiere una suerte de vida propia, en tanto pasa a ser una categoría que se independiza de la voluntad individual, incluso de la voluntad de sus propios miembros; en una palabra, institucionalizándose, insertándose de lleno en el mundo de la reglas jurídicas, por cuanto sus actos se encuentran vinculados a una específica categoría normativa que se aloja en el ámbito del derecho público.

Resultado de lo anterior es que la institución local, puesto que se perfila como una figura incorporada en la categorización general de la administración pública, está plenamente alcanzada por las categorías jurídico administrativas. Son estos los instrumentos que se deben emplear, por igual, para el análisis teórico, científico, y para la gestión práctica, para la realización efectiva de sus actuaciones, que incluyen las decisiones internas comprensivas de sus procesos de adaptación, las respuestas generadas en su propio seno y sin poder aislarse del mapa que contempla la confluencia de las fuerzas anteriormente mencionadas, dentro de la complejidad sistémica de la organización estatal y supranacional de este tiempo y del sistema de normas que las acompaña.

Tal vez por su misma naturaleza de estructura administrativa dispuesta para operar en un espacio territorial acotado (constitutivo de su sustrato territorial), y por estar encargada de manejar los asuntos de interés inmediato de la población allí asentada (de la comunidad local generadora de su sustrato poblacional), la institución local resulta más sensible a los cambios que ocurren en el ambiente donde se desenvuelve, que en este caso resulta estar impactado directa y decisivamente por el fenómeno de la urbanización.

Aquel municipio surge en el ambiente que define de manera determinante el localismo, producto del aislamiento que identifica el modo de vida de las poblaciones medievales, de donde se fortalece lo urbano mediante la potenciación de la noción de vecindad y de la cualidad de vecino de un núcleo poblado. Estas categorías son, a su vez,

determinantes del concepto fundamental de intereses propios o peculiares de cada localidad, con la consecuente autonomía, que no es tanto un atributo formalmente asignado, o una gracia concedida, como un modo de proceder necesario, prácticamente inevitable, resultante de las exigencias impuestas por esas condiciones ambientales:

Urbanización y municipio —he afirmado en otra oportunidad—, son términos que identifican nociones que van de la mano desde hace ya bastante tiempo, en la evolución de la humanidad, y con mayor acento, a partir de los cambios y transformaciones sustanciales que la población mundial ha experimentado a partir de la segunda mitad del *siglo* XIII —la revolución industrial y más cercanamente, en las postrimerías del recientemente finalizado *siglo* xx, con la revolución tecnológica que presenciamos hoy día, en su pleno desarrollo, con especial efecto en el campo de las comunicaciones. (Rodríguez García, 2003)

Esa realidad medioambiental urbana es, en definitiva, el factor determinante para la ocurrencia de los retos primarios en las transformaciones de la institucionalidad local, a los que se suman en una segunda generación —que ocurre prácticamente de manera simultánea en el tiempo— las demandas de adaptación que provienen de los cambios en el escenario morfológico y funcional del Estado, de esa estructura político territorial en la que se inserta la institución local, con el asomo y progresivo posicionamiento de las nuevas realidades institucionales que significan región, articulación territorial, integración, mancomunidad, globalización, etcétera, que a su vez, vienen acompañadas con participación, democracia, eficacia, transparencia y responsabilidad, entre otras. En cuanto al impacto de las transformaciones en el modo de vida de la sociedad urbanizada, ya hicimos referencia a las advertencias plasmadas en la doctrina más calificada desde el primer tercio del *siglo* pasado.⁸

⁸ Nuevamente aquí apelamos a la opinión pionera de Posada (2007), pero esta vez desde la óptica de la institucionalidad local, cuando expresa que: “La idea del munic-

En particular, para la revisión de esa perspectiva, ocupa un espacio predominante la obra de Fernando Albi (1966), dedicada, precisamente, a poner en alto relieve la crisis de la institucionalidad local, como una consecuencia de las transformaciones tantas veces aludidas, que se sintetizan en la nueva ciudad, en la urbanización postindustrial:

A partir del final de la última guerra se han producido, en la humanidad, trascendentales transformaciones políticas, económicas y sociales, a cuyas últimas consecuencias no hemos llegado todavía. El enorme desarrollo de la técnica ha alterado, esencialmente, las necesidades, las aspiraciones y las reacciones de los hombres. Estamos en tiempos de crisis mundial, en cuanto ello significa cambio o mutación, y la consiguiente inadaptación de las instituciones de todas clases a las particulares circunstancias de la época actual, y las que se prevén para un futuro próximo; y de esa crisis, que afecta a todos los dominios del pensamiento y de la acción, no podía quedar exenta aquella doctrina relacionada con la administración periférica de los Estados que fue conocida con la denominación de municipalismo.

En síntesis, la institucionalidad pública local, el municipio como su entidad representativa genérica de primera línea, y la administración local, en tanto aparato y función que le da contenido, que se organiza y opera inexcusablemente regida por el derecho administrativo, se ha desarrollado históricamente en un complejo escenario que delinear, complementariamente, el Estado, con su armazón que accede a las

pio —creación o producto del proceso histórico de los Estados y de sus pueblos— se debilita, a medida que se disuelve —y apaga— la realidad del interés local propio del núcleo vecinal que forma el municipio, el cual, como tal y mediante sus representantes, tiene de alguna manera la gestión del interés de que se trate. Sin duda, semejante idea del municipio se ha realizado —y realiza— según muy diversas formas, aunque la noción histórica y positiva, diferenciada del municipio, parece excluir: a) la condición de independencia, que lo convierte en Estado supremo —la ciudad-Estado no es, jurídicamente, como tal, municipio—; b) la sumisión o absorción del núcleo local por parte de un organismo político superior, que convierta al municipio en mero distrito de gobierno o administrativo, sin propia personalidad, o bien en parte; c) núcleo de formaciones regionales”.

nuevas instancias supranacionales como realidad político territorial de la cual forma parte inevitablemente, y la sociedad, con su particular dinámica, que aporta a la ciudad, como producto paradigmático. Al respecto, es oportuno recordar con Luciano Parejo (2003) que:

El municipio, en tanto instancia territorial siempre de un determinado Estado, se inscribe necesariamente en el orden constitucional que define a éste. Es así, al igual que el Estado como un todo, necesaria y simultáneamente, organización para la toma de decisiones, es decir, poder público, concretamente un poder público más en el conjunto de los integrantes de la estructura estatal, y ordenamiento jurídico, lo que vale decir, conjunto de decisiones formalizadas en reglas jurídicas trabadas entre sí en un verdadero sistema. En cuanto a poder público se ofrece, por ello mismo, como limitado, en el sentido de no autosuficiente; creado, sostenido y determinado por el orden constitucional: parte de un marco más amplio y referido a un espacio decisional acotado. De donde se sigue que, en cuanto a ordenamiento, es particular, en el sentido de no general, carente de vocación de regulación de todos los aspectos de la vida colectiva y, consecuentemente, carente de completa capacidad de autointegración.

En otras palabras, la institución local sólo puede entenderse y operar integrada al Estado, como parte de un sistema policéntrico público de toma de decisiones, con lo cual se ve permanentemente afectada por los cambios que en aquel sistema puedan producirse; pero al mismo tiempo, la institucionalidad local está fuertemente marcada en su destino por los cambios que aporta la dinámica social, política, económica y tecnológica, para lo cual debe abordar constantemente las fórmulas de adaptación organizativa y funcional que permitan prorrogar su presencia al servicio de la comunidad, con calidades de modernidad y eficiencia, es decir, asumiendo y respondiendo adecuada y cabalmente a los retos de la sociedad global.

Adaptaciones de la organización local: el ejemplo de las áreas metropolitanas.

A partir de la acumulación de aquellos elementos técnicos, tecnológicos, económicos y sociales que confluyen en la estabilización, dinamización y difusión de la ciudad y su proyección definitiva como modo de vida que adopta progresivamente y de manera uniforme la mayoría de la población humana, se producen los procesos físicos o ambientales de la expansión urbana, que vienen a dar síntomas inequívocos de irreversibilidad durante la primera mitad del siglo xx, dando lugar a la formación de los suburbios como localizaciones que sobrepasan el espacio de los antiguos cascos, fundamentalmente para fines residenciales, apoyados en las ventajas de los transportes y vías de comunicación para garantizar la conexión estable con los centros de actividad e intercambio.

Esta modalidad de expansión física y funcional deriva en:

[...] las metrópolis, como forma peculiar de asentamiento humano, que consisten en un gran número de personas viviendo en o alrededor de uno o varios centros con alta densidad de población. Dentro de las metrópolis, los centros están mucho más densamente poblados e intensamente usados para actividades urbanas de cualesquiera otras subáreas. Partiendo desde el centro, existe una declinación gradual de la población y de la intensidad de uso, hasta el encuentro de unas metrópolis con otras, ya sea por los límites regionales o por los arrabales de otros centros urbanos, quizá de otras metrópolis. (*Problemas de las áreas metropolitanas*, 1969)

El concepto de área metropolitana es introducido por la Oficina del Censo de los Estados Unidos de América a partir de 1958, cuando se identifica como una unidad de información estadística (Standard Metropolitan Statistical Area, SMSA), compuesta por una ciudad central de no menos de cincuenta mil habitantes (50,000), la presencia de un territorio suburbano y, por lo menos, el sesenta y cinco por ciento (65%) de su población económicamente activa empleada en actividades no agrícolas.

Desde luego, las referencias vistas no buscan comprometer una definición única y excluyente de lo que podemos entender como área metropolitana, al respecto, es conveniente insistir en cuanto a que el fenómeno urbano, a pesar de su universalidad y su uniformidad básica, presenta variaciones, particularidades o matices, que conducen a incorporar en el análisis, en el diseño de respuestas y en su correspondiente gestión, los respectivos ajustes o adaptaciones, que pueden conducir a categorizaciones específicas, atendiendo a la experiencia.

Lo cierto es que, a pesar de las dificultades o inconvenientes que han acompañado a este nuevo patrón de vida, la mayoría decisiva de la población mundial —como hemos reseñado al inicio de estas líneas— se ha incorporado al ambiente que determinan esas aglomeraciones. De este modo, al lado de los problemas que sin lugar a dudas produce la aglomeración, aparecen valoraciones de orden positivo que determinan la elección de los usuarios y técnicas que llevan a superar o disminuir los impactos negativos, con lo cual resulta un esfuerzo inútil anclarse en un discurso crítico o refractario al reconocimiento del hecho urbano, o la legitimidad de su origen y a las respuestas que frente a sus dificultades ha venido poniendo en práctica la propia cultura urbana.

Lo más inteligente y práctico viene a ser aceptar la realidad con sus defectos y sus virtudes, y evaluar sus consecuencias, primordialmente en cuanto a la producción de oportunidades para reducir los inconvenientes y ofrecer adecuadas condiciones de vida a la población, tal como ha venido sucediendo con la búsqueda de figuras de organización que respondan más eficientemente a esa realidad y su dinámica. Esos son los desafíos que enfrenta la institucionalidad local.

En este orden de ideas se pueden destacar los cambios progresivamente introducidos en las técnicas urbanísticas, que comprenden desde los mecanismos ordenadores más o menos tradicionales (regulaciones, zonificaciones, limitaciones, cargas, obligaciones, tributos, etcétera), hasta la puesta en práctica de nuevas fórmulas operativas o gerenciales de gestión y actuación urbanística, como lo son los programas de nuevas ciudades, renovación urbana o revitalización de centros urbanos tradicionales, la ampliación de las redes de transporte público y la mejora sustancial en las redes de vialidad interurbana e intraurbana.

También aparecen respuestas de gestión local, en cuanto a la funcionalidad de la ciudad, básicamente por lo que corresponde a la movilidad, circulación, comunicaciones y transportes, a través de medidas normativas o administrativas (cierre de calles o reserva temporal o permanente de la circulación a determinado tipo de vehículos —carga o transporte público—, canales de circulación reservados, días u horas de circulación restringida, canales de contraflujo, generación de servicios especializados de asistencia y sistemas de información al usuario, etcétera).

Claro está que todas y cada una de las modalidades de respuesta a la nueva realidad del orden urbano que buscan su adecuada ordenación, se contraen a la postre en una expresión jurídica, en razón de la imprescindible presencia de agentes públicos en el manejo de estos asuntos que escapan a la libre iniciativa de las relaciones entre particulares, tal como ponen de manifiesto con absoluta precisión y adecuado soporte argumental Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso (1981).

Desde el punto de vista organizacional, y precisamente por la ineludible presencia de los entes públicos en el asunto urbanístico, el fenómeno de las áreas metropolitanas impulsa la generación de respuestas en el tratamiento de los nuevos retos que plantea, a través del acomodo de estructuras de organización.

Estas respuestas se han centrado, en líneas generales, en dos grandes fórmulas, que son: la adaptación de las estructuras existentes (sean estas nacionales, regionales o locales), mediante los ajustes a sus propios cuadros o incorporando la aplicación de técnicas asociativas; o la creación de nuevas figuras, diseñadas en función de la realidad específica que determina e impone la presencia de formaciones metropolitanas.

También en este aspecto de la cuestión aparece el componente jurídico de manera inevitable, mediante las fórmulas y técnicas jurídicas de organización, que encuentran ubicación metodológica en el campo del derecho público, en un vínculo evidente entre la vertiente propia del régimen urbanístico (en cuanto a la organización administrativa del urbanismo) y la correspondiente al régimen local, por el protagonismo lógico, práctico, natural e histórico que las entidades locales tienen, co-

mo componente indisoluble del fenómeno urbano, en todas sus manifestaciones.⁹

Precisamente en este escenario, definido por los elementos que venimos de enunciar, es donde centramos la revisión de la organización de las áreas metropolitanas, o mejor dicho, la organización pública para las áreas metropolitanas, entendiendo que se trata de una tipología de organización que obedece al orden burocrático y político público, que deriva y tiene por objeto una ordenación propia y específica: la de las ciudades, la que es atinente al proceso de urbanización en sus manifestaciones más avanzadas (las áreas metropolitanas), que igualmente obedecen a un orden que le es particular, como lo es el orden urbanístico.¹⁰

El orden de la organización local metropolitana y sus efectos

La organización es producto de un proceso deliberado y racionalizado; en ese sentido, se caracteriza, entre otras notas, por la finalidad u objetivo que determina su existencia, es decir, el para qué existe una organización dada.

En consecuencia, la organización responde a un orden racional que, en el caso de las organizaciones surgidas de la ordenación socio-cultural que constituyen las áreas metropolitanas, viene dado por las nociones de gobierno y administración, lo que a su vez conjuga los componentes del orden político —legitimación y ejercicio del poder, participación, representatividad y democracia—, con los componentes propios del orden gerencial —gestión, servicios, atención, calidad, eficiencia—, en un complejo orgánico que, a su vez se encuentra integrado en un espacio organizativo mayor, el Estado, con sus diferentes manifestaciones, que obedecen a un orden estructural (Estado unitario o Estado complejo), con características peculiares, que influyen en el esquema arquitectónico y en las relaciones o vínculos interins-

⁹ Véase también en este aspecto, García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso (1981).

¹⁰ En relación con los conceptos aludidos, remito a Manuel García-Pelayo (1998).

titucionales en los cuales se debe desenvolver la organización metropolitana.

Son múltiples los temas de interés destacable que abre para el análisis la presencia de las fórmulas de organización dispuestas para atender el fenómeno urbanístico de las áreas metropolitanas. Dentro de esa amplitud de opciones, destacamos el aspecto que ofrece la presencia de lo local, como un dato siempre presente en la configuración y funcionamiento de esa categoría de organizaciones, de modo tal que podremos corroborar cómo, desde la perspectiva empírica, la organización para las áreas metropolitanas descansa, como una constante, en la figura de la entidad local por excelencia: el municipio.

Ciertamente, como venimos de ver, el fenómeno metropolitano, urbanísticamente hablando, constituye un “desbordamiento” espacial de los límites tradicionales de los centros urbanos, que conduce a la inclusión de otros núcleos poblados dentro de lo que se integra como unidad funcional, agrupando, de ordinario, diversos entes municipales, con lo cual se produce la necesidad de encontrar formas de abordar los asuntos que exceden los límites territoriales de cada entidad local, que, de este modo, alcanzan, en sí mismos, la “escala metropolitana”.

En este orden de ideas es oportuno recordar a Hans Blumenfeld (1979), cuando logra determinar, como una constante en la conformación de las áreas metropolitanas, lo que denomina “migración centrífuga”, para identificar la oleada migratoria que se da:

[...] desde la ciudad propiamente dicha hacia sus suburbios. Aunque en el plano nacional la población va urbanizándose cada vez más, en las áreas urbanas se produce una descentralización sin cesar, creciente. La interacción de estas dos tendencias ha engendrado la nueva forma de asentamiento urbano que es la metrópoli.

Con lo cual opera una cierta integración funcional de entidades locales, por conurbación, que se ven así afectadas en la magnitud, forma, intensidad y calidad de sus operaciones, frente a las demandas de los vecinos —en sentido estricto— y usuarios, dentro de un esquema espacial y funcional diferente al que venía operando antes de la configuración de la realidad metropolitana.

En conclusión, las formas de organización para las áreas metropolitanas, en las diferentes fórmulas que da la experiencia comparada, son un ejemplo paradigmático de las respuestas de adaptación institucional originadas en el proceso de urbanización. Se inscriben en el orden de las estructuras locales, necesariamente asociada con la ordenación urbana, es decir, con el fenómeno urbano, en sus expresiones más avanzadas, lo que desemboca en la existencia de un mapa de relaciones interinstitucionales con diversas instancias del poder público y de vínculos determinantes de su propia existencia, con las colectividades y otras entidades locales, con un marcado acento en lo que representa el diseño y la puesta en escena de las políticas de desarrollo humano, lo que paralelamente permite rehabilitar y fortalecer la presencia de los pequeños municipios, mediante la reducción de sus cargas y la mejora de su base económica.

El orden funcional del gobierno local en la urbanización global

Es evidente que la organización, por sí sola, no alcanza los objetivos para los cuales existe. Su faceta u orden estático sólo le permite servir como soporte, como basamento más o menos adecuado —según sea la calidad de su concepción y diseño—, para la realización de ciertas tareas y funciones; de su parte, el orden funcional, esto es, la faceta dinámica, las acciones que se espera ejecute esa estructura son, en definitiva las que, por una parte, justifican su existencia, y por la otra, conducen efectivamente a provocar resultados. Una organización inactiva no pasa de ser una pieza decorativa que, lejos de servir, termina por estorbar.

