

## **Hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad. Hacia una praxis ética de gobernación local en Venezuela.**

Mercedes Ferrer y Arroyo (Dra. Arq. Directora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela).

### RESUMEN

La ponencia analiza *el gobierno de la gestión visible* (GGV) desde una perspectiva ética y establece lineamientos para un GGV ético. El GGV gobierna por políticas y mejora la calidad de vida de los ciudadanos, para ser percibido como “buen gobierno” y de esta forma, legitimarse por desempeño y ampliar la gobernabilidad local. La ponencia concluye destacando la necesidad del GGV de diseñar un *modelo de gestión ético* capaz de trenzar, *hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad*.

Palabras clave: GGV, hacer ciudad, legitimidad, gobernabilidad, gestión local ética.

Mercedes FERRER Y ARROYO Dra. Arq. Profesora e Investigadora Titular. Directora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño. Docente de pre y postgrado. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Miembro de la IFHP (Holanda), de la UIM (España) y de la IPHS (Inglaterra).

### INTRODUCCIÓN E HIPOTESIS

En un mundo global donde la ciudadanía demanda un buen gobierno y un compromiso público fuerte en la generación de bienestar colectivo, los gobiernos locales son los nuevos protagonistas con capacidad para hacer política (la política se localiza) y diseñar modelos de ciudad en función de determinados valores y preferencias ideológicas de fondo. El gobierno de la proximidad se encuentra en una situación privilegiada para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos y según Brugué y Gomà (1998:19), canalizan un número creciente de demandas políticas y económicas, desarrollan iniciativas novedosas para resolver los problemas de la colectividad y participan en múltiples escenarios, donde se toman decisiones (formulan políticas), que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. En contraste con el centralizado y universalista Estado de bienestar tradicional, para estos autores, el nuevo Estado aparece *descentrado y localista* y las jerarquías de gobierno se desmoronan para aparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones, donde el gobierno local deja de ser un simple eslabón de la cadena para convertirse en actor político y económico relevante.

En este contexto, los gobiernos del territorio municipal están tomando conciencia de su ubicación en la gran red mundial de intercambio y de las oportunidades y riesgos que de esa ubicación se derivan para su vida económica, su estructura social o su identidad cultural. En este sentido y para Brugué y Gomà (1998), sólo una visión política - repolitización de los gobiernos locales en todos sus niveles - y no meramente administrativa o de gestión, confiere a las ciudades la capacidad para reaccionar o anticiparse a esas oportunidades y riesgos. Esta capacidad se expresa para estos autores, en la elaboración de propuestas para la promoción económica local, la provisión de servicios sociales y la reordenación de infraestructuras, que sólo adquieren sentido cuando se enmarcan en una visión integrada y de largo plazo y a través de una gestión estratégica que permite elegir entre modelos alternativos de comunidad local. Esta decisión entre modelos es decisión política en su sentido más pleno. Para Aristóteles (en Morris, 1997), el objetivo del gobierno local es hacer de la *ciudad una asociación para el bienestar*, donde se colabora y coopera para el florecimiento, la excelencia humana y para vivir bien.

Para lograr el bienestar de los ciudadanos y frente a la complejidad y pragmatismo de los nuevos escenarios, surge el gobierno de la gestión visible (GGV) en la Alcaldía de Maracaibo (capital del estado Zulia, ubicado en el extremo occidental de Venezuela), como praxis de gobernación emergente y estratégica. El GGV es la práctica política de los dos últimos alcaldes de Maracaibo Manuel Rosales y

### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

Gian Carlo Di Martino, periodo 1995-2000 y 2000-2005 respectivamente, cuyo objetivo es hacer ciudad para ser percibido como “buen gobierno” y de esta forma, legitimarse por desempeño/resultado y fortalecer la gobernabilidad local, que se plantea como hipótesis de la investigación. Esta Nueva Gestión Pública (NGP), viabiliza la gobernación en un contexto de incertidumbre y continuo cambio y da respuesta a demandas ciudadanas de corto plazo, lo cual valida y amplía el capital político del alcalde. Estos aspectos fundamentan el paso del conocimiento-plan a la acción-gestión, donde la ejecución eficiente de las políticas urbanas *bottom up* (dirección estratégica) conforma el núcleo del proceso de construcción de la ciudad. Esta práctica dirigida a lograr una gestión local de calidad y mejorar la productividad de las ciudades, amplía y revaloriza al municipio como actor político, produce gobernabilidad y aumenta la capacidad de gobierno, *governance*, mediante la creación de redes de actores que participan en la construcción de la ciudad (formulación y ejecución de políticas públicas).