Como venimos de ver, buena parte de la humanidad actual habita en ciudades y prácticamente toda ella se desenvuelve, integralmente, dentro del sistema de vida urbano.

Un fenómeno de esta magnitud, unido a otro conjunto de indicadores igualmente importante, como son, entre otros, las modificaciones de las tasas de mortalidad y fecundidad; la extensión del nivel de expectativa de vida; la elevación de los niveles de alfabetización y acceso a la educación superior; la instalación, extensión y profundización de la

democracia; y finalmente, el incremento determinante de la participación social y política de la población, dan cuenta de una transformación radical que toma al patrón de vida urbano como uno de sus soportes y expresiones más importantes, en tanto asentamiento físico poblacional y correlativo formato, sistema o modo de vida que conjuntamente aportan el escenario espacial y conductual predominante de la población humana a nivel mundial, por lo que tales elementos no pueden pasar inadvertidos cuando hablamos, precisamente, de políticas de desarrollo humano, y en particular, del enfrentamiento a la pobreza y a la exclusión, como objetivo de las políticas públicas.

Siendo así, una aproximación primaria —si se quiere, elemental— sugiere que es justamente en ese espacio físico y virtual (ciudades y modo de vida urbano), donde deben manifestarse las expresiones de todo orden, en cuanto a las políticas de desarrollo humano, para poder ser eficientes, por ser ese, y no otro, el lugar requerido para el contacto directo con los destinatarios de tales políticas.

Las distorsiones sobre la ciudad

Sin embargo, no es menos cierto que, paralelamente, han existido posiciones de ataque al proceso de urbanización y sus consecuencias, que van desde planteamientos que ponen en duda la sustentabilidad del mismo, hasta los que —de forma por igual radical e irracional— reducen las críticas sobre la ciudad a expresiones tan básicas o primitivas, como colonialismo y dependencia económica e ideológica, para deslegitimar y descalificar el substrato del proceso de urbanización.

Desafortunadamente, en ocasiones, algunos de los planteamientos dirigidos a descalificar la urbanización y sus efectos han permeado ciertos niveles de las instancias institucionales de la gestión pública, y hasta han llegado a tener eco en el liderazgo político en diversas latitudes, al punto que, en no pocas oportunidades se ha llegado a plantear, como objetivo de ciertos gobiernos la reversión del proceso de urbanización, el “retorno al campo”, lo que ha pretendido ejercitarse mediante medidas tales como la reducción drástica —y, desde luego, criminal— de las inversiones públicas en las ciudades, pretendiendo

con ello frenar el éxodo rural y estimular el retorno de los migrados a su medio rural de origen, posición esta que se ha visto aderezada con epítetos de ilegitimidad de la vida citadina para los antiguos habitantes del medio rural o las pequeñas poblaciones que en paralelo se apuntalan con referencias nostálgicas al bucólico ambiente de la “ciudad perdida” como consecuencia del crecimiento.

Uno de los alegatos antiurbanos más diseminados dentro de ese contexto es el que intenta establecer un vínculo de relación causa-efecto entre ciudad y pobreza, haciendo ver que la ciudad, el proceso de urbanización es, en sí mismo, un factor generador de pobreza, riesgo y precariedad, un fenómeno que trae como resultado, fatal e inexorable, el empobrecimiento progresivo de la población, a partir de lo cual se acuñan calificativos tales como informalidad urbana, marginalidad, desigualdad o pobreza urbana, para identificar la situación propia de la urbanización como fenómeno. No hace falta mayor análisis para admitir que tal versión tiende a impactar de manera más o menos importante el desempeño de las instancias de gobierno local.

En particular, el escenario latinoamericano ha sido un espacio preferido para el empleo de ese enfoque, llegándose inclusive a pretender identificar su realidad urbanística como un fenómeno autónomo y diferente. Para apoyar tales planteamientos se recurre, en algunas ocasiones, al empleo de referencias estadísticas que informan sobre los niveles de pobreza mundial y su distribución geográfica o espacial, aportando indicativos que apuntan a identificar que la gran mayoría de los pobres del mundo habita en ciudades, en condiciones de desempleo o subempleo, sin vivienda adecuada, ni servicios básicos. La tentación al sesgo de producir como conclusión esa identidad ciudad-pobreza es más que evidente, como también lo es su falsedad.

Es cierto que la cuestión de la pobreza ha venido cobrando significativa importancia en la época contemporánea, y particularmente en los países o espacios continentales donde se aprecian menores niveles de desarrollo, por las características que el fenómeno presenta en los últimos años, sobre todo en cuanto a su proyección y profundización; en cualquier caso, no cabe duda en cuanto a que, por su vigencia real, y por lo impactante de su esencia, se trata de un tema de interés y actualidad para la humanidad.

Entre otros autores que desde hace ya algún tiempo se ocupan del tema destaca Amartya Kumar Sen, premio Nobel de Economía, quien ha subrayado el hecho de que vivimos en un mundo que ofrece unos niveles de opulencia sin precedentes, de una magnitud tal que difícilmente podría imaginarse uno o dos siglos atrás. Durante el siglo xx se ha establecido el gobierno democrático y participativo como un modelo preeminente de organización política; los conceptos de derechos humanos y libertad política son ahora una parte más importante de la retórica pública; la población ha extendido sus expectativas de vida como nunca antes, también las diferentes regiones del planeta están ahora más vinculadas entre sí que en cualquier otra etapa anterior, y esto no sucede sólo en el campo del comercio y de la comunicación, sino también en términos de ideas, valores e ideales. Sin embargo —destaca el autor (Sen, 1999)—, también vivimos en un mundo con significativas privaciones, pobreza y opresión. Hay muchos nuevos problemas como viejos problemas aún presentes, incluyendo la persistencia de la pobreza y la insatisfacción de las necesidades elementales de importantes grupos de población; la violación de las más elementales libertades políticas; la extendida falta de interés por el manejo de los asuntos de la mujer y de la familia; el descuido en el manejo de los problemas medioambientales, en la sostenibilidad económica y en la vida social en general. Finalmente, en el planteamiento se advierte que, muchas de estas insatisfacciones se observan por igual, de una u otra forma, tanto en países ricos, como en países pobres.

Ahora bien, debemos entender que el concepto de pobreza, desde la perspectiva de un análisis comprensivo como el que se propone, no puede verse limitado únicamente a términos monetarios, referidos en forma restringida y exclusiva al grado o nivel de capacidad económica del individuo, lo que sin duda es una expresión tangible e inmediata de la situación, pero que definitivamente no la agota, por lo que resulta a todas luces insuficiente.

Por esta razón, estimamos preferible partir de la consideración de la pobreza como una situación de carencia integral, que ubica a los individuos y a los grupos sociales en niveles de calidad de vida inaceptables, en cuanto atañe al grado de satisfacción de sus necesidades o requerimientos vitales, lo que comprende la imposibilidad, carencia o

deficiencia de oportunidades ciertas y efectivas de acceso a condiciones estables de calidad de vida definibles mediante indicadores tales como la salud, la vivienda, el empleo, la educación, la cultura, la recreación, etcétera, en los niveles que la sociedad entiende y admite como aceptables en promedio, dentro de un enfoque estándar comparado.

Desde esa perspectiva, la cuestión de la pobreza aparece como una materia de evidente interés colectivo, lo que abre el camino para su consideración y tratamiento como una cuestión de atención directa de las instancias del poder público, susceptible, en consecuencia, de ser evaluado bajo la óptica que ofrecen las diversas disciplinas científicas que manejan el campo de las políticas públicas y la gestión de los asuntos de la colectividad.

Por ello, es por igual oportuno, conveniente e importante, dejar claro que la pobreza —cualquiera sea el alcance que se asigne al término— no es producto de la urbanización; a pesar de las apariencias o los sesgos de los planteamientos que apuntan a la configuración de esa matriz, la realidad es que:

[...] las ciudades no empobrecen a la gente, sino que atraen a los pobres. El influjo de gente menos afortunada que reciben las ciudades, ya se trate de Río de Janeiro o de Róterdam, es una prueba de las virtudes de la ciudad, no de sus defectos [...]. Las construcciones urbanas pueden durar siglos, pero las poblaciones urbanas son más fluidas. Más de una cuarta parte de los habitantes de Manhattan no vivía allí hace cinco años. Los pobres acuden constantemente a Nueva York, a São Paulo y a Bombay en busca de algo mejor, y ése es un hecho de la vida urbana que habría que celebrar [...]. La pobreza urbana no debería compararse con la riqueza urbana sino con la pobreza rural. (Glaeser, 2011)

Independientemente del grado de beligerancia que puedan merecer las aproximaciones antiurbanas a las que se viene haciendo alusión, en razón del valor científico que puedan tener, lo cierto es que existe una realidad incontrovertible, dada por la localización, en el medio urbano, de la casi totalidad de la población destinataria directa, inmediata o potencial, de las políticas públicas de desarrollo humano, las cuales

deben servir como vía para la superación de la pobreza, entendida ésta en los términos integrales o globales que hemos apuntado con anterioridad.

La realidad urbana que vivimos, o tal vez resulta mejor decir, la realidad urbana que afortunadamente vivimos, es el escenario sobre el cual se desenvolverá la sociedad mundial por algún tiempo, por lo que, la posición racional en el presente no es reductible a una cuestión de gustos ni de remembranzas nostálgicas o de creación de utopías, sino de acción, de estrategia corporativa, que como ha se ha expresado desde hace ya algún tiempo, no se refiere a las decisiones futuras, sino al futuro de las decisiones que se adopten en el presente, sobre bases más ciertas (Beer, 1975); se trata de apostar al triunfo de la inteligencia (para superar el alto riesgo que significa su fracaso), en el ambiente de las ciudades inteligentes (*smart cities*), de los territorios inteligentes¹¹ que ofrece el fenómeno urbano como nuevo horizonte de su propia dinámica.

GOBIERNOS LOCALES INTELIGENTES PARA CIUDADES Y CIUDADANOS INTELIGENTES

La ciudad no son los muros, sino la gente que vive dentro de esos muros.

Arq. Carlos Raúl Villanueva

El ambiente urbano como base estratégica del gobierno local

Partiendo de las consideraciones expuestas con anterioridad, resulta mas fácil entender de qué manera las políticas de desarrollo humano,

¹¹ Para mayor detalle sobre el alcance de la expresión y sus consecuencias, remitimos íntegramente a la obra de Alfonso Vegara y Juan Luís de las Rivas (2004), en la cual se aborda con singular solidez el asunto de los nuevos horizontes del urbanismo.

en particular aquellas que se inscriben en el orden funcional del municipio, encuentran un escenario apropiado en la ciudad (espacio físico), pero además —y esto viene a ser tal vez más trascendente—, descubren un soporte singularmente valioso en la forma de vida urbana o civilización urbana (espacio virtual), que puede ser aprovechado por las instancias territoriales del poder público mediante la puesta en marcha de mecanismos de gerencia avanzada, partiendo del aprovechamiento de la síntesis que provee el medio urbano, por cuanto en el mismo se concentran los rasgos cualitativa y cuantitativamente más importantes de los aspectos relativos a salud, habitación, seguridad personal, empleo, educación, cultura, recreación, democracia, participación, etcétera, es decir, los factores más importantes en la configuración de los parámetros de calidad de vida de la población.

El ambiente urbano ofrece a las autoridades locales la oportunidad de actuar de una manera más decisiva, económica y eficiente sobre todos y cada uno de estos aspectos; pero además, las actuaciones sobre el medio urbano, aun aquellas que puedan parecer puntuales o concretas a primera vista, siempre tienen un efecto multiplicador, pues de manera más o menos inmediata comportan la producción de impactos favorables en cuanto a los niveles de vida de los ciudadanos en general, lo que alcanza a la población de los pequeños centros poblados que no habita en la gran ciudad.

En la práctica actual, una percepción del gobierno local no actualizada y carente de la necesaria visión estratégica, es proclive a entender que las decisiones y actuaciones públicas que aparecen como típicamente urbanísticas se reducen a construcción de obras, a ejecuciones físicas (equipamiento e infraestructura) y regulaciones, que terminan por agotarse en sí mismas. Ese enfoque anticuado no llega a descubrir, ni mucho menos a destacar en su verdadero valor, que esas expresiones son medios —más que fines—, dispuestos para generar mejores condiciones de vida para los pobladores en general, tanto urbanos como rurales, singular y colectivamente considerados, a través de la dotación inmediata y directa de medios y servicios, pero también mediante la generación indirecta de “productos” representativos de mejor calidad de vida (empleo en construcción, comercio y otros servicios propios del medio urbano; avances en ciencia y tecnología, propios de los cen-

tros urbanos de investigación y conocimiento; asistencia social, médica y hospitalaria; educación en niveles y variedad de opciones que sólo ofrece el medio urbano; actividades culturales, recreacionales y deportivas; en fin, el elenco de posibilidades y potencialidades propio de la vida contemporánea en su expresión más destacada).

Descubrir la ciudad —léase, la forma de vida urbana— como el escenario adecuado para el diseño y el ejercicio de las políticas públicas de desarrollo humano, significa mejorar sensiblemente las potencialidades de los actores y, con ello, la recepción de sus efectos por las comunidades destinatarias de tales políticas. Este enfoque integra prácticamente toda la variada gama de actuaciones que pueden desplegar las entidades locales, en una estructura de síntesis estratégica que aporta la gestión urbanística, por cuanto su objeto es, en sí mismo, la cápsula que agrupa el mayor volumen de agentes activos en el mayor grado de concentración, en cuanto a los efectos preventivos y curativos de la gestión de políticas públicas, porque se irradia a la población en general, más allá de los límites espaciales de la ciudad física.

De este modo se destaca que la actuación local sobre el ambiente urbano no implica desconocer, abandonar ni mucho menos competir desigualmente con los pequeños poblados o las comunidades rurales. Actuar estratégicamente en el medio urbano —más aún cuando se está en presencia de un patrón de áreas metropolitanas— conduce a preservar los pequeños poblados y las estructuras locales propias de las comunidades suburbanas y rurales, pues la existencia de adecuados servicios en la escala metropolitana ofrece satisfacción a demandas de las poblaciones periféricas, evitando tener que multiplicarlos o carecer de ellos, con lo cual se alivia a las pequeñas comunidades de la carga que significa afrontar directamente gastos desproporcionados, de difícil o imposible financiación, que serían imprescindibles para satisfacer la oferta de niveles de calidad de vida, a los cuales tiene derecho esa población.

El reto está, entonces, en convertir en una opción válida para reforzar las instituciones, la dificultad que significa ofrecer el mayor grado de oportunidades posibles, para la plena incorporación de la población a los niveles más elevados de calidad de vida, a la plena

vida urbana, para lo cual es menester reconocer, en primer lugar, el significado, magnitud, alcance y ventajas de la ciudad, para aprovechar sus componentes positivos como apoyo y factor multiplicador en la tarea de reducir sus efectos negativos, con el empleo de todas las técnicas disponibles.

De modo tal que la ciudad es, en sí misma y a un tiempo, un desafío y un laboratorio para el diseño y puesta en práctica de la gestión pública local, que demanda y permite simultáneamente la comprobación de sus rendimientos y las adaptaciones organizativas y funcionales requeridas.

Ciudades inteligentes: plenitud de la noción

La aparición de lo que se viene identificando como las ciudades inteligentes en la escena de la vida local y en el entorno del proceso mundial de urbanización, representa un nuevo triunfo de la ciudad, pues constituye, en toda su plenitud, un producto de la forma de vida urbana, una manifestación de la civilización urbana que, además, encuentra su expresión primaria en el ambiente físico de la ciudad, aunque irradia con diferente nivel de intensidad a toda la población.

De entrada, procede advertir que la noción de ciudades inteligentes, ciudades digitales o ciudades del conocimiento, se va perfilando progresivamente a lo largo de las últimas tres décadas, con la llamada de la revolución tecnológica, sobre todo, a parir de la difusión —prácticamente ilimitada e indiscriminada— de los avances tecnológicos de última generación, en particular de aquellos asociados con las comunicaciones, el acceso inmediato (“en tiempo real”) a la información y el manejo más directo, fácil y confiable de las fuentes del conocimiento.

Pero, en realidad, una breve reflexión sobre la presencia y el uso actual de esos vocablos nos lleva a confirmar que el empleo de tales adjectivaciones (digitales, inteligentes, o del conocimiento) no opera en forma exclusiva, ni siquiera preferente, para el tema del medio urbano o del fenómeno de la urbanización; antes bien, pareciera ser una práctica que identifica una corriente mucho más extensa y diversa en su alcance. Tal vez se persigue facilitar la comunicación mediante el em-

pleo del lenguaje, realzando al mismo tiempo el protagonismo útil y la expansión exponencial de la tecnología, que alcanza de ese modo umbrales casi mágicos. Así, podemos ver cómo el adjetivo *inteligente* se emplea hoy día para calificar la más amplia y variada gama de objetos y asuntos (semáforo, casa, cocina, vehículo, radio, tarjeta, edificio, diseño, sistema, mueble, equipo, piscina, baño, organización, etcétera), al igual que sucede con la expresión *del conocimiento*, que sirve para acompañar a toda clase de elementos sustantivos (agencia, economía, sociedad, ingeniería, comunidad, banco, administración, red, democratización, gerencia, simbiosis, reserva, época, tecnología, mapa, etcétera). De este modo, el resultado apunta a descubrir que se trata de una expansión modal, seguramente apuntalada por el hallazgo y el empleo de métodos y cauces destinados a facilitar y universalizar los lenguajes técnicos de intercambio, a lo que, seguramente, podrá añadirse —sin correr el riesgo de contaminar el equilibrio y objetividad de la apreciación—, una cierta dosis de apetito por regocijar el ego de algunas disciplinas.

En cualquier caso, contactando el asunto con cierta sensatez y sin un entusiasmo exagerado, se puede reconocer la aplicación y el empleo conceptual y práctico de las cualidades digitales, del conocimiento, o inteligentes, a la ciudad, lo que alude más precisamente a las comunidades que promueven e impulsan la sociedad de la información, en los más diversos ámbitos de su vida cotidiana (salud, cultura, educación, ocio, empleo, seguridad, asistencia, producción, comercio, etcétera), mediante el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), priorizando los puntos y redes de contacto con las instancias de administración y gobierno. A partir de allí se destaca, como un producto inmediato, la concepción del gobierno electrónico, que pasa a ser, entonces, un avance práctico en la evolución de la administración local, pues constituye una metodología que reúne cualidades de celeridad, transparencia, inmediatez, economía y seguridad en la gestión local.

Un objetivo central y de alcance inmediato en las concepciones de ciudad digital o inteligente estará, entonces, en la oportunidad de aportar un mejoramiento significativo de los indicadores de relación y contacto de los diferentes actores o miembros de la comunidad entre

sí, y de éstos con los centros de decisión pública, con las diversas unidades de gestión local que integran el aparato municipal, para potenciar el desarrollo de la comunidad. El alcance práctico de tal objetivo se materializa mediante el acceso inmediato y directo a la información y, en muchos casos, a la prestación de los servicios locales, regionales, nacionales o globales; pero también opera con igual eficiencia, como consecuencia de la versatilidad tecnológica, para la difusión de productos, proyectos y propuestas de esa comunidad hacia otros centros de intercambio, generando la competencia entre ciudades como factor de estímulo al avance y al desarrollo sustentable.

Pero para una mejor comprensión de la cuestión bajo análisis, es conveniente destacar que la inteligencia de las ciudades alcanza un calado que va más allá de la presencia predominante del componente tecnológico y su amplio espectro de aplicación en la vida cotidiana de las comunidades urbanas; la esencia real de las ciudades inteligentes se coloca en una ubicación de anclaje más profundo, se encuentra en su capital humano, en el valor medular e insustituible que aportan sus habitantes, organizados en la forma de vida propia de la civilización urbana.

En este orden de ideas parece contundente e inobjetable, en su alcance, la opinión de Glaeser (2011), cuando afirma que:

[...] todas las ciudades prósperas tienen una cosa en común. Para prosperar, una ciudad tiene que atraer a personas inteligentes y permitir que colaboren unas con otras. Sin capital humano no hay ciudad próspera. Hoy en día, sobre todo en el mundo desarrollado, lo habitual es que las personas cualificadas hayan recibido una buena educación en colegios tradicionales, pese a que tiendan a adquirir sus conocimientos más importantes después de licenciarse. Otras veces, como sucede en las ciudades más pobres, el capital humano tiende a adoptar la forma de empresarios inteligentes y enérgicos que, al igual que Henry Ford o James Watt, tienen una formación académica muy escasa. Las mejores ciudades son las que ofrecen una mezcla de tipos de formación y de carreras universitarias para quienes empiezan en la vida con menos y acaban con más.

Vivir en una gran ciudad, en una ciudad intermedia, o un pequeño poblado que, en cualquier caso, esté integrado plenamente al sistema de vida urbano, aun cuando la rutina diaria transcurra fuera del espacio marcado por las densas edificaciones, conlleva estar expuesto constantemente a experiencias extraordinarias, significa una situación de contacto permanente, a través del intercambio y la comunicación, con la radiación estimulante que proviene de la inteligencia creativa de la colectividad.

Resulta paradójico, y aparentemente contradictorio, que, en un planeta dotado con enormes extensiones, el género humano haya elegido vivir concentrándose en ciudades altamente densificadas. Pero en verdad resulta que esas aglomeraciones humanas han sido los motores creadores, impulsores y difusores del conocimiento desde que Platón y Aristóteles dialogaban transitando por las aceras de Atenas, y cada vez con mayor intensidad, por ello, la clave de la gran prosperidad de las ciudades contemporáneas está en su capacidad para plantear nuevos desafíos, y con ellos, producir nuevas ideas, nuevo conocimiento.

Sin lugar a dudas, es un lugar común —pero no por ello un dato intrascendente— afirmar que el individuo de la especie humana es intrínsecamente un ser social, de modo tal que su configuración integra simbióticamente elementos biológicos, neurológicos y culturales que lo impulsan a la vida en sociedad porque en ese medio descubren más posibilidades vitales, y en tal sentido no cabe duda que:

La ciudad, por utilizar un nombre clásico, es fuente de soluciones. El hombre solitario no puede sobrevivir. Buscando, pues, su felicidad privada, el ser humano se integra en el espacio público, y esto tiene trascendentales consecuencias. La primera es que debe coordinar sus metas, sus aspiraciones, sus conductas, con las metas, aspiraciones y conductas de los demás. Esta interacción continua es el fundamento de la inteligencia social, de la que depende el capital intelectual de una sociedad, sus recursos. (Marina, 2008)

Por esto, la fórmula de la ciudad próspera, y la razones que llevan a una ciudad a ser exitosa, a triunfar, tienen mucho más vinculación con su capital humano que con sus paisajes y sus infraestructuras físicas.

De tal modo que, sin restar valor al componente físico, es decisivo retener que la preferencia de la población en general por el medio urbano atiende a sus expectativas personales, mediante la puesta en juego de criterios utilitarios, porque “la gente acude a las áreas donde abunda el empleo cualificado debido a los mayores ingresos [...] y la gente es más productiva cuando trabaja con otras personas calificadas” (Glaeser, 2011).

En fin, la prosperidad de la ciudad, y su triunfo como opción de vida preferida están definitivamente asociados a la inteligencia humana.

De esta forma, la inteligencia colectiva o social se construye a partir de los componentes que aportan, primeramente, la inteligencia individual o personal, luego, los sistemas de interacción colectiva y, finalmente, la organización del poder. La inteligencia social habita y se desenvuelve en el medio urbano con mayor o menor facilidad y éxito, según sea la habilidad e inteligencia de los actores.

En consecuencia, conviene recordar en este momento lo que expresa José Antonio Marina (2008) sobre el valor de la inteligencia social y su vinculación con las ciudades y los ciudadanos, al señalar que:

Es el uso público de la inteligencia privada lo que aumenta el capital intelectual de una comunidad. Al convertirse en ciudadano, el individuo se instala en un ámbito nuevo —la ciudad— que no puede ser una mera agregación de mónadas cerradas, sino que es forzosamente un sistema de comunicación interminable, donde todos influyen sobre todos. [...] A los ciudadanos les interesa sobremedida que la ciudad disfrute del gran capital intelectual, que tenga la inteligencia necesaria para resolver los problemas que afectan a todos. La historia de la humanidad puede contarse como un esfuerzo por crear formas de convivencia más inteligentes y también, como es notorio, como la crónica de sus fracasos y su éxitos.

Y sobre este punto es también oportuno agregar que formando parte de ese proceso de creación de formas de convivencia, que es sencillamente el proceso de civilización, juegan un papel de primer orden las instituciones públicas y el derecho.

De su parte, no es menos cierto que la institución municipal, los gobiernos locales, también se ven expuestos e impactados decisivamente por la dinámica inteligencia de la civilización urbana, pues participan como actores principales en la construcción de la inteligencia social. Al final, no se debe perder de vista que las estructuras locales de gobierno y administración son hechos institucionales porque son una creación cultural, porque su existencia depende del factor humano, de la voluntad del hombre; no son hechos de la naturaleza.

Tales impactos se pueden manifestar de diversa manera; por una parte, a través de los desafíos que se presentan a las instancias locales de gobierno, como resultado de la inteligencia privada y colectiva que se expresa en el refinamiento, la generalización y la precisión creciente y aguda que definen en la actualidad las demandas de la comunidad y de los ciudadanos, individualmente considerados, por nuevos servicios y mejores condiciones de calidad en la prestación de los servicios, al igual que en la atención al usuario, lo que impone la necesidad de mejorar sus capacidades de respuesta. Los individuos y las comunidades están cada vez más y mejor informados de los avances en los niveles de calidad de vida, así como de las condiciones de atención que se ofrecen al ciudadano en diversas localidades, lo que estimula la presión por competir, procurando alcanzar umbrales similares o superiores, a lo que contribuye decisivamente el respeto y tratamiento de la persona en cuanto a la consideración de su situación jurídica y política, de sus derechos y de su cualidad de actor en el espacio de las decisiones que afectan a la colectividad en la que se integra.

Por otra parte, las instituciones locales también se pueden beneficiar en su desempeño, ante la existencia de demandas que se traducen en retos y desafíos, mediante el aprovechamiento de lo que la ciudad ofrece y permite, en cuanto a oportunidades y fortalezas que aportan sus propios elementos; al fin y al cabo, desde esta perspectiva, las instituciones locales, al igual que los ciudadanos, no dejan de ser habitantes de la ciudad y actores de la civilización urbana. Pero para no errar el análisis, es forzoso considerar que son unos actores calificados por sus propias características, dentro de las cuales cabe destacar con énfasis, la responsabilidad que lleva consigo la atención de los intereses de la colectividad, el servicio a la ciudadanía mediante una función vicarial,

como única razón de existir de tales instituciones, fuera de lo cual, carecen de sentido vital; tal como lo precisa el profesor Mariano Brito (1977), el Estado, en todas sus manifestaciones organizativas y funcionales resulta ser un ente “carente de existencia sustantiva, sólo es un ser para otros, para que los componentes del cuerpo social puedan alcanzar sus fines propios”.

De manera pues, que la inteligencia de la ciudad (y de los ciudadanos) rebasa el espectro de la informática y la digitalización, apoyándose en ellos para robustecer otras manifestaciones más antiguas, como son los valores democráticos y la libertad. Al respecto señala Amartya Kumar Sen (*La democracia...*) que el hecho más significativo del siglo xx está en el auge de la democracia como forma más aceptable de gobernabilidad: “fue en el siglo xx cuando la idea de la democracia se estableció como la forma “normal” de gobierno a la cual cualquier nación tiene derecho, sea en Europa, América, Asia o África”, advirtiendo adicionalmente que:

[...] la democracia es votar y aceptar los resultados electorales, pero también requiere la protección de las libertades, respeto a las disposiciones legales, la garantía de la libre discusión y de difusión de la información no censurada, así como de juicios apropiados [...]. La democracia es un sistema exigente, y no sólo una condición mecánica (como el gobierno de la mayoría) tomada aisladamente.

El riesgo de las distorsiones: *dándola con queso*

En síntesis, el gobierno local constituye una institución que integra valores necesarios, imprescindibles e insustituibles dentro de la sociedad contemporánea, dispuesta para garantizar los niveles de calidad de vida y bienestar de las comunidades, sin perjuicio de las prácticas y espacios propios que corresponde ocupar a la solidaridad y la participación ciudadana. Ciertamente, como venimos viendo, gobierno local y participación son categorías que se integran, o tal vez resulte más preciso decir que se confunden, en el sentido de mezcla o fusión de cosas, de manera tal que no pueden distinguirse —en este

caso, quizá mejor decir, separarse—, en atención a la amalgama que resulta de su conjunción. La participación ciudadana ha sido tradicionalmente, y sigue siendo en la actualidad —con expectativas reales de proyección futura en una clara tendencia incremental—, un asunto de constante presencia e interés; llamativo, y hasta vital, en la sociedad contemporánea.

Pero además, es indudable que el sistema de vida urbano ha permitido, y en cierta forma ha exigido, la multiplicación y la intensificación de los mecanismos de participación ciudadana, en particular sobre los asuntos atinentes a la ciudad, tanto al entorno físico como a su funcionamiento, que descansa decididamente en los servicios públicos, por ser éste un tema de evidente interés inmediato del ciudadano.

Desde este punto de mira la participación aparece y opera como un medio natural de presencia ciudadana en el entorno de las decisiones políticas, mediante fórmulas de acceso, supervisión y control, tales como la elección de autoridades o representantes, o el referéndum para la aprobación o negación de decisiones y para la ratificación o revocatoria del mandato de funcionarios electos. Entonces, queda claro que la participación está en el núcleo de la vida política de las comunidades, en aplicación del principio de democracia y como factor constitutivo de la autonomía local, incluso con mecanismos de democracia directa históricamente surgidos de la misma vida local, como es el caso del concejo y cabildo abierto (Orduña, 1994).

Sin embargo, no se puede perder de vista que, conforme a las particularidades de cada una de las áreas de desempeño de las instituciones locales, debe ser diferente el sentido, sustento, alcance, y sobre todo, el efecto de las formas y oportunidades de participación ciudadana. De otra manera, puede suceder que el mismo instrumento, aplicado inadecuadamente, lejos de contribuir al logro del objetivo perseguido, produzca perturbaciones o genere nuevos problemas a los que se suma la frustración y la desesperanza. Tal como sucede en el campo de la salud, un tratamiento inadecuado o inoportuno, o una dosis incorrecta del medicamento prescrito, lejos de ayudar, pueden conducir a efectos nocivos. El mismo género instrumental puede ser eficaz o inútil, según seleccionemos y apliquemos la especie adecuada para cada objetivo; por ejemplo, un lente es el instrumento adecuado para observar los

objetos, pero resulta ineficaz si se pretenden ver los planetas con un microscopio o los insectos con un telescopio.

En este orden de ideas, es claro que la función administrativa pública, la gestión operativa de los asuntos colectivos, constituye sustantivamente, una actividad servicial que jurídicamente se realiza mediante la fórmula vicarial, por lo que, en resumen, persigue resultados de eficiencia. Siendo así, el sentido de la participación ciudadana en este ámbito deviene subordinado a la búsqueda de la eficacia, para no perturbar los espacios de decisión que corresponden a la administración de manera exclusiva, y de este modo preservar —entre otras cosas— el principio de responsabilidad que vincula tanto a la institución como al funcionario y exige la identificación precisa del entorno de imputación de las decisiones.

De su parte, el espacio de lo político no sólo permite, sino que convoca y hasta demanda, la puesta en práctica de un protocolo de participación ciudadana abierto, intenso, extenso, continuo y estable, porque su efecto, en este caso, no es el que atiende a la eficiencia de la gestión —que por su propia naturaleza impone un momento y un adecuado fundamento técnico para la decisión—, sino a la producción de legitimidad en la plataforma de intercambio propia del tejido social y su desenvolvimiento funcional en el espacio de convivencia, de vida colectiva, que se legitima más clara y profundamente con la apertura de oportunidades para la expresión de las expectativas, posiciones y propuestas de todos, a partir de lo cual se cumple con mayor pulcritud e intensidad con los valores de la democracia, pero, básicamente, con el principio de respeto a las posiciones minoritarias, como expresión y garantía de civilidad.

No obstante, es curioso observar cómo, en algunos casos de la práctica política, se viene induciendo a la confusión entre ambas modalidades o espacios instrumentales de participación ciudadana mediante un discurso que, *dándola con queso*,¹² pretende vender la idea de la par-

¹² Un viejo dicho español habla de *darlo con queso*, para indicar que se engaña o se intenta engañar a alguien. Su origen se remonta a una costumbre medieval presente en tierras manchegas, donde los dueños de las bodegas invitaban a los marchantes

ticipación en el campo de las decisiones administrativas locales, como una supuesta ampliación del espectro real del poder del ciudadano. Sin embargo, en la práctica, sólo resulta un ambiente de confusión en el que, de una parte, se debilita y se descalifica la efectividad de la participación política, y, por otro lado, se interfiere inadecuadamente la correcta marcha de la gestión administrativa, empleando incluso el argumento de una supuesta corresponsabilidad que conduce, como epílogo, a hacer descansar las deficiencias de esa gestión administrativa en el anonimato, en la responsabilidad “de todos” (y como bien dice Concepción Arenal: “cuando la culpa es de todos, la culpa no es de nadie”).

En este sentido, no nos parece aventurado entender que, bajo ciertas condiciones ambientales, en el campo de la gestión de los asuntos públicos, el término *corresponsabilidad* puede resultar altamente tóxico y, en consecuencia, contaminante y contraproducente, por lo que hay que manejarlo con la debida precaución.

En paralelo, dentro de las estrategias propias del esquema indicado, los asuntos políticos se reservan, en forma exclusiva, a una élite, a quienes se presentan como “agentes calificados” para esa actividad, con lo que se reduce —en igual medida— el espacio efectivo de la democracia.

Tal es el caso que viene presentando la práctica política venezolana, dentro de una pretendida revolución, que apunta irracional y decididamente hacia el desmantelamiento de las instituciones locales —que desde luego, por su esencia democrática, resultan un grueso estorbo a los objetivos centralistas y totalitarios propios de un régimen autocrático— para instalar un supuesto Estado Comunal, a través de una secuencia de instrumentos normativos, que comienzan tímidamente con una ley de los Consejos Comunales, del año 2006¹³ (reformada en

inexpertos a degustar el queso con aceite, de fuerte sabor, típico de la región, a objeto de restar gusto al paladar y venderles así los peores vinos como si fueran de la mejor calidad.

¹³ Sobre los particulares del tema y la apreciación crítica consignada en aquel momento, véase nuestro ensayo “Participación ciudadana, institucionalidad local y Consejos Comunales en Venezuela” (Rodríguez García, 2007).

2009, dándole rango de ley orgánica). Más adelante, en abierta contradicción e irrespeto al resultado del referéndum votado el 2 de diciembre de 2007, que negó la propuesta de reforma constitucional, se produce una avalancha de leyes, dirigidas a la instalación de un llamado “Poder Popular”,¹⁴ que no encuentra referencia alguna —ni nominativa, ni mucho menos conceptual— en el marco que determinan las disposiciones constitucionales dentro del indicado objetivo del Estado Comunal, barnizadas con la técnica de *darla con queso*, antes aludida. En efecto, el esquema que se indica se mercadea haciendo ver que se trata de fortalecer la presencia efectiva del ciudadano, cuando, en realidad, el contenido normativo se concentra en el montaje de un tinglado dispuesto para el amarre directo de las comunidades al Poder Ejecutivo Nacional en una tan absurda como pervertida caricatura de organización que ubica un pretendido “Poder Popular” —se insiste, no previsto ni permitido constitucionalmente— dentro de otro poder, que es, desde luego, el Poder Ejecutivo.

Ese diseño —que por supuesto resulta abiertamente contrario al orden constitucional del Estado, y en consecuencia, resulta irritante, aunque no por ello inofensivo o inocuo en sus efectos prácticos— requiere dejar de lado la presencia efectiva de la institucionalidad local en el desempeño y el destino de las comunidades, en lugar de procurar su fortalecimiento, como base de la organización territorial de la república, tal como expresamente prescriben las pautas de la normativa constitucional, históricamente mantenidas desde la primera Constitución venezolana de 1811, que viene a ser el primer texto constitucional en habla hispana y el tercero en la historia del constitucionalismo, luego de la norteamericana y la francesa, lo que pasa a constituir, sin

¹⁴ Hacemos referencia a las siguientes leyes orgánicas: del Poder Popular; de Planificación Pública y Popular; de las Comunas; del Sistema Económico Comunal; y de Contraloría Social, sancionadas todas por la Asamblea Nacional entre el 9 y el 14 de diciembre de 2010 (fecha en la cual se estaba a sólo días de la instalación de la nueva Asamblea derivada de las elecciones ocurridas en octubre el mismo año, que dibujó un resultado de representación que niega al gobierno la mayoría calificada requerida para la aprobación de leyes orgánicas), publicadas en Gaceta Oficial n. 6011 Extraordinario, de fecha 21 de diciembre de 2010.

lugar a dudas, un dato de valor añadido, en nada despreciable, para el debido respeto a la institucionalidad local.