Esta realidad política donde *la gestión hace el plan* y se gobierna haciendo ciudad, se relaciona con el cuestionamiento durante los últimos años en Venezuela a la validez de la planificación en general y de los planes urbanos en particular, por su incapacidad para imprimir racionalidad a los procesos de transformación de las ciudades y para generar cambios, tanto en la calidad de vida como en el tejido social. Paralelamente los gobiernos locales han asumido un creciente protagonismo y formulan estrategias para la ciudad, las cuales permiten elegir las oportunidades para captar, programar y lanzar proyectos urbanos, con sus lógicas espaciales y temporales explícitas. En este contexto, ¿Qué significa para el Alcalde/gestor urbano y para el GGV asumir una postura ética? Implica desarrollar una actitud que viabilice la reflexión ética ex ante para tomar decisiones acertadas y responsables y decidir desde una perspectiva ética lo que a su vez requiere poner en práctica una democracia dialogante y de escucha activa para promover la formación de políticas *bottom up*, la creación de capital social y el emponderamiento del ciudadano.

Enmarcada en estas consideraciones la ponencia, que se fundamenta en los resultados de la tesis doctoral de Ferrer (2003) “Políticas Urbanas en el Gobierno Local”, tiene dos objetivos, analizar desde una perspectiva ética *el gobierno de la gestión visible* (GGV) y establecer lineamientos para que el GGV se enmarque en una praxis ética. Los lineamientos para un “GGV ético” sirven como una primera aproximación a la ética del gestor urbano. Con este fin se elaboro un marco teórico a partir de la revisión de varios autores, que se contrasta con las características del GGV para posteriormente plantear los lineamientos éticos. La ponencia responde dos preguntas ¿Es posible un GGV y un gestor urbano ético? Es decir, ¿Cómo articular pragmatismo y ética?

La ponencia se estructura en cinco partes, en la primera, se describe la ciudad en el contexto posmoderno, en la segunda se desarrolla el marco conceptual; en la tercera parte, se analiza el GGV como clave articuladora entre hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad local y, en la quinta parte se presentan las reflexiones finales y los lineamientos para un GGV y un gestor urbano ético en Venezuela.

## 1. LA CIUDAD EN EL CONTEXTO POSMODERNO

Según Guédez (en Ferrer, 2003), la realidad actual tiene tres características básicas: disruptividad, impredecibilidad y complejidad, que se unen para configurar un ambiente caracterizado por la incertidumbre y la paradoja. La incertidumbre es el resultado de la ausencia de síntesis totalizadoras y la paradoja es la coexistencia de situaciones contradictorias. Ante esta realidad surgen nuevos enfoques y paradigmas que para Guédez son: Presencialidad, que implica asumir un posicionamiento ante la realidad; Apertura, entendida como la ampliación de los márgenes perceptivos y el fomento del pensamiento divergente; Flexibilidad o plasticidad, que proporciona el pluralismo contrario a todo esquema totalitario; Creatividad - innovación, que es la traducción práctica de una presencia abierta y plural, a favor de resultados eficaces y eficientes y Eticidad, entendida como ejercicio integro y auténtico apoyado en valores morales. Para este autor, los ideales no han muerto y los valores no están enterrados, sino que se impone renovarlos porque en toda época coexisten valores permanentes, influyentes y recurrentes.

En este sentido, Onetto (1998), coincide con Guédez cuando señala que no se han perdido los valores sino que se han ampliado y se ha producido es un cambio en la acentuación de los mismos. Para este autor vivimos en un clima cultural que legitima las diferencias y exige respetarlas y requiere la superación de las categorizaciones a las que se inclina la razón, sobretodo cuando estas tienden a la exclusión o a la disyunción excluyente. En este contexto y para eludir la disyunción y encaminarse a la conjunción de la convivencia es necesaria la tolerancia como valor social, siguiendo a Onetto la tolerancia *implica tener capacidad para la diferencia*, para poder ver las cosas desde el ángulo del otro, es decir, asumir una

### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

actitud ética en la vida supone adquirir *capacidad de otro*. En este sentido, Rein (en Ferrer, 2003), cuestiona el análisis de políticas despojado de valores y Brugué y Gomà (1998), señalan igualmente que en toda formulación de políticas están implícitos valores de fondo.