Las fortalezas: la inteligencia apuntando al progreso

Como venimos de ver, dentro del contexto de desenvolvimiento de la institucionalidad local, en el escenario de la urbanización global, aparecen por igual retos, riesgos y desafíos que provienen de su interior, pero también de la inquieta y persistente iniciativa de agentes externos.

Desde luego, el tema de las respuestas que corresponde arbitrar a las instituciones locales frente a los requerimientos, exigencias y demandas que provienen por igual desde lo interno de sus propias estructuras, del entorno institucional general del Estado, y de la dinámica social, y que deben plasmarse tanto en su sector organizativo como en la faceta funcional u operativa, presenta la destacable cualidad de ser un asunto altamente complejo en sus componentes sustanciales, y ampliamente diverso en lo atinente a sus motivaciones y fuentes generadoras.

Todo ello conduce a admitir, como insumo de primera línea que, en atención a la fuerte carga de complejidad que impregna la cuestión, no es una opción analítica plausible pensar en la selección apriorística de respuestas elementales, en fórmulas simplificadas, o en soluciones sencillas; el tratamiento del tema amerita un mínimo grado de complejidad en las aproximaciones, y también respuestas complejas, acordes con la magnitud y calidad del asunto; no obstante, esto no significa que la complejidad imponga respuestas complicadas.

No parece razonable ni recomendable considerar la existencia de una respuesta única, una solución uniforme y general que pueda servir como medicamento genérico para responder por igual ante cualquier situación que se pueda presentar; partiendo del carácter científico de la materia, no podemos creer en soluciones taumatúrgicas, ni en recetas mágicas que apliquen por igual a cualquier supuesto fáctico.

En este orden de ideas queda claro que los requerimientos que corresponde enfrentar a cualquier organización, sean éstos provenientes de agentes externos o generados en el seno de su propia estructura,

deben producir como respuesta inicial el reconocimiento de la existencia de tales fuerzas que imponen presión sobre la administración y sus tareas, procediéndose así a su identificación, a su aceptación como realidad, para producir su adecuada ponderación.

Luego, en un orden lógico, el solo hecho de advertir la demanda que presiona acciones de adaptación, reforma o acondicionamiento, deberá impulsar una reacción dirigida, en principio, a formular la evaluación particularizada del caso y producir las mediciones pertinentes que conduzcan a la elaboración de las decisiones de respuesta, en cuya conformación deberán incorporarse los elementos relativos a la disponibilidad de recursos de todo orden, así como del soporte jurídico necesario para su existencia y ejecución.

Lo deseable, en el espectro de un gobierno local avanzado, inteligente y con vocación de modernidad democrática, es disponer de una actividad o programa de seguimiento permanente de sus entornos — tanto el que constituye la colectividad en la cual se inserta y a la cual sirve, como el que determina el espectro del andamiaje organizativo público del Estado en el cual está incorporada— que le permita diseñar repuestas tempranas, con anticipación a las demandas o requerimientos; es decir, la gerencia que corresponde aplicar a una buena administración de estos tiempos, comporta la construcción de una tarea interna, de carácter estratégico, encargada de la actualización permanente de sus estructuras y funciones, lo que no comporta crecimiento burocrático.

De esta posición inicial se desprende el fortalecimiento institucional del aparato administrativo local, lo que aportará condiciones de ventaja que se manifiestan en diferentes sentidos y con distintos grados de intensidad.

Así tenemos, por ejemplo, el tema de la profesionalización de la gestión que, desde la perspectiva que empleamos para este análisis, opera como una primera expresión del fortalecimiento institucional antes aludido y que, desde luego, redundará en favor de la aplicación del principio de eficacia que sirve de orientación y soporte a la administración. Otro valor añadido que deriva directamente de la profesionalización es el fortalecimiento del principio de responsabilidad, pues permite identificar de manera cierta y confiable los campos de

actuación acotados para cada órgano y cada funcionario de la estructura administrativa.

De este modo, la preocupación estable por programas de formación de funcionarios, unido al establecimiento sólido y el respeto integral al régimen jurídico de la función pública, propende a la creación de los cuadros de personal capaces de dar respuesta eficiente a las complejidades de la gestión pública local, apuntalados por la mística que deriva de la cualidad de miembro de un cuerpo experto, junto a la estabilidad y confianza que aporta, en lo personal y en lo institucional, el cumplimiento cabal del ordenamiento jurídico.

Junto a estas evidentes ventajas, la profesionalización de la función local lleva consigo otros efectos favorables complementarios como la reducción natural del espacio para implantar improvisaciones o estructuras informales, aparentemente configuradoras de expresiones de la sociedad civil organizada, disfrazadas de “participación”, que en el fondo se reducen a sutiles mecanismos de control político, a través de la manipulación de los grupos más débiles de la población, a los cuales ya nos referimos antes. En igual sentido, el fortalecimiento de los vínculos interinstitucionales, con estructuras propias de otras instancias territoriales, pero de manera muy particular, el intermunicipalismo como fórmula de colaboración e intercambio de experiencias con entidades locales y organismos especializados de diferentes latitudes, que enriquece el acervo institucional mediante el sometimiento a prueba de las decisiones propias y su comparación y contraste con las que se han puesto en práctica por otras entidades, lo que alienta el fortalecimiento de los valores y principios del gobierno democrático y eficiente, al tiempo que afianza la práctica del buen gobierno.

La incorporación y presencia permanente de las nuevas tecnologías en las prácticas administrativas, así como el diseño y aplicación regular de mecanismos estables de participación de los ciudadanos y la comunidad en los espacios y oportunidades en que la participación resulta eficiente y no perturbadora, como fórmulas que permiten agilizar y dar seguridad y certeza a los trámites, con las correspondientes ventajas en cuanto a economías y preservación de las garantías ciudadanas, además de transmitir confianza en los interlocutores privados y servir de cadena de transmisión para conocer la percepción de la

sociedad como termómetro que mide la calidad de la gestión, pero en sentido inverso, como parámetro que ayuda a montar programas de educación al ciudadano, de formación de mejores y más activos usuarios del servicio público local.

Junto a esto, la tarea permanente y estable de revisión y adaptación de los mecanismos de actuación, de los procedimientos y métodos para la gestión, incluyendo la puesta al día de los ordenamientos normativos, para lograr mayor sintonía y funcionalidad con respecto a los objetivos y cometidos, tomando en consideración la condición de parte integrante de un todo más amplio que será el ordenamiento positivo nacional o supranacional.

En fin, partiendo del dato básico que nos coloca frente a la administración y al derecho como categorías científicas, y reconociendo el indisoluble vínculo entre ambos, como componentes de la realidad fenomenológica que significa la administración local, buena parte de la capacidad de respuesta a los retos que plantea la sociedad globalizada contemporánea derivará del adecuado manejo de todas esas realidades como tales categorías científicas, por lo que el contacto y la relación permanente de las instituciones locales con los centros de actividad científica, con la academia, con la universidad, deberá proveer los conocimientos que no generan en sus estructuras internas, por no estar diseñadas ni dedicadas a tales funciones.

Opera, entonces, en esta simbiosis, una vinculación de complementariedad que aporta ventajas por igual a ambos participantes; para la academia, el conocimiento de una experiencia de la administración real significa un verdadero laboratorio insustituible, frente a cualquier ejercicio teórico o elucubración ideal; de su parte, para la administración local, implica obtener en su beneficio un soporte intelectual e instrumental que escapa a su propio perfil, y que en ningún caso podría aspirar a instalar con el nivel de calidad que aporta la universidad.

La respuesta general al desafío tantas veces mencionado y dentro del escenario de riesgos presentes, parece comportar la conveniencia de unir en una misma plataforma de respuestas dos términos que a primera vista parecerían antitéticos, los cuales son la juventud (reconocimiento y permeabilidad ante las demandas actuales, con capacidad

para responderlas en términos actuales, incluyendo el empleo de los avances tecnológicos, propios del gobierno digital) y la experiencia (derivada del peso de la tradición, la capacidad técnica montada sobre la profesionalización de la gestión, y el conocimiento de los modos de evaluar y actuar); términos que están llamados a convivir en armonía, en el campo de la institucionalidad pública local.

En este punto del discurso nos topamos de nuevo con la inteligencia y el saber hacer, porque en el ambiente político, en el gobierno —al igual que sucede en otros aspectos de la vida—, creemos, con Marina (2008), que hay naipes mejores y naipes peores, y es mejor tener los buenos, pero no suele ganar el que tiene la mejor baza, sino el que la sabe jugar mejor.

En el mundo del gobierno, y muy especialmente en el que corresponde al gobierno local con todas sus particularidades, es evidente que la inteligencia, a secas —entendida aquí como capacidad tecnológica unida al nivel y calidad del conocimiento—, para ser efectiva y eficiente en cuanto a objetivos, tiene que estar acompañada del talento que conduzca al mejor uso de sus potencialidades, traduciéndolas, entonces, en realizaciones.

Los problemas teóricos, que son propios del quehacer científico puro quedan resueltos cuando se conoce la solución; sin embargo, a los efectos de las decisiones gerenciales —donde se sitúa necesariamente la administración pública, y dentro de ella, los gobiernos locales—, los problemas a entender, atacar y resolver son de índole práctica, y entonces no es suficiente con alcanzar la solución —teórica o científicamente hablando—; acá, para cumplir con la asignatura es menester poner en práctica la solución seleccionada para intervenir en la situación concreta y provocar resultados.

Entonces, independientemente de su escala organizativa, al gobierno local contemporáneo —inevitablemente inmerso en el fenómeno de la globalización urbana y su singular dinámica— le corresponde saber jugar, lo que, frente a las dificultades siempre presentes, sólo puede hacer asumiendo con absoluta decisión la apuesta por la inteligencia, contando con las herramientas y oportunidades que le ofrece el sistema de vida urbano, apuntalando su acción en la inteligencia social combinada con el debido talento, para la consecución del progreso en

beneficio de la colectividad, de su colectividad; por lo que parece venir a cuento, para concluir, una cita de Fernando Savater (2007), cuando advierte que:

Progreso, dice el diccionario de la Real Academia, es ir hacia delante. En política —digo yo—, avanzar hacia algo mejor que lo que hay. Es mejor lo que permite en la sociedad mayor libertad y más justicia. O sea, cuanto refuerza la capacidad de elegir de las personas y sus posibilidades de orientar la vida del modo que prefieran [...], aún a riesgo de equivocarse. No olvidemos que poder equivocarnos libremente es el más arriesgado de nuestros privilegios, pero no por ello deja de ser un privilegio.

Los dos grandes obstáculos para el progreso son la miseria y la ignorancia. Nadie puede ser libre en la miseria, que es la mayor de las injusticias en sociedades razonablemente prósperas. En la naturaleza, nuestras carencias suelen deberse al azar, pero en la sociedad ninguna pobreza es casual o inevitable [...]. En cuanto a la ignorancia, baste con decir que nadie será capaz de avanzar hacia lo mejor si no sabe qué es lo mejor para él y para los otros. Las grandes desigualdades de nuestro siglo son las que separan a quienes saben y tienen acceso educativo a las fuentes del conocimiento, de quienes necesitan la tutela informativa de los demás toda la vida.

De modo que son progresistas quienes luchan contra la miseria y la ignorancia, reaccionarios quienes las favorecen por cualquier razón. Es un asunto que poco tiene que ver con la división tradicional en derecha e izquierda. Se puede ser reaccionario de derechas cuando se considera que la miseria es consecuencia inevitable del mercado — que premia a los mejores y castiga a los vagos o torpes—, así como la ignorancia proviene de que ciertas personas no merecen ser educadas tanto como los demás. Pero también se puede ser reaccionario de izquierdas, cuando llega a creerse que luchar contra la miseria es eliminar a los ricos en lugar de suprimir a los pobres o que evitar la ignorancia es enseñar a pensar en la unanimidad colectiva y no en la disidencia individual [...], el progreso no se debe a ningún mecanismo providencial de la historia [...], sino que necesita nuestra capacidad de luchar contra lo peor para que advenga lo mejor [...]. Ser progresista no es dejarse llevar por el supuesto piloto automático del progreso —no

todo lo nuevo es progresista, ni mucho menos—, sino estar dispuesto a combatir contra las peores novedades e incluso recuperar riquezas sociales perdidas, mientras se busca el mejor camino del futuro.

Progresar es tanto innovar como conservar lo conseguido.

CONCLUSIÓN

Ciudad y gobierno local son categorías vinculadas entre sí de un modo inseparable e inevitable, por cuanto las estructuras de gobierno local, las entidades locales —cuya representación emblemática es el municipio—, con todas sus diversas manifestaciones, tienen su origen conceptual e histórico, y por ello, encuentran su razón de ser en el fenómeno urbano, en la forma de vida propia de la ciudad y sus derivaciones, que pasa a ser el hecho colectivo por excelencia.

Ese vínculo, estrecho, estable e indisoluble, deriva en la conformación de una sólida amalgama, a partir de lo cual resulta imposible comprender científicamente la ciudad sin incorporar la consideración de sus estructuras y formas de gobierno que, en definitiva, se presentan como uno de sus elementos esenciales. Al mismo tiempo, la comprensión, el diseño, la adaptación, el funcionamiento y el manejo de las instancias de gobierno local, de las entidades locales, sólo puede lograrse —en términos razonablemente eficientes— mediante el adecuado conocimiento del fenómeno urbano, de la ciudad, en tanto realidad tangible que concentra la más acabada expresión de la civilización y el entorno vital, el hábitat propio del género humano.

Por su carácter científico y por la globalización de sus manifestaciones, tanto la ciudad como el gobierno local son objeto de conocimiento, estudio e intercambio que enriquece las posibilidades de respuesta, gracias a la cualidad estándar de sus expresiones y soluciones, mediando las particularidades singulares de cada realidad concreta.

El espacio urbano, en su doble alcance de ambiente físico y forma de vivir, produce y resguarda, a un tiempo, lo más intenso, productivo y avanzado de la civilización, es el epicentro de la expresión cultural y tecnológica de la humanidad, que es el resultado directo de la nota

distintiva más importante del género humano como especie biológica: la inteligencia.

Pero además, en atención a sus particularidades, el espacio urbano se comporta simultáneamente como el lugar ideal para el diseño, establecimiento y aplicación de las políticas de desarrollo humano, por la presencia de factores de carácter cualitativo y cuantitativo, atendiendo a las manifestaciones propias de las economías de escala y economías de aglomeración, y desde la óptica de la gerencia pública, lo que contribuye decisivamente a colocar a las instituciones propias del gobierno local en una posición de vanguardia para el tratamiento de tales asuntos, dentro de un marco lógico de racionalidad organizacional y gerencial que, partiendo de la necesaria integración del municipio dentro de las estructuras del Estado, e incluso supranacionales, supere aproximaciones idealistas, fantasiosas o utópicas.

Tanto el proceso de urbanización, como la institucionalidad propia del gobierno local han sido objeto de interpretaciones cargadas de distorsiones, tergiversaciones y ataques sesgados, que se dirigen a confundir sobre sus verdaderas cualidades y, de esa manera, debilitar sus valores esenciales que por igual sirven de puntal para el desarrollo de una mejor calidad de vida de la población, lo que comporta el fortalecimiento de la libertad de los ciudadanos en un ambiente de igualdad, movilidad, modernidad, respeto y democracia que, desde luego, perturba enormemente la realización de los apetitos que convocan a objetivos totalitarios y personalistas en el ejercicio del poder. Las transformaciones constantes en el fenómeno urbano y sus manifestaciones comportan necesariamente nuevas demandas y adaptaciones a sus perfiles, por parte de la organización, conducta y funcionamiento de las comunidades.

De cara a esa constante nueva vida municipal que, en el entorno de la globalización urbana se presenta, a la vez, como una estupenda e ineludible plataforma de acción y un desafío permanente, el gobierno local cuenta con las fortalezas que derivan de su esencia democrática, de su inteligencia institucional y la inteligencia social, para innovar conservando lo conseguido, mediante el debido empleo del talento que requiere la gestión efectiva y no elusiva, con miras a colocar a los ciudadanos, efectivamente, en la ruta del progreso.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Fernando (1966). *La crisis del municipalismo*, p. 7. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Beer, Stafford (1975). *Plataform for Change*. Londres: John Wiley & Sons.
- Blumenfeld, Hans (1979). La metrópoli moderna. En *La ciudad*, p. 59. Alianza Editorial.
- Brito, Mariano R. (1977). Planificación y libertad en el Estado social de Derecho. *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, 1 (p. 35). Montevideo.
- García de Enterría, Eduardo & Parejo Alfonso, Luciano (1981). *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Ed. Civitas.
- García-Pelayo, Manuel (1998). *Orden, ordenación y organización*. Cuadernos de la Fundación, n. 3. Caracas: Ed. Fundación Manuel García-Pelayo.
- (2001). *La ciudad mercantil medieval*. Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.
- Giannini, Massimo Severo (1987). *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Glaeser, Edgar (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- Marina, José Antonio (2008). *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*, p. 144. 13ª ed. Barcelona: Ed. Anagrama.
- Naciones Unidas (2010). *State of the World Cities 2010-2011*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. En <http://www.unhabitat.org>
- Orduña Rebollo, Enrique (1994). *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Civitas.
- & Orduña Prada, Enrique (2007). Estudio preliminar. En Posada, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Osoimehin, Babatunde (2011). En <http://www.unfpa.org/public/site/global>
- Parejo Alfonso, Luciano (2003). El municipio y su autonomía. En *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*, p. 97. OICI / FEMP.
- Piccinato, Giorgio (2002). *Un mundo de ciudades*, p. 3. Caracas: Fundación

- Fondo para la Cultura Urbana, Universidad Central de Venezuela (Facultad de Arquitectura y Urbanismo).
- Posada, Adolfo (2007). *El régimen municipal de la ciudad moderna*, pp. 7-89. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- Problemas de las áreas metropolitanas* (1969). Madrid: Instituto de Estudio de Administración Local.
- Rodríguez García, Armando (2003). Urbanización y municipio. En *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios (Guadalajara, México, octubre 2001)*, p. 255. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI),
- (2007). Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales en Venezuela. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 129 (pp. 125 y ss.). Caracas: UCV.
 - (2010). *Fundamentos de Derecho urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- Savater, Fernando (2007). *Diccionario del ciudadano sin miedo a saber*, pp. 65, 66. Barcelona: Ariel.
- Sen, Amartya Kumar (1999). *Development as Freedom*. Ed. Random House Inc.
- *La democracia como valor universal*. En <http://www.analíticaresearch.com>
- Trefil, James (1994). *A scientist in the city*. Nueva York: Anchor Books.
- Vegara, Alfonso & Rivas, Juan Luis de las (2004). *Territorios inteligentes*. Madrid: Edición de la Fundación Metròpoli.

El patrimonio urbano al servicio de un modelo alternativo de ciudad. A propósito de Guadalajara

Cristina Sánchez del Real

La ciudad es pasado apropiado por el presente y es la utopía como proyecto actual [...]. Y es el espacio suma de tiempos [...]. Así como no hay comunidad sin memoria, tampoco hay ciudad sin proyecto de futuro. Sin memoria y sin futuro la ciudad es un fantasma y una decadencia.

D. Harvey, *Urbanismo y desigualdad social*.

INTRODUCCIÓN

Lejos de las cuestiones sociales, o de la cuestión social *tout court*, que desde el siglo XVIII ocupado la posición central del interés y las prácticas políticas entre las que se encontrarían por extensión, o por descomposición, las de naturaleza urbanística —el problema de la ciudad—, la cuestión del patrimonio histórico y cultural se ha movido preferentemente, hasta hace muy poco, en el ámbito de la cultura, desde donde se han construido los imaginarios nacionales o las llamadas memorias colectivas que constituyen la base de las señas de identidad, nacionales o de determinados grupos étnicos o culturales incluidos en esos conjuntos nacionales. Esto significa que ha estado vinculada estrechamente a la construcción de las sociedades nacionales, de “lo nacional”, desde el siglo XVIII

Confinado en sus estrechos, aunque conflictivos, límites políticos y culturales que la antropología y la historia del arte han ido elaborando y deslindando laboriosamente, ha resultado muy difícil, y aún ciertamente extraño, establecer sus nexos de unión con lo social, salvo para poner en evidencia diferencias de clase y conflictos de dominación. Precisamente se trata aquí de reflexionar sobre la vía por la cual pueden definirse esos lazos de unión entre la cultura y el discurso del patrimonio, por un lado, y las prácticas sociales y sus políticas implicadas, por otro, centrando la reflexión en los centros históricos, explorando las posibilidades y modalidades de integración de los esfuerzos destinados a la configuración y defensa del patrimonio urbano, con las prácticas, sobre todo urbanísticas e inmobiliarias, destinadas a proponer una ciudad alternativa y, sobre todo, sostenible a largo plazo.

Estas reflexiones están inspiradas en el supuesto de que cualquier medida referida a la gestión del patrimonio, sobre todo cuando se enfrenta directamente a los intereses inmobiliarios o a un determinado modelo de desarrollo sin límites, sólo podrá ser viable si se encuadra en movimientos sociales cuyo objetivo sea la transformación de la sociedad, movimientos cada vez más raros. En pocas palabras, se trataría de proponer de qué manera, y bajo qué condiciones, la recuperación del patrimonio urbano histórico podría integrarse en un proyecto social alternativo con base popular y ecológica que pudiera ser asumido por los movimientos sociales en curso. Pero para ello es necesario analizar cuál es la situación del patrimonio en México y de qué manera se integra en el imaginario social y cultural, así como cuáles sean las razones para que haya quedado bloqueada su inclusión en las prácticas sociales democráticas y apartado de las urbanísticas, decididamente inspiradas por una cierta idea un tanto anticuada del progreso y la modernidad.

Uno de los rasgos que caracterizan al patrimonio histórico —otra cosa sería el patrimonio activo o vivo—, es que se presenta sistemáticamente como un agregado de elementos o componentes de diferente época, naturaleza, genealogía y biografía, sometido a un escrutinio destinado a establecer una cierta jerarquía entre sus componentes, según intereses y propósitos variados —escalas de valores—, que se correspondería con prioridades de conservación o de asignación de nuevos usos según los casos. De esta forma, se trata de una construcción que puede

sufrir remodelaciones sucesivas en el tiempo, convirtiéndose en una realidad de perfiles difusos y contenidos cambiantes, aunque pueda contener elementos permanentes indiscutibles, y que puede adaptarse a objetivos concretos. Según esto, no se trata pues de un todo orgánico, sino de una elaboración agregada de elementos que en su momento estuvieron integrados en diferentes organismos sociales o formaron parte de modelos de vida —modelos de ciudad, en nuestro caso— y que quedaron desprendidos de su organismo originario en algún momento de su historia a través de procesos de sustitución. Esa sustitución se entiende que consiste en sustituir un modelo, organismo o forma por otra nueva, dentro de la cual, los componentes identificables de la anterior —los que pudieran alcanzar cierto grado de autonomía— llevarían una vida más o menos azarosa formando parte de la estructura funcional —tanto económica como social— de la nueva, o cumpliendo misiones de orden simbólico.

Otro de sus rasgos característicos es que el concepto y el establecimiento de estos agregados patrimoniales, su sentido, su relato, si se quiere, está asociado a la configuración de los estados nacionales modernos. Y ello de dos maneras diferentes que pueden llegar a ser contradictorias, aunque se busca su convergencia. En primer lugar, por lo que se refiere a la construcción del imaginario de identidad nacional, es decir, lo que une a los agregados culturales diversos —económicos y sociales— incluidos en el entramado productivo del régimen de acumulación regulado a escala nacional. Esta construcción se presentaría como una unidad en la que México aparecería como un espacio de regulación del régimen de acumulación nacional, en el que aún domina su entorno productivo no capitalista característico, del que extrae una parte importante de sus condiciones de existencia. Lo mexicano sería el pretexto y la ratificación de que esa realidad social actuaría de forma conjunta y en beneficio del interés colectivo del país.

No hay que confundir esta construcción con los propósitos y el manejo del patrimonio que realizó en su momento la vieja cultura anticuaria, destinada a ratificar la solidez de una determinada visión del mundo desde la autoridad del saber antiguo, revistiendo sus propuestas actuales con los ropajes de la vieja cultura clásica para beneficiarse de sus saberes implícitos y su fama consolidada, ya que aunque tengan en común la

creación de un contexto ideológico para apuntalar un determinado proyecto político, difieren en las dimensiones, en la naturaleza de proyecto y en la complejidad y, por supuesto, en las formas materiales, ya que en este último caso se trata de una construcción sobre algo que no es nacional sino universal. Fue esta diferencia la que en Europa, durante el siglo XIII entró la Edad Media —nacional— a la antigüedad universalizada.

Frente a esa creación destinada a fortalecer, frente al conflicto, frente a la diversidad patrimonial y las diferencias culturales reales, la idea de una conciencia nacional unitaria y de imponer una memoria colectiva que se instrumenta a través de la educación pública obligatoria y gratuita básica, y hoy también desde los medios de comunicación de masas, tendríamos el conjunto de identidades culturales cada una con su patrimonio y su biografía patrimonial diversos que, como mínimo, tenderían a divergir en el escenario de una discrepancia central: mientras la cultura dominante internacionalizada se precipita hacia modelos cada vez más homogéneos e insostenibles, también en lo urbano, las otras culturas subalternas, las que aportan el entorno no capitalista del sistema (lo sustancial de sus condiciones de existencia), se mantienen en sus modalidades, si no rotundamente ecológicas, sí claramente sostenibles.

Lo importante es que una visión, la nacional unitaria, y la otra, la de las culturas generalmente (no exclusivamente) de origen prehispánico que han seguido su curso con todas las dificultades imaginables y que hoy siguen sujetas al dominio del sistema manteniendo las condiciones de su reproducción —las del propio sistema, igual que en la época de la Colonia—, están condenadas a seguir enfrentadas, aunque se pretenda lo contrario y se propongan fórmulas ideales para construir un equilibrio o un espacio de entendimiento.

En realidad, la cultura dominante hoy en lo nacional, cada vez más alineada con las corrientes occidentales universales de la globalización, está más lejos de comprender las culturas dominadas, incluso con todos los cambios que han ido aceptando, que lo estuvo en su día la cultura “aristocrática” en el modelo colonial. En principio, la diferencia fundamental entre ambas, desde el punto de vista de su contenido, es que la que define la mexicanidad es considerablemente más abstracta que las otras, que disponen de una base social y material más especí-

fica y delimitada en el territorio, que son básicamente locales. La obligación de establecer un espacio cultural común a gentes tan diversas, tanto en cultura como en estatus y clase social, conduce inevitablemente a creaciones muy abstractas y neutras, pero es importante destacar que, en cierto modo, aunque en diferente grado, ambas —la dominante y las populares— han sido creadas o recreadas por especialistas, es decir, por un grupo de profesionales, una élite cultural y burocrática al servicio de este proyecto complejo y al dictado de los sucesivos bloques hegemónicos que, al menos, podrían situarse dentro de dos grandes procesos: en primer lugar, la independencia que desarrolla un discurso mexicano “contra” la potencia colonial —definiendo su personalidad “por oposición a”—, pero trufado de referencias y prácticas asociadas al progreso y a la modernización de procedencia europea y occidental; y, en segundo lugar, la revolución y sus secuelas, que emprende un proceso de integración de culturas populares y desarrolla su atención al estudio de las diferentes etnias y culturas indígenas sobre todo, y que no manifestaría, en principio, la misma preocupación por otras expresiones culturales urbanas surgidas en los barrios marginales de las grandes metrópolis del país.

Así pues, tenemos que tanto el concepto como el uso que se hace del patrimonio en general conducen a un grupo de especialistas convertidos en su mayoría, y no por casualidad, en una burocracia especializada que opera al servicio de un proyecto político de identidad más o menos preciso, a crear un agregado acumulativo de elementos de procedencia independiente, es decir, que no guardan entre sí necesariamente una relación genealógica, que han perdido prácticamente toda memoria de su papel orgánico originario, que se reincorporan de forma azarosa al nuevo orden y que se valoran de manera jerarquizada según criterios que pueden variar en el tiempo.

Quiere decirse que el patrimonio no existe como un conjunto objetivo y orgánico fuera de ese proyecto concreto de identidad y que se desarrolla y evoluciona según sus exigencias cambiantes. Sin embargo esta construcción, tan arbitraria como pudiera llegar a ser, puede plantear problemas de enfrentamiento entre los distintos componentes debido al distinto origen cultural de cada una de ellas. En la medida en que la memoria histórica aún está lo suficientemente viva, o en que se man-

tienen condiciones similares, pueden existir, y existen de hecho en el universo mexicano, relaciones interculturales que se expresan en formas de dominación social y económica (también cultural), de manera que resulta difícil reunir en un mismo arsenal patrimonial elementos que en la vida real se encuentran enfrentados, por mucho que su descontextualización cree la ilusión de que eso es posible. De ahí que en todo programa de creación de una identidad y de un agregado patrimonial asociado a ella, la descontextualización y la ruptura de los recorridos históricos sea imprescindible. El patrimonio se reúne en un elenco de componentes o elementos al servicio de una identidad unificada de diferentes y aún de contrarios, precisamente en la medida en que pierde toda su referencia histórica y se sitúa en un plano atemporal. Desgraciadamente, esta negación de la historia incluye una negación del espacio, de manera que la descomposición de la ciudad histórica como un todo, con sus dimensiones contradictorias incluidas, forma parte necesariamente de ese proyecto de reconstrucción de un patrimonio unificador. No se puede descontextualizar sin destruir el contexto. Naturalmente ese problema no se plantea en esos términos en aquellos dominios en los que el enfrentamiento no se haya producido, o en sociedades unitarias, donde sólo las cuestiones de clase pueden generar conflictos, pero esa situación no es la habitual en la formación de las sociedades nacionales que se construyen durante el siglo XVIII. De hecho, es más plausible conservar en un grado relativamente íntegro los barrios de indígenas que formaban parte del modelo de ciudad virreinal, aunque con notable autonomía, que la ciudad central de españoles, que resumía las relaciones de conflicto entre clases y entre culturas.

En estas condiciones, todas las intervenciones destinadas a crear un objeto tan material como un centro histórico, desde una perspectiva que podríamos considerar como de patrimonio urbano, marcada por el objetivo de alimentar la identidad ciudadana, no pueden ser otra cosa que una tentativa paradójica de sacarlo de la historia, desmontando su unidad orgánica, cosificándolo fuera de sí como componente de esa memoria identitaria que “ha olvidado” los conflictos y las contradicciones que han acompañado su desarrollo histórico, salvo que ese centro haya representado, y pueda representar aún en la memoria colectiva un espacio de libertad, de ciudadanía, que ha ido evolucionando a lo lar-

go de los siglos explorando nuevos campos para el desarrollo de la vida ciudadana.

En ese sentido podemos adelantar que las ciudades europeas contaban con un centro urbano de estas características, al menos tal como ha sido incorporado en el imaginario colectivo —“el aire de la ciudad hace libre”, era un aforismo medieval que recordaba Weber y cuyas huellas podían reconocerse en la ciudad— mientras que en las ciudades coloniales españolas de América ese centro no expresaba las mismas condiciones de libertad y de igualdad para toda la población en su modelo original, y mucho menos en su reelaboración ideológica posterior a lo largo del siglo XVIII las élites criollas, que lo identifican con la dominación virreinal, en un ejercicio de diversión destinado a afirmar su hegemonía política se presentan como las verdaderas creadoras del Estado de derecho mexicano, y desaparecer del escenario histórico —la ciudad colonial misma y su centro— en el que habían consolidado durante cuatro siglos su hegemonía económica y social.

No es extraño pues que, en esta tesitura, el centro urbano mismo del orden colonial pase a ser, si no un espacio a demoler, sí un espacio a transformar, y se alteren sus características de forma profunda cuando las circunstancias lo requieran. El relativo desdén hacia el mundo colonial y su cultura, que pronto es sustituido por otros modelos de vida también occidentales y europeos, pero de carácter burgués, no tiene en todas las ciudades de México la misma importancia ni los mismos efectos.

Valga decir que el proyecto político que acompaña al largo proceso de independencia y de configuración de un bloque histórico estable de corte liberal que culminaría en el periodo del porfiriato, pasa por borrar la física del modelo colonial y, con ella, el escenario de la hegemonía, si no política en toda su extensión, sí económica y social, de las minorías criollas terratenientes que ahora reafirman su liderazgo conduciendo la sociedad novohispana hacia el Estado de derecho.

Desvanecer las huellas de la historia para disimular el papel jugado en el pasado inmediato, desviando así la atención hacia la potencia colonial expulsada, parece haber sido uno de los caminos por los que la cultura colonial —criolla-colonial, habría que decir, para ser más precisos— queda enfrentada al nuevo proyecto de mexicanidad que se

va abriendo paso de la mano de la modernización que impulsa el desarrollo del capitalismo mercantil a lo largo del siglo XVIII de Guadalajara puede ilustrar bien este proceso. Su viejo centro colonial se sacrifica en la doble pira final de la gran *croissée* de avenidas centrales y la Cruz de Plazas. Este episodio tiene su segunda parte con la intervención igualmente demolidora de edificios, aunque de otra calidad, de la Plaza Tapatía, que tendría casi un sentido contrario de volver, veinticinco años después, a recomponer la tradición fundacional pero ya completamente fuera de contexto histórico, es decir, vacía de memoria real, y muy lejos del modelo de ciudad colonial definitivamente suprimido, uniéndola en una reelaboración, que pretende ser para todos los ciudadanos, a la construcción de un centro cosmopolita de última generación.

Se trata, en definitiva, de dos intervenciones radicales y muy destructivas asociadas a la creación de dos centros mercantiles separados, en lo que se refiere a modelo y contenidos, por un cuarto de siglo, y también con un apoyo ideológico y una visión del patrimonio muy diferentes. En el primer caso el centro de la ciudad industrial cuyo éxito se conmemoraría como el centro de la nueva sociedad de consumo de masas, sustituyendo en su espacio histórico al centro mercantil más selectivo y pequeñoburgués que se había consolidado durante el porfiriato sobre el tejido aún bastante complejo de la ciudad colonial y que, a su vez, habría sustituido al centro de ésta. Se trataba de eliminar definitivamente el viejo orden en su física urbana misma para desplegar el nuevo de la sociedad industrial que por primera vez, aunque sólo fuera en teoría, ofrecía bienes para todos en una especie de democracia del consumo. Se podía suprimir la vieja ciudad colonial porque había una nueva que la superaba con ventaja en lo económico y en lo social, y convenía concluir un largo proceso de creación de identidad nacional libre de episodios que enturbiaran la trayectoria política del nuevo bloque local. En el segundo caso (la Plaza Tapatía), es la metrópolis, consagrada ya, la que trata de recuperar la memoria del origen épico de sus élites, sublimada como acto creador y fundacional de una sociedad en progreso constante que puede adoptar las formas más modernas de centralidad. En esta ocasión, y casi como una materialización literal del programa de la intervención, entre el acto fundacional, con toda su emoción épica, representado en

la espalda del Degollado y el nuevo centro de la ciudad cosmopolita: el vacío. Un vacío que representa la desaparición de la historia, es decir, del tiempo y del espacio, logrado derribando un complejo entramado de vida popular que había invadido esa parte de la ciudad desde sus bases históricas al otro lado de la calzada Independencia, es decir, del río de San Juan y el poblado extramuros indígena de Analco. En los dos casos, el programa incluye borrar toda memoria de las relaciones anteriores que no sean las que recuerdan desde las bóvedas del Hospicio Cabañas a un rey extranjero y lejano destruyendo y sometiendo a los indígenas o al genio de la raza mexicana desbordando la cúpula del Palacio de Gobierno.

Según esto, no cabe esperar de un discurso patrimonial semejante ningún argumento que permitiera incorporar el orden urbano de la vieja ciudad a los sucesivos proyectos de modernización. En ese sentido, ni siquiera la recuperación funcional era pertinente, ya que exigencias como el tráfico, o el programa de los nuevos edificios comerciales y de oficinas, dejaban pocas opciones. Tampoco la opción de transformar algunos de esos “contenedores históricos” en equipamientos sociales, culturales, etcétera, encontraba fácil salida en una sociedad en la que el estado del bienestar tenía un desarrollo precario.

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA HISTORIA DE UN ENFRENTAMIENTO CULTURAL

Quizá lo más interesante de esta peculiar construcción de la identidad nacional mexicana que ha tenido efectos desastrosos en el patrimonio histórico, y especialmente en la integridad de los centros urbanos, esté en el hecho de que se ha pasado del enfrentamiento central peninsulares-criollos de las primeras épocas de la Independencia al enfrentamiento entre cultura colonial y culturas mesoamericanas, en primera instancia, y luego entre cultura occidental cosmopolita y culturas subalternas. En todos los casos ese enfrentamiento se desarrollaría bajo la forma de una dominación que implicaría no sólo aspectos culturales, sino sobre todo aspectos sociales y dominación económica por parte de la cultura occidental en sus sucesivas, pero muy diferentes, variantes históricas.