Los planteamientos de Guédez coinciden con la sociología postmoderna que enfatiza el pluralismo, la ambivalencia y predica la tolerancia con respecto a las múltiples historias que constituyen la experiencia humana. De acuerdo a Rifkin (2000), en un estadio posmoderno no hay un régimen social ideal al que podamos aspirar, sino una multitud de experimentos culturales todos igualmente válidos, ya que la posmodernidad celebra la diversidad de experiencias locales que conforman el ecosistema de nuestra existencia. Para este autor, la nueva era es ambigua y diversa, tolerante y caótica, ecléctica e irreverente, donde las ideologías, las verdades inalterables y las leyes férreas se arrinconan para dar paso a toda clase de representaciones. En la *era del acceso* planteada por Rifkin (2000), hacer cosas, intercambiarlas y acumular propiedades se vuelve secundario con respecto a escribir guiones, contar historias o representar fantasías. La televisión y el ciberespacio se han convertido en los lugares donde parte de la humanidad pasa la mayor parte del tiempo y donde se crean gran parte de las historias personales y colectivas.

En la postmodernidad el verdadero orden es la espontaneidad, todo es más informal, la ironía, la paradoja y el escepticismo están revalorizados, se pierde interés por la historia como referencia para comprender el pasado y proyectar el futuro, el ahora se percibe como una colección de fragmentos narrativos dispersos que pueden reciclarse e integrarse en diferentes guiones de la sociedad contemporánea, la marcha apresurada de la cultura hiperreal acorta el horizonte temporal individual y colectivo, lo que cuenta es el “*aquí y ahora*”, ser capaz de sentir y experimentar el momento (Rifkin, 2000). En arquitectura la ortodoxia arquitectónica ha dado paso a la iconoclasta, a la actitud del *todo vale*, mientras el resultado llame la atención y sea objeto de conversación y debate, es un mundo de espectáculo y entretenimiento, de sofisticadas representaciones y elaboradas escenografías. Para Quero Castany (en Urban, 2001), entre la ciudad moderna y la ciudad actual emergente se percibe desde hace tiempo una “*cesura epistemológica*” (sic), en la cual la noción espacial de continuidad era la metáfora topológica que traducía el ideal de una sociedad estructurada e igualitaria y la sociedad actual, fraccionada en múltiples microrredes de intereses y grupos, donde el dominio y la hegemonía no están implícitos en el esquema de organización social, se representa con la metáfora topológica del *archipiélago*.

En este contexto, las comunidades virtuales y físicas evolucionan en constante interacción y ambas se sirven simultáneamente de la configuración espacial y de la comunicación *on-line*. Para Rifkin (2000), se está gestando un nuevo individuo para el siglo XXI, cuyo sentido del yo está menos ligado a su producción y a las cosas que acumula, que al número de experiencias de vida y relaciones a las que tienen acceso, ya que en el mundo postmoderno las historias y representaciones son tan o más importantes, que los hechos y las cifras, la imagen es un mecanismo de marketing y se ha convertido en símbolo de este nuevo *ethos* postmoderno. En esta coyuntura el capitalismo industrial está transitando hacia un *capitalismo cultural o economía de la experiencia* y para Alvin Toffler (1997), *los fabricantes de experiencias* constituirán un sector clave, quizás el principal de la economía y cuando esto ocurra, esta será la primera cultura de la historia que utilizará alta tecnología para manufacturar el más pasajero pero perdurable de los productos, *la experiencia humana*.

En Venezuela la complejidad y velocidad de los cambios sociales es más rápida que la gestión de la administración pública y como consecuencia las respuestas administrativas tienden a ser inadecuadas para resolver los problemas urbano - municipales. Para Simeoforidis (en Ferrer, 2003), la complejidad y la incertidumbre son condiciones inevitables con que toda hipótesis referente al futuro de las ciudades debe tratar, puesto que la ciudad y el territorio urbano son el resultado de una interacción compleja entre sujetos distintos, con puntos de vista a menudo enfrentados e intereses opuestos. Stefano