Mientras en el periodo virreinal esta dominación se legitimaba en un “desprecio de las culturas indígenas” —una afirmación que habría que matizar mucho en la actualidad— basado en su presunta inferioridad técnica, pero también en las prácticas religiosas que el conquistador consideraba como idólatras —sobre eso no hay dudas—, hoy día esa relación entre la cultura occidental globalizada y las culturas locales subalternas tendría al menos dos actitudes contrapuestas en el terreno cultural, aunque en el terreno de lo económico y lo social persistiría la asimetría más profunda, quizás aumentada. Quiero decir que, sobre todo desde la Revolución, el interés por las culturas “sometidas” ha permitido reivindicar valores que habían permanecido callados durante siglos, mejorando su posición en el rango de valoración cultural, a lo que ha contribuido en gran medida su explotación con intereses turísticos, una vez convertido todo ello en folclore.

Sin embargo, el fenómeno que ha tenido mayores efectos sobre la evolución del patrimonio urbano no es esta oposición cultural, sino la que surge del desdoblamiento de la cultura que podríamos calificar como occidental. Me refiero al posterior desdén por la cultura colonial nacido mucho después, que evidentemente no procede de un triunfo episódico de las culturas sometidas que, desafortunadamente para ellas, siguen conservando su poco privilegiada posición a lo largo de la historia, sino de una recolocación de las élites mexicanas en el seno del bloque histórico que emerge de la Independencia. La confusión es grande: “Los grupos que ocuparon el poder tras la salida de los españoles-peninsulares participaban también de la cultura criolla occidental y heredaron los rasgos principales de la mentalidad colonizadora de sus antecesores” (Bonfil, 1997).

Esta afirmación tiene el interés de que imagina un doble papel para un mismo personaje en el teatro de la Independencia. Parece como si el acto de la Independencia hubiera creado por extensión una nueva clase social y política, cuando en realidad eran los mismos amos de la ciudad colonial, que no es que participasen de la cultura criolla occidental, sino que era su propia cultura, y tampoco heredaban nada, porque se trataba de los mismos actores sociales que se limitaban a reacomodar sus intereses en el nuevo orden, ya libres de la corona española. En realidad, la única novedad en la escena social y económica

viene de la mano de los agentes mercantiles extranjeros que alteran definitivamente los circuitos de acumulación coloniales.

Pues bien, esa dualidad imaginaria de los agentes hegemónicos de la colonia ha perseguido, mediante la física misma de la ciudad, a sus actores principales hasta que se han deshecho de ella. En realidad han convivido dos versiones de ciudad: la de las élites aristocráticas coloniales, con su centro tradicional, y la de las mismas élites, en su nuevo papel de burguesía mercantil que se va abriendo paso lentamente. Hasta conseguir cambiar el cuadro escénico de forma definitiva, lo primero que hacen es adoptar nuevos ropajes para que nadie pueda reparar en que se trata del mismo grupo social; se disfrazan de franceses, de ingleses o de alemanes, también de norteamericanos, y adoptan sus modos de vida y el modelo residencial y urbano que mejor marca las diferencias con el antiguo.

Este proceso de reconversión de los agentes hegemónicos del viejo bloque en los agentes hegemónicos de nuevo dirige la verdadera historia de la transformación del centro urbano de la ciudad, de su escenario habitacional, mercantil y ceremonial. Todo ello codificado en términos de un rearme occidentalista que les aparta aún más de los indígenas, a los que se identifica, en ese proyecto, como un obstáculo para el desarrollo, de manera que la primera sociedad burguesa cava un abismo aún más profundo con la cultura indígena, al mismo tiempo que se desvincula de su tradición y de su ciudad con una fuerte apuesta que transforma el modelo de habitación y de vida.

Esta actitud, no sólo no garantiza un tratamiento favorable para los componentes del viejo orden, que paulatinamente se van desprendiendo del organismo en descomposición, sino que tampoco permite mejorar los principios de segregación y exclusión que habían presidido la organización de la ciudad virreinal, más bien todo lo contrario, ya que se trata de construir una ciudad abierta donde la separación entre las clases se refuerza con mejores argumentos y medidas. Esto es importante señalarlo porque la descomposición y la consiguiente pérdida del patrimonio urbano representado en el modelo de ciudad colonial como un todo, no es un sacrificio en aras de crear una ciudad de conciliación social de espectro más amplio sino que está al servicio del diseño de una ciudad aún más asimétrica, si cabe.

Todo esto permite, al menos, poner en duda la eficiencia del discurso patrimonial para conseguir el objetivo de contextualizar la herencia patrimonial urbana en un nuevo escenario de convivencia de culturas —como parecen reclamar desde la antropología crítica y desde una visión más moderna y utilitaria del patrimonio— que pretende resolver los conflictos históricos en la industria turística o en las dinámicas mercantiles de las sucesivas fases evolutivas de la ciudad. Ni siquiera esa entelequia de crear la cultura mexicana como una fusión, por encima de la historia y sus contradicciones, de piezas sueltas bien escogidas, ha sido de utilidad para mantener estructuras virreinales urbanas, no ya con un cierto grado de cohesión orgánica, sino para conservar un elenco razonablemente representativo de paradigmas edificatorios. Sin embargo, sí puede decirse que cualquier posibilidad futura pasa necesariamente por identificar los rasgos característicos del organismo urbano virreinal y, después de ensayar una valoración positiva de sus peculiaridades, tratar de insertarlos en un proyecto de ciudad alternativo, porque es la evolución mercantil liberal de la ciudad, en sus versiones sucesivas y traumáticas, lo que ha generado su destrucción física, precisamente por su incapacidad de asignarle un papel activo y positivo en su nuevo proyecto de la ciudad.

En ese sentido, la historiografía moderna ha rescatado, sobre todo desde hace unas décadas y al calor hagiográfico suscitado por la celebración del quinto centenario de la Conquista, el patrón de ciudad colonial, situándolo entre las creaciones singulares de la urbanística, como un modelo de ciudad ideal que se conecta directamente con el imaginario místico medieval y con cierta visión de la urbanización igualitaria, o bien con las ciudades ideales renacentistas. Aunque esto último con algunas dificultades, ya que parece claro que está más en relación con lo primero que con lo segundo. En todo caso, no hay duda de que esta aproximación eleva el prestigio de la forma urbana de estos centros, aunque eso no sea suficiente. El modelo de ciudad que aún late en el centro de las ciudades mexicanas presenta rasgos más complejos y también más interesantes, que no sólo los sitúan en un lugar privilegiado de la disciplina urbanística o de la tratadística, sino que los convierten en una singularidad con propiedades interesantes para adaptarse a modelos de ciudad alternativos.

La historia es contumaz, la destrucción de algunos centros históricos no tiene vuelta atrás. Puede incluso que sea demasiado tarde y que todo esto sólo sirva para hacer un balance crítico de lo que se hizo frente a lo que se pudo hacer, pero parece inexcusable apurar esta línea que consiste, precisamente, en investigar las propiedades de este modelo, las vicisitudes que han dirigido sus transformaciones más importantes y sus posibles oportunidades de futuro. Con ello se pretende superar la estrechez de las lógicas patrimoniales en que se confinan los centros urbanos, conectándolas con las verdaderas dinámicas que dirigen la evolución de la ciudad y eso tiene su utilidad, en cualquier caso.

Esta apertura a una visión más compleja de los problemas de conservación o recuperación cultural significa, en todo caso, superar una óptica aún muy instalada en el pensamiento patrimonialista, atrapado en las relaciones de dominación coloniales o demasiado supeditada a la necesidad de construir el imaginario mexicano como una abstracción sin tiempo ni espacio. Significa introducir el problema de la gestión, concepción y valoración del patrimonio urbano en las lógicas de agentes sociales, del desarrollo histórico del capitalismo mercantil, industrial e inmobiliario, y no para levantar acta de estas transformaciones y asumir sus resultados, sino para reconducirlo en un nuevo proyecto que se apoye en movimientos sociales con voluntad de transformación, cuyas reticencias habrá que vencer, enmarcando el modelo de ciudad histórica en el imaginario de la ecología urbana y social. Y todo ello porque la oportunidad de hacer esta operación de inserción de la ciudad histórica en un proyecto de ciudad del bienestar, por ejemplo, o en otro más amplio, de política de alojamiento social, como ha ocurrido —excepcionalmente— en algunas ciudades en Europa, simplemente no pudo ser. Pasaron las épocas del patrimonio mestizo, y otras aventuras destinadas a falsear la realidad con una historia oficial construida al estilo del *bricoleur*, con fragmentos sueltos. El patrimonio, especialmente el urbano, porque se trata de una realidad histórica concreta, no un agregado de piezas arrancadas a la historia, debe recuperar su realidad orgánica hasta donde lo permitan sus posibilidades de insertarse en un proyecto social de futuro. El problema es vincularlo a grupos sociales activos y con voluntad de transformación que obligarían al Estado a asumir ese proyecto para consolidar

su hegemonía, porque, hasta la fecha, las instituciones de la república apenas se han visto concernidas con propuestas que en general valoraban la modernización destructora de un pasado que se quería mistificar, para lo cual han contado con la colaboración de las clases medias en expansión.

Implicar en un proyecto semejante a las clases sociales subalternas, que, no lo olvidemos, consistiría en recuperar el centro de la ciudad desde la que se ejerció la dominación sobre ellas, y que difícilmente pueden imaginar en qué puede tal propósito beneficiarles, parece una misión imposible, y sin embargo, ese movimiento de recuperación popular de la ciudad aristocrática ha sido el argumento que ha movido muchas dinámicas urbanas en otras latitudes, y hoy podría proponerse no sólo como una reivindicación social, sino como una alternativa de ciudad, a la ciudad inmobiliaria y mercantil.

De hecho, el proceso de ocupación, a su modo, de la ciudad central por parte de los sectores populares, incluso con actividades marginales o, como mínimo, subalternas, es una realidad que se ha generado de manera espontánea hasta el punto de que una operación como la plaza Tapatía, en Guadalajara, pudo en cierto modo justificarse para reconducir una invasión de esa índole. La ventaja de implicar a las clases medias en un proyecto de esa naturaleza es que se trata de un grupo social de aparición muy posterior y que, por lo tanto, no se reconoce en la dialéctica enfrentada de las relaciones de dominación colonial y puede aceptar el patrimonio del centro urbano sin reparos históricos, el inconveniente es que están demasiado identificadas con la cultura cosmopolita, que prolonga la línea de la cultura occidental que abrazaron las élites criollas para desmarcarse de la responsabilidad y la identificación con el orden colonial.

SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y LAS POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN

En realidad, los procesos en curso en los que queda implicado el patrimonio urbano, especialmente materializado por el centro de la vieja ciudad virreinal, identificable como un modelo preciso de ciudad, se

pueden expresar de una manera muy esquemática siguiendo la evolución de una forma básica de dominación.

Gobierna esta evolución un proceso que podríamos calificar de estructural, en la medida en que adopta formas más o menos universales que afectan, con carácter general, a muchas ciudades, aunque siempre se adapte a las peculiaridades locales. Me refiero al despliegue de la racionalidad urbanística propia del capitalismo moderno que va adoptando formas diversas a lo largo del tiempo, como ya es sabido. Esa racionalidad va unida al desarrollo de estructuras de centralidad, de naturaleza cambiante, que cumplen funciones complejas según su papel en la reproducción general del modelo de acumulación en el curso de la historia de la ciudad.

Ni que decir tiene que este fenómeno no tiene cuentas que saldar con ninguna cultura en especial, carece de “rencor” histórico porque carece de antecedentes conflictivos. Su única regla es desarrollarse ocupando el espacio central porque ese es su lugar “natural”, mientras no se establezca otra cosa. Su vocación es sustituir funciones, edificaciones e introducir otras nuevas con las modificaciones que exija su mejor funcionamiento, y entre ellas, la circulación: facilitar el tráfico de vehículos, del que espera alimentarse, o crear nuevas asociaciones de usos públicos y privados que aumenten su eficiencia, etcétera. Asociado a la actividad de agentes inmobiliarios, este proceso puede llegar a crear condiciones que permitan que la propia actividad inmobiliaria alcance una relativa independencia y siga su actividad más allá de lo necesario, adoptando la forma de un proceso de renovación extendido que ya no genera nueva centralidad propiamente dicha, sino que se centra en materializar la renta inmobiliaria. En este caso se trata de un proceso desviado que puede tener —que ha tenido— efectos muy destructivos.

Es evidente que la implantación de esta lógica de centralidad, por la evolución general del capitalismo en la ciudad, es destructiva del patrimonio. Generalmente va directamente contra el modelo histórico, al que sustituye en su integridad, para, inmediatamente, transformar el uso de los edificios o demolerlos para construir unos nuevos, mejor adaptados a sus necesidades funcionales. La primera de estas operaciones tiene que ver con la conservación más o menos estructural

de los edificios y su adaptación funcional. Como se suele decir por los expertos, se prolonga la estructura y se cambia la función, o bien, la estructura es histórica y permanente —el pasado—, la función es el presente.

Esta práctica ha desarrollado una copiosa teoría sobre lo que permanece, es decir, sobre los tipos edificatorios, que no tiene interés reproducir en este momento, pero que permite hablar de la evolución de los tipos, incluso de qué es realmente un tipo —algo que no parece tan evidente—, de las diferencias entre tipo y programa edificatorio, etcétera. Su máxima expresión, cuando se ha actuado a tiempo, ha sido elaborar catálogos clasificatorios para establecer protocolos específicos de intervención y de transformación de usos y de funciones. La idea es que la forma construida puede permanecer como una geometría edificada en evolución, capaz de acoplarse a las demandas cambiantes, como si “girara” hasta acoplarse a las nuevas necesidades alrededor de “puntos” fijos, que serían los tipos y sus estructuras edificatorias fundamentales. Así expresado, puede resultar tentador buscar esos puntos fijos y definir las leyes de transformación geométrica que pueden realizar ese milagro urbanístico, pero parece un empeño disciplinar de alta complejidad para el que no están preparados los servicios de patrimonio al uso en ninguna ciudad del mundo. Realmente, la práctica inmobiliaria y los procedimientos por los que se instalan las actividades de centralidad en el transcurso del tiempo operan con protocolos muy simples y muy contundentes.

Dependiendo de la resistencia que la sociedad oponga a estas prácticas que se conciben no sólo como necesarias, sino como obligadas por las exigencias de la modernización, este proceso se hará con un mayor o menor sacrificio de componentes históricos. Un paso más decisivo aún es el que consiste en modificar la traza viaria, porque ahí ya no cabe salvar los tipos edificatorios. Las modificaciones de esta naturaleza, que pueden considerarse de orden morfológico, son probablemente las que tienen efectos más espectaculares. El ensanche de una calle para habilitar una avenida que facilite el acceso al nuevo centro, como ocurrió con la creación de la avenida 16 de Septiembre o la avenida Juárez, en Guadalajara, supone una transformación radical de la morfología que obligó a demoler, en una primera operación, la mitad de

los edificios ribereños de las mencionadas calles. Pero todos sabemos que esos cambios morfológicos no se agotan con calles ensanchadas y pueden adoptar diferentes modalidades, como la Cruz de Plazas que acompañó a la anterior operación. Una vez roto el trazado, nada impide introducir nuevos programas y tipologías edificatorias más modernas.

Pero todos estos problemas han sido estudiados con frecuencia y lo más que se ha podido hacer es fijar unos límites a las transformaciones, ya sea mediante catálogos donde se clasifican los edificios por tipos o por otras propiedades, así como los espacios públicos, y limitando, por tanto, los usos a los que podrían destinarse esos edificios según sean compatibles con esas condiciones de transformación. De esta manera, el despliegue de las nuevas centralidades en esos espacios sería un despliegue condicionado a moverse entre unos determinados límites. No es raro que en estas condiciones haya surgido una especie nueva de centros urbanos, que se mueven entre una centralidad histórica residual y otra nueva centralidad limitada. Finalmente, hay que recordar que en estos procesos, que sin duda también podemos rastrear en la ciudad de Guadalajara, suele ser normal que todos los ciudadanos se pongan de acuerdo sobre el valor o el interés de las componentes patrimoniales que, como se ha señalado repetidamente, son piezas sueltas, relativamente autónomas, de diferentes organismos anteriores. Ese acuerdo nace, entre otras cosas, de admitir colectivamente que el patrimonio se pierde por imperativo de la naturaleza de las cosas, es ley de vida, de vida urbana, es la ciudad que se renueva, etcétera.

El centro de Guadalajara fue inicialmente construido como el centro de operaciones de unos grupos de élite, en el que se resumía su control de la ciudad y del territorio que se gobernaba desde ella, y también como el centro de las instituciones de la corona española en la Colonia y que luego desaparecen con la Independencia.

Ya se ha señalado más arriba el peculiar comportamiento de las élites tapatías, fuertemente conservadoras y apegadas a su legado histórico, respecto al problema que podría denominarse de desdoblamiento de la personalidad patrimonial, de manera que, mientras conservan funcionalmente el centro de su ciudad, una ciudad que les pertenece por entero y cuyo centro aún les permite prolongar su hegemonía con muy ligeras incorporaciones funcionales a lo largo del siglo XVIII perfi-

lando un cambio de ropajes y de escenario que los transfigura a ellos mismos en unos personajes diferentes, como si la Independencia hubiera puesto en marcha un proceso de depuración de responsabilidades históricas y los conflictos mantenidos con la población sometida se hubieran transferido a los “peninsulares” expulsados, en cuyos equipajes hubieran viajado todas las culpas, aunque su memoria hubiera quedado parcialmente adherida a las piedras de la ciudad, un poco por todas partes.

Esta transformación nacida de una actitud de profunda ambigüedad —no exenta de desdén en muchos momentos— respecto al patrimonio urbano que, por supuesto, las clases sometidas no pueden considerar propio, es de naturaleza muy diferente a la lógica económica que se acaba de describir. Lo que es seguro es que ha contribuido a amplificar los efectos destructivos del proceso de modernización que acompaña al despliegue capitalista que, en su apogeo, encuentra un tejido urbano muy debilitado. De esta forma, las remodelaciones modernas han encontrado un cuerpo urbano debilitado (desprestigiado), descompuesto en gran medida, y sin defensas, o con las defensas muy bajas. Alejado del núcleo del proyecto de la metrópolis moderna, y del imaginario urbano que lo acompaña, el viejo centro ha terminado siendo desplazado a posiciones marginales en el contexto de la ciudad.

De hecho, es esa posición marginal que ha llegado a ocupar el centro histórico de Guadalajara en la nueva disposición de la aglomeración, y que aún ocupa a pesar de operaciones tan espectaculares como la plaza Tapatía, lo que ha permitido en diferentes momentos la invasión de sus tejidos por las poblaciones “subalternas”, que rodeaban en el modelo colonial a la ciudad de los españoles, desde Analco, sobre todo —también, aunque más alejada, la de Mexicaltzingo—, que periódicamente salta la frontera que ayudó a dibujar el río, primero, y la calzada Independencia después, ambos insuficientes para mantener a raya la presión popular y de actividades más o menos informales que constituyen su economía. Así pues, a los dos procesos señalados más arriba, se añade esta marea de ocupación popular que acaba imponiendo en el viejo tejido central de españoles las mismas modalidades urbanas de los poblados o barrios de indios que aún siguen siendo el patrimonio mejor conservado y más activo de la vieja socie-

dad virreinal, precisamente porque no tienen cuentas que saldar con su física urbana y sólo muy tangencialmente han visto cambiar las actividades económicas que constituían su base material.

Hay un espacio urbano, los barrios, sobre todo los de indígenas, en el que las lógicas del capitalismo no han penetrado completamente porque esos reductos aún constituyen el entorno no capitalista del que el sistema dominante obtiene buena parte de sus condiciones de reproducción. Y esa clase de ciudad ha invadido también, en algún momento, las viejas estructuras centrales. La plaza Tapatía fue la última vez en que las fuerzas institucionales devolvieron a las poblaciones de Analco, de forma masiva, a su frontera histórica: a ese “otro lado del río” que les da nombre. Y para ello tuvieron que emplearse en una demolición sin precedentes y crear un vacío, otro más, que se añadía a los que creó la Cruz de Plazas un cuarto de siglo antes. La ciudad histórica fue depurada mediante un enorme vacío, y su memoria histórica, libre de sustancia urbana, ha quedado resumida en una composición mural, para los amantes de la epigrafía, acerca de los orígenes de la ciudad. Sólo el nuevo centro internacional de joyería allí instalado, finalmente tiene un contenido material reconocible, aunque su singularidad implique una fuerte especialización de esta estructura central.

El resultado final de estas sucesivas intervenciones sobre el patrimonio urbano del centro histórico se ha saldado con vacíos que, en el fondo, constituyen la única respuesta posible cuando se trata de borrar la memoria histórica que ese espacio construido representa. El discurso del patrimonio, rehén en cierto modo de una determinada idea de mexicanidad, que en una primera versión se empeña, como hemos visto, en disolver los conflictos históricos y los enfrentamientos culturales que tienen su raíz en la Colonia para presentarse como un lugar de integración nacional, no ha contribuido en nada a preservar lo que tantas veces se ha presentado como el espacio del colonizador y de la explotación, y se ha afanado por desposeerlo de su integridad y descomponerlo en un mosaico cada vez más vacío de contenidos reales y más abstracto.¹

¹ Hay que señalar que aunque estemos hablando del imaginario nacional, el peso de

Las élites locales obligadas a modificar la memoria del pasado tampoco han tenido interés en preservarlo en su plenitud orgánica y sí demasiado en vestirlo con nuevos ropajes propios de la sociedad democrática que les renovaba la legitimidad política que en el orden virreinal no podían esgrimir. Las clases populares o los movimientos sociales de base popular generalmente asociados a las culturas sometidas y con una base patrimonial casi antagónica, tampoco tendrían ninguna motivación para buscar la integración de esa estructura construida en su programa de necesidades. Y desde luego, las lógicas del desarrollo capitalista asociado a programas culturales destinados a difundir el ideario de la modernidad, tampoco; y menos aún cuando adoptan estrategias inmobiliarias que no tienen otro objetivo que materializar la renta.

Es difícil encontrar tanta coincidencia en contra de algo y no es raro que la suerte de lo que en su día fue un modelo de organización social y económica, con sus miserias y sus grandezas, haya consistido en desmontarlo y destruirlo sin haber tenido la posibilidad de mostrar su capacidad para integrarse en un proyecto urbano renovado y democrático. Y esa es precisamente la pregunta que cabe hacerse: ¿es posible reincorporar los retazos que aún quedan del viejo organismo urbano transformado en un proyecto renovado de ciudad y devolver el patrimonio allí conservado a la vida social y al futuro?

Esa sería una de las líneas paralelas que sugieren esta reflexión y, desde luego, lo primero que habría que recordar es que ese proyecto

lo local puede ser grande, como lo demuestra el diferente trato recibido por el espacio religioso en el seno de la conservadora sociedad tapatía, de forma que podríamos hablar de imaginario regional. La remodelación del centro mercantil de Guadalajara, para adaptarlo a las exigencias de la sociedad industrial, se acompañó enseguida del reforzamiento y depuración del entorno de la catedral para realzar su presencia en ese lugar privilegiado, uniendo el progreso a la vieja fe, con la simbólica construcción de una Cruz de Plazas. En todo caso, estas construcciones destinadas a armar la memoria colectiva, ya sean nacionales o regionales, son ante todo “no de clase”. La Iglesia, que evidentemente formó parte de la élite colonial, cumplió, sin embargo, siempre un papel intermedio que se presta a ser interpretado como de cierto arbitraje, y aunque poderosa propietaria —de ahí su conflicto con los nuevos agentes mercantiles e inmobiliarios de la sociedad burguesa—, dispuso de alojamientos para clases medias y aún modestas con bastante condescendencia en la exigencia del pago de las rentas.

sólo tendría sentido si se establece desde una base democrática, es decir, integrado en movimientos sociales cuyo objetivo sea la transformación de la sociedad. Desde esta perspectiva, sólo hay una lectura posible que, dicho de forma muy simplificada, consistiría en proponer el centro de la ciudad virreinal como un modelo de ciudad sostenible a recuperar en su plenitud, pero esta vez al servicio de una sociedad de iguales, de todos iguales porque se concibió para iguales, aunque se tratara de un grupo de privilegiados que explotaban un universo sometido.

Es posible que sea la ecología política, en su versión urbana, el movimiento de base social más amplio que pueda dirigir un proyecto semejante, y es por eso que es preciso reelaborar la valoración de ese organismo urbano como un patrimonio con dimensiones de ecología urbana. Sería la primera labor del proyecto y a ella quisiera contribuir esta reflexión. Desde luego se trata de una aproximación muy diferente de aquella que consiste en reelaborar el centro como una pieza de folclore, asociando su valor patrimonial al proyecto de crear un parque temático destinado al turismo. Interés social y una visión más ecológica de lo económico, que permite una recuperación de gran valor cultural y patrimonial, resolviendo una fractura histórica, por un lado, y pura lógica mercantil sin ambición cultural y social alguna, por otro, constituyen la gran alternativa en la que se podría debatir el futuro del centro histórico de una ciudad como Guadalajara. La primera representa, sin duda, un camino difícil pero estimulante, porque exige una revisión de muchos prejuicios sobre el valor del patrimonio y su papel histórico, pero abre nuevos caminos; y la segunda, por el contrario, se beneficia de la tendencia, sigue el camino fácil pero también garantiza los peores resultados para el futuro, aunque a corto plazo pueda simular brillantes resultados.

El centro de Guadalajara nació como un objeto planificado que evolucionó hasta alcanzar su plenitud orgánica y como tal objeto planificado debe ser tratado si se quiere mantener su integridad y su valor operativo y patrimonial pleno, de manera que sólo a través de un planeamiento adecuado puede gestionarse su futuro. Ahora bien, todo planeamiento parte de objetivos de conjunto para la ciudad, en los que se admite la asignación de papeles concretos para componentes específicos de la aglomeración urbana. Está claro que el centro virreinal

no puede ser el centro de la metrópolis moderna, por razones obvias, pero eso no significa ni que no siga formando parte de las estructuras de centralidad de la ciudad actual, ni que no pueda cumplir un papel ejemplarizante en la evolución futura de la forma urbana y el modelo de ciudad.

Todos los que defienden, desde posiciones antropológicas, la importancia de las culturas diversificadas, terminan por referirse a la diversidad como riqueza y como componente indispensable de la complejidad, y también hablan de equilibrios y de solidaridad que son dimensiones económicas y sociales que forman parte del discurso ecologista y que para materializarse deben entrar a formar parte de los objetivos de la planificación social y urbana. Sin embargo este discurso patrimonialista, culturalista y antropológico sueña con una república de culturas diversas y equivalentes de la que han desaparecido todas las relaciones de dominación, pero que mantienen intactas sus bases materiales en el régimen de acumulación, y prefiere ver en el centro de la ciudad histórica con su aplastante escenario ceremonial, el lugar desde el que se “intenta que el colonizado acepte plenamente la inferioridad que le atribuye el colonizador” (Bonfil, 1997), condenándolo de antemano probablemente de forma involuntaria. Que ese lugar haya sido aquél desde el que se impuso la uniformidad de la cultura dominante, no significa que él mismo sea uniforme, ni que no pueda evolucionar hacia formas progresivamente complejas, como de hecho ha ocurrido. Incluso la uniformidad arquitectónica, tantas veces señalada por visitantes y propios que se asociaba a la belleza de la “Perla tapatía”, ocultaba realmente un complejo “ecosistema urbano” donde usos, actividades, flujos y personas diferentes realizaban operaciones de gran diversidad. No se puede seguir manteniendo que la estructura colonial marque aún la asimetría cultural principal, ya que hace casi dos siglos que esa oposición inaugural ha pasado a ser secundaria, para ceder su lugar a la oposición colonia-metrópolis del capital.

Desafortunadamente, hoy la idea más ampliamente aceptada entre los más diversos agentes interesados en el patrimonio, especialmente urbano, es que el desarrollo de la actividad mercantil, el crecimiento urbano, con la remodelación consiguiente de sus espacios centrales, la industria cultural, y el turismo, como último referente, constituyen el

“medio natural” en el que se desenvuelve la conservación y la gestión de ese patrimonio.

Las armas con las que se impone esta tendencia son poderosas porque ofrece opciones muy realistas y fórmulas de aplicación sencilla, como, por ejemplo, perseverar en el carácter subalterno de la producción artesanal convertida en folclore, en una paradójica glorificación de esa economía, ampliando el concepto de patrimonio a elementos no propios de las élites y desarrollar la industria cultural. Mercantilización y apropiación privada que se presenta como incentivadoras de formas de industria popular, pero cuya lógica final consiste en insertarse en una industria cultural y turística cuyos operadores vuelven a ser de escala y naturaleza estructural.

Esta aproximación cuenta con más apoyos de los grandes agentes hegemónicos porque mantiene el *estatu quo* productivo y las relaciones históricas que mantiene el régimen de acumulación principal con los modos productivos dominados. Desde luego tiene más respaldo que las propuestas que cuestionan el uso de los elementos patrimoniales y de los viejos espacios centrales bajo formas nuevas de apropiación; de apropiación popular, se entiende. Si los tópicos sobre la identidad han colaborado en la destrucción del patrimonio, como ya hemos visto, los que se refieren a la industria cultural consolidan *sine die* las relaciones de dominación económica vigentes desde hace casi cinco siglos, y tienden a instaurar una lógica depredadora que deseca los tejidos urbanos de vida ciudadana.

Frente a la identidad y su carga de objetos patrimoniales condenados a desorganizar el todo histórico, el uso, la incorporación a la vida cívica, como vía de recuperación cívica de la ciudad, parece dibujar un camino más prometedor. Se trata de una política que ya ha sido aplicada con diversos resultados y fortuna en otros lugares y que ha estado relacionada inicialmente con las políticas urbanas del bienestar. La izquierda europea, desde los gobiernos locales, pudo, en su momento (hoy sería más difícil), arbitrar medidas de recuperación de ciertos espacios históricos, integrándolos en programas relacionados con la sociedad del bienestar, a través de dos campos diferenciados pero vinculados: la vivienda social y el equipamiento. Aparte del sentido práctico de medidas de esta índole existe, y más aún en nuestro caso, la posibili-

dad de realizar un acto de compensación histórica. El centro histórico, recuperado para los ciudadanos en una sociedad democrática, se convierte en capital social, en patrimonio colectivo con toda su plenitud orgánica y toda su complejidad. En esta propuesta, es el uso social colectivo del patrimonio lo que centra la reflexión y las acciones, y no su valor mercantil ni sus dimensiones inmobiliarias, porque queda sustraído a las lógicas organizativas del moderno espacio de segregación social y a sus reglas de juego monetarias. De ahí también que sólo pueda ser público el gestor de tal operación, para mantenerlo al margen de las dinámicas inmobiliarias y las prácticas de apropiación de clase.

No es algo extraño, ni tan difícil, ya que las clases dominantes dejaron de acumular en ese espacio cuando se terminó de definir la ciudad burguesa, una vez terminada la modernización y occidentalización de sus estructuras. El centro histórico dejó de ser el archivo histórico de las clases altas, de su manera de vivir y entender el mundo, de su aparato ceremonial. Y después, sólo en determinadas condiciones, ciertos agentes mercantiles e inmobiliarios han realizado operaciones discontinuas que se han alternado con ocupaciones más o menos marginales.

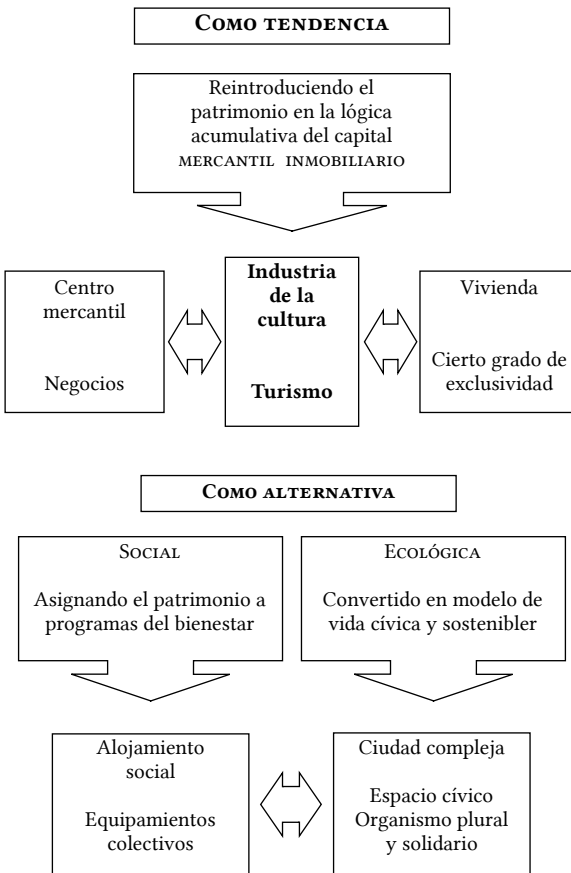
Estas últimas fueron, en su momento, operaciones de simplificación y apropiación. La cruz de avenidas fue un ensayo de eliminación de buena parte de la complejidad histórica —evidentemente patrimonial en sentido moderno— del centro como espacio mercantil, en la medida en que se suprimieron modalidades de producción presentes en la formación social desde la época del virreinato como, por ejemplo, ese conglomerado productivo que podríamos calificar de “pequeña producción mercantil urbana” y otras modalidades más informales pero que son vitales en la estructura económica de la ciudad, y que aún sobreviven, con dificultades crecientes en la actualidad, enfrentadas a la producción masiva asiática.

En realidad, el problema del devenir de la ciudad histórica gira en torno a la cuestión central de unir el pasado y el futuro y, por lo tanto, de los puentes que aseguren la continuidad dependerá de cómo se entienda el pasado y cómo se proyecte el futuro, que viene a ser el problema general de cómo se entiende el problema de la evolución de las sociedades en sus dimensiones materiales. Ya se ha señalado anteriormente lo que se entiende por el pasado y la necesidad de recuperarlo

en su integridad orgánica, para lo cual hay que reconocerlo y describirlo lo más libre de prejuicios que sea posible. Por lo que respecta al futuro, caben dos posturas completamente diferentes que conducen a resultados y escenarios completamente distintos:

- a) Aceptarlo como una tendencia impuesta por los mecanismos dominantes.
- b) Plantearlo como una ruptura exigida por un proyecto alternativo de ciudadanía.

Diagrama 1. Evolución alternativa del patrimonio en los centros históricos.



Los resultados serán completamente diferentes como se intenta reflejar en el Diagrama 1. La historia real de estos procesos, en las ciudades europeas especialmente, ha mezclado con frecuencia las dos líneas cuando ha sido posible el desarrollo del aparato social del bienestar, pero cuando éste no existe o no tiene la dimensión adecuada, o simplemente se realiza para dotar los nuevos desarrollos periféricos, como ha ocurrido generalmente en México, apenas queda otra alternativa que la primera línea con toda su capacidad de transformación y de destrucción. Es más, el modelo neoliberal que ahora se impone en todas partes y que prescinde del bienestar, no deja otra posibilidad que una evolución excluyente.

Considerando este diagrama, cabe preguntarse hasta qué punto el uso del imaginario patrimonial, sea regional o nacional, cuando se implica en un proyecto económico dominado por la lógica inmobiliaria y de acumulación, se convierte en un “espacio producido” perdiendo su naturaleza y degradando su estructura y su propio concepto.

De hecho, el centro comercial moderno de la ciudad industrial, la primera que ofrece, en teoría, bienes para toda la población o para la mayor parte de ella (un pretendido consumo de masas), se presenta como un centro unificado que sustituye al viejo centro de la sociedad burguesa mercantil que, a su vez, había sustituido al de la vieja sociedad colonial, pero esa unidad física, que apuntala la idea política de una unidad social en el consumo, pronto se rompe para dar lugar a una diversidad de centros de clase que se dispersan por esa geografía de la ciudad que describe la segregación social de Guadalajara, al tiempo que se transforma, sobre el mismo emplazamiento de su primera localización histórica, en un centro que pretende ser cosmopolita, que alimenta la ilusión de una Guadalajara convertida en metrópolis global.

La evolución conjunta del imaginario (nacional, regional, o ambos), es decir, del patrimonio asignado a ese imaginario, de la memoria social, en definitiva, es una evolución diferenciada por y para las diversas clases sociales, que se materializa no sólo en percepciones diferenciadas, sino en formas de ciudad diferentes, cada una de las cuales juega un papel distinto en las condiciones generales de reproducción del sistema. En el primer supuesto del diagrama, el centro histórico deviene un centro comercial y de negocios que puede convivir con resi-

dencia de relativamente alto rango, si se dan las circunstancias. Pero también puede caer en la marginalidad, si fracasa porque no se han dado todas las condiciones para el éxito, como resultado de una lectura discrepante del espacio social. En el segundo supuesto, que exige un proyecto político, son las clases medias y modestas las que se articulan en ese espacio recuperado, de mayor complejidad y de valor cívico, que puede aspirar a algún género de plenitud urbana.

En el supuesto tendencial, los agentes que intervienen son básicamente privados, aunque los poderes públicos deban facilitar las operaciones necesarias para alterar la realidad consolidada: mediante normativas que regulan los niveles de conservación de la edificación,² las modificaciones de alineaciones, y otras intervenciones que se presentan como planeamiento especial. Las modalidades y la propia historia de estas intervenciones han sido ampliamente relatadas y analizadas por la literatura urbanística.³ En ningún caso intervienen en estas operaciones los agentes sociales que emergen de los movimientos de base democrática que, sin embargo, deben ser los grandes actores en la variante ecológica del segundo supuesto.

Por lo que se refiere al segundo supuesto, que cabría considerar como proyecto alternativo, pueden considerarse dos versiones que no sólo no son incompatibles, sino que podrían ir de la mano y comple-

² Desde una cierta perspectiva, se puede considerar que estas medidas de conservación estratificadas, y según rangos, están hechas más para facilitar los procesos de destrucción que para garantizar la conservación.

³ Véase, por ejemplo, sin ánimo de ser exhaustivo, los trabajos de A. Álvarez Mora (1993, 1995, 2000; Mora & Roch, 1980). En estos trabajos, además de establecerse el carácter fundamental de la producción del espacio central y el papel definitivo de la renta inmobiliaria como motor de los procesos, lo que suprime cualquier valoración de estas creaciones que no sea estrictamente monetaria, se refleja el profundo divorcio de estas estructuras espaciales con la sociedad cívica en todas sus dimensiones, y el alto coste patrimonial que se paga. También queda establecida la relación de estas transformaciones —modalidades, agentes, objetivos, productos— con la propia evolución general del sistema capitalista desde sus primeras formas como capital mercantil en las sociedades burguesas anteriores a la industrialización, de forma que puede describirse una historia moderna de estas intervenciones con sus etapas características.

mentarse. En este escenario, el papel de los agentes privados queda prácticamente eliminado, reducido a completar lo que la actuación combinada de los agentes públicos y sociales no alcance a realizar y precisamente para así asegurar una mayor diversidad y pluralidad del resultado. El operativo es sencillo y el producto tampoco encierra grandes misterios. En realidad, se trata de una construcción de la misma naturaleza que la que dio origen a la ciudad colonial y permitió desplegar su modelo, es decir, realizada desde la utilidad y adaptada a las necesidades de orden social y cívico de aquella formación, pero esta vez al servicio de otros actores que han recuperado su dominio y convierten ese espacio en el escenario de la vida colectiva y cívica, coexistiendo con actividades de intercambio, o comunicación, culturales, simbólicas y de residencia para un amplio espectro social. Estos actores nuevos, sociales y públicos, tampoco se mueven por intereses inmobiliarios. La renta inmobiliaria desaparece como motor de las intervenciones, y en eso también se asemeja a la primera construcción y evolución del espacio histórico, donde el rango social era suficiente, sin necesidad de imponer la lógica monetaria que, una vez desplegada, actúa con absoluta autonomía y deja de responder a las demandas sociales, vengan de quien vengan.

En el fondo, esta propuesta tiene el mismo carácter de excepcionalidad física y urbanística que tuvo en el orden virreinal la ciudad de los españoles, pero, en esta ocasión, al servicio de todos los ciudadanos.

Sobre la implicación del programa del bienestar en estas actuaciones vinculadas al operativo patrimonial en los centros históricos, ha habido muchas experiencias en las ciudades del viejo continente. Para que esto ocurriera, ha sido preciso que se reunieran las condiciones adecuadas en determinados momentos, sobre todo durante el periodo de posguerra, a mediados del siglo pasado, cuando el despliegue del bienestar alcanzó su momento álgido en algunos países europeos, al mismo tiempo que las agresiones al patrimonio edificado, por los agentes inmobiliarios modernos, ya habían hecho saltar muchas alarmas.

Se trata de un problema de sensibilidad adquirida durante el medio siglo anterior, ya que en el último cuarto del siglo XIX

del xx se habían llevado a cabo intervenciones verdaderamente radicales, destinadas a introducir la centralidad moderna en las viejas ciudades burguesas que habían hecho tabla rasa de amplias zonas del tejido histórico de las que se habían salvado apenas algunas piezas que habían sido más valoradas o que estorbaban menos. Así pues, el bienestar y sus necesidades de espacios para equipamientos sociales, educativos y culturales ofreció un amplio campo, al menos para la recuperación de edificios —contenedores, se les ha llamado a veces— de una cierta calidad. También para la adaptación de tipologías residenciales a nuevas necesidades de alojamiento de carácter social, como se hizo de forma pionera en Bolonia, dentro de las políticas de austeridad que propugnaba el gobierno de izquierdas de la Emilia-Romagna. Y probablemente fue en este momento cuando este proyecto estuvo más cerca de reunirse con el proyecto de ciudad alternativa, con base cívica y ecológica, que aún queda por desarrollar.

Para un proyecto semejante se necesita un modelo de ciudad, quizá un modelo patrimonial, es decir, que ya exista o haya existido y que responda a las exigencias del modelo de la ecología política tanto como a la cultura de lo urbano. Ecología y urbanismo políticos reunidos en un movimiento social de base amplia, con apoyo de las instituciones públicas, frente a la tiranía de la renta, contra las lógicas monetarias. Es sólo una intuición, una hipótesis de trabajo que habrá que explorar, pero aquella forma urbana que construyeron un grupo de colonizadores, más o menos libres e iguales entre sí, de forma colectiva, como un organismo unitario y funcional para dar realidad material a la república de españoles —sin olvidar que era un organismo para la dominación—, tiene en principio, y a pesar de todo, muchos rasgos que la aproximan del proyecto que buscamos —paradójicamente, un proyecto de emancipación— y cuenta con una realidad patrimonial evidente.

Más allá de la consideración de los edificios por separado, de los edificios con su entorno, de los conjuntos de edificios que ponen en evidencia la necesidad de incluir el tejido que los reúne como traza o como paisaje, de los recintos formados por una excepcional acumulación de elementos de interés, de los contenidos sociales a los que se alude en las cartas modernas sobre el patrimonio pero que carecen de

descripción y normalización, es decir, de estatuto, en los proyectos de conservación; más allá de los conflictos suscitados por las culturas dominadas y dominantes,⁴ la sociedad contemporánea, sociedad de iguales y de ciudadanos, tiene pendiente la asignatura de definir su espacio propio, su propio modelo de ciudad según patrones que no pueden ser los de la sociedad capitalista avanzada y hacerlo desde la sociedad misma convertida en agente urbano, animada de proyectos cívicos. Habría que reconsiderar la observación de C. Monsiváis:

Por décadas, la izquierda cometió el error de juzgar, por ejemplo, a la lucha por preservar monumentos coloniales como tarea del guardarropa evocativo de la derecha, quizás algo plausible, pero de ningún modo tarea prioritaria. En su preocupación por adueñarse del sentido del porvenir, la izquierda le regaló el pasado a la derecha, reservándose sólo la cláusula de la interpretación correcta y científica. (Canclini, 1993).

Cabe añadir que ni siquiera eso, porque la interpretación “científica” heredaba tópicos sin profundizar en cuestiones relevantes que hubieran permitido otra actitud, por ejemplo, la cuestión de la complejidad, pero también el sentido profundo de la historia.

El examen del modelo colonial de la república de españoles que aún alienta en el centro de ciudades como Guadalajara y la vitalidad que aún conservan los barrios “de indios” que rodeaban ese núcleo central, representan un buen ejemplo a estudiar, del que extraer enseñanzas para elaborar el modelo que se busca, que por razones de índole histórica debería pertenecer al linaje de aquel modelo original y

⁴ Entre los proyectos de Cárdenas, figuraba realizar la fusión de la cultura de élite occidental y moderna con las culturas populares sometidas a lo largo de la historia, introduciendo en aquélla el temario e incluso el estilo de éstas. Este desplazamiento del objeto cultural hacia sectores tradicionalmente marginales, al tiempo que se imponía paradójicamente la castellanización de la lengua, desvió las energías de los movimientos sociales y de los estudiosos hacia ese mundo básicamente agrario, descuidando la herencia urbana que no pudo contar con defensas frente a la lógica de la renta y del beneficio inmobiliario.

fundacional, depurado de sus contradicciones culturales y sus miserias políticas y sociales. Al menos sería un proyecto que reuniría los problemas del patrimonio y su preservación con el problema mucho más acuciante de proponer una ciudad alternativa a la ciudad del capital, a través de un recorrido de contenido social y cívico. Una sociedad cívica, democrática y solidaria —algo diferente sería si incluimos lo ecológico—⁵ se parece más a la república de españoles con su ciudad más o menos idealizada, que al espacio segregado y fuertemente asimétrico de la ciudad actual. Está claro que el modelo colonial no era sólo ese centro privilegiado, pero en teoría ya no sólo no sería necesario ahora mantener la distinción entre las dos repúblicas que componían el orden virreinal, sino que debería ser un objetivo prioritario reunir las dos repúblicas en una sola, después de todo, algo así como construir un proyecto de emancipación a partir de los términos de la vieja dominación.

REFLEXIÓN

Aproximarse ahora al modelo histórico de ciudad tiene, pues, una gran carga de intereses, por cuanto no sólo se trata de identificar el objeto urbano real y analizar sus rasgos y sus propiedades, o sus componentes espaciales, sino explorar su dimensión ecológica y sus aptitudes para acoger un orden social equitativo. Ya no es una cuestión de identidad que conduciría al conflicto, aunque sí de razón histórica, puesto que las ciudades en las que vivimos están construidas con esa geometría fun-

⁵ Pero sólo un poco diferente porque, comparativamente, aquella sociedad que funcionaba casi como un sistema cerrado, con escasas aportaciones desde el exterior, estaba obligada a mantener la productividad sin dañar los bienes fondo, con la excepción, quizá, del agua como recurso básico, que en el caso de Guadalajara siempre ha sido un problema cuya solución iba por detrás de las necesidades. Justo lo contrario de lo que ocurre actualmente cuando la explotación de los acuíferos es insostenible, igual que la destrucción de las tierras de cultivo por el desarrollo urbano o la contaminación de reservas de agua, cauces, etcétera.

damental, es un proyecto complejo que exige reconocer el organismo unitario y proponerlo como germen de la ciudad alternativa. Un plan para una ciudad planificada desde un núcleo planificado inserto en un movimiento social de largo recorrido.

Muchas son las dificultades para un proyecto semejante, pero ese no es el objetivo de esta reflexión, sino sugerir las oportunidades que encierra un modelo de ciudad que forma parte de nuestro patrimonio como ciudadanos, para un proyecto semejante, y enfrentarlas con los hechos reales que han transformado de forma tan traumática esa herencia. No se está proponiendo, que quede bien claro, hacer una selección de un espacio protegido e intentar activarlo y dejarlo al margen del proceso general de depredación —lo cual ha sido casi siempre el *modus operandi* de la práctica patrimonial—, entre otras cosas, porque ha sido objeto reiterado de transformación a lo largo de la historia reciente. Es decir, no es cuestión de sacarlo del proceso general asignándole misiones fuera del sistema o vincularlo a su entorno no capitalista, sino plantearlo como alternativa general, de naturaleza social, urbana y ecológica para toda la ciudad.

Siquiera sea para añadir una dificultad más, hay que reconocer que hoy la ciudad corre el riesgo de dejar de ser el escenario privilegiado de la vida cívica, cediendo sus elementos básicos, como la calle, la plaza, etcétera, su papel instrumental como lugar, en beneficio de una participación en lo colectivo a través de los medios de comunicación de masas, que se puede realizar desde el ámbito doméstico. Se trata, sin duda, de una suplantación que falsea el contacto y empobrece la vida real, pero que exige ser contrarrestada con una revalorización del teatro urbano, que interesa por igual a todas las culturas implicadas.

La ciudad actual es sólo una de las que podrían haber sido y, desde luego, no es la mejor que se nos puede ocurrir a partir del organismo original. Pensar la ciudad en términos de patrimonio consiste en explorar otras posibilidades de futuro, construir otra promesa, a partir del pasado que puede y debe ser reinterpretado. Los imaginarios sociales que contribuyen a definir las políticas urbanas no son otra cosa que interpretaciones interesadas de esos hechos históricos, así pues, sólo se trata de hacer lo habitual pero esta vez conectarlo con un movimiento social liberador de largo recorrido.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Mora, A. (1995). *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos históricos*. Universidad de Valladolid.
- (2000). La cuestión de los centros históricos. Generaciones de planes y políticas urbanísticas recientes. En José Manuel Iglesias Gil (ed.). *Cursos sobre el patrimonio histórico* 5, pp. 313-328. Reinosa: Universidad de Cantabria.
- (1993). La renovación de los centros urbanos como práctica ideológica. En *Ciudades*, 1, pp. 19-35. Valladolid: Instituto de Urbanística de Valladolid.
- & ROCH, F. (1980). *Los centros urbanos*. Madrid: Editorial Nuestra Cultura.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1997). Nuestro patrimonio cultural: un laberinto de significados. En Enrique Florescano (coord.). *El patrimonio nacional de México*, pp. 28-56. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, FCE.
- Cervellati, P. L. & Scannavini, R. (1977). *La nuova cultura della città. La salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociales della città e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna* (p. 300). Milano: Mondadori.
- (1973). "Perchè il centro storico". En *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*, pp. 15-39. Bologna: Il Mulino.
- Cesari, C. (1993). El proceso de conservación y rehabilitación en Italia. *Ciudades Históricas. Revista Científica de ICOMOS*, 2 (pp. 278-290). Madrid: Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS.
- García Canclini, Néstor (1993). El patrimonio cultural de México y la conservación imaginaria de lo nacional. En Enrique Florescano (comp.). *El patrimonio nacional de México*. México: FCE.
- García de Alba, R. (1996). Guadalajara a principios del siglo xx (1900-1930). *El informador* (p. 8E). 5 de octubre de 1996.
- Palomar Arias, Juan (1951). "Guadalajara y su planeación" (conferencia dictada por su autor en el Salón de Actos del Museo de Guadalajara, bajo los auspicios de esta asociación). *Revista de Ingenieros y Arquitectos de Guadalajara, A. C.*, 1 (publicación bimestral, año I, pp. 15-17).

Guadalajara, Jalisco, agosto 1 de 1951.

- Roch, Fernando (2001). El centro histórico en el marco de la sostenibilidad económica y social. En José Manuel Iglecias Gil (ed.). *Cursos sobre el patrimonio histórico* 5, pp. 313-328. Reinoso: Universidad de Cantabria.
- (2000). Ciudad histórica. Espacio social y procesos inmobiliarios. En *Ciudad, territorio y urbanística*, pp. 167-194. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.
- (2001). Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del plan creador. *URBAN, Crecimientos suburbanos*, 6 (pp. 6-14).
- Scannavini, R & Bellodi, N. (2004). El centro histórico de Bolonia entre 1963 y 2000, balance de las experiencias de la política y la metodología de conservación y tutela activa. En *Ciudades históricas ante el siglo XXI*, p. 71. Valencia: ICARO.
- Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (1998). Historia urbana, valoración y protección del patrimonio cultural de la ciudad. En Luis Felipe Cabrales Barajas y Eduardo López Moreno (comps.). *La ciudad en retrospectiva*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, CUAD-CUCSH.

COLABORADORES

Caio M. Marini

Especialista en Ingeniería Industrial por la PUC/RJ y Administrador Público por la EBAPE/FGV. Ha ocupado posiciones ejecutivas en empresas privadas y en la administración pública, en especial en el Ministerio de Administración y Reforma del Estado, en la Secretaría de Estado del Patrimonio y Administración y en el Servicio Federal de Procesamiento de Datos del Ministerio de Finanzas Públicas, donde fue director de Negocios. Es consultor de organismos internacionales (BID, Banco Mundial y Naciones Unidas) en proyectos de cooperación técnica internacional en las áreas de reforma del Estado y modernización de la gestión pública. En Brasil, actúa como consultor de diferentes organizaciones federales, estatales, municipales y del tercer sector.

Humberto F. Martins

Es doctor en Administración, maestro en Administración Pública, y tiene una especialización en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental. Ha ocupado posiciones ejecutivas en empresas privadas y en la administración pública, en especial en el Ministerio de Administración y Reforma del Estado y en el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, donde fue secretario de Gestión, delegado de Brasil ante el Comité de Gestión Pública de la OCDE

y presidente de la Red de Gestión Pública y Transparencia del BID. Es conferencista, autor de innumerables publicaciones y consultor de organismos internacionales en diferentes temas relacionados con la gestión pública.

Valentín Merino Estrada

Es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración. Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal, desde 1980. En el período de 1983 y 1987 fue director general de Administración Territorial de la Junta de Castilla y León. Desde 1987 trabaja en el Ayuntamiento de Valladolid. Es miembro permanente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y pertenece al Comité Científico de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Ha sido profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid y actualmente es profesor colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de otros centros docentes de funcionarios. Es autor de numerosos libros y artículos sobre municipalismo y régimen local.

Fernando Rocafull Cordero

Fue director coordinador de Centros Culturales para el Ayuntamiento de Madrid, director gerente de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) (2000-2015), organismo que reúne a treinta ciudades iberoamericanas; actualmente es consultor para esta misma organización.

Armando Rodríguez García

Es abogado y doctor en Derecho por la Universidad Central de Venezuela (UCV), tiene una maestría en Urbanismo por el Instituto de Estudios de Administración Local – Madrid. Es director del Centro de Estudios de Postgrado de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV y coordinador del postgrado en Derecho Administrativo, es miembro del Consejo Técnico del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV. Profesor invitado en

pregrado, postgrado y proyectos de investigación de diversas universidades venezolanas y extranjeras. Miembro fundador del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal. Ha sido conjuer de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; vicepresidente del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano; asesor del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Desarrollo Urbano; miembro de la Comisión Antidumping y asesor de diversos estados, municipios y otras entidades locales. Autor de diversas obras en el campo del Derecho Público.

Cristina Sánchez del Real

Es licenciada en Historia, profesora investigadora del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), México, y doctora en Urbanismo por la ETSAM-UPM (Universidad Politécnica de Madrid). Es profesora de cátedra del Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara.

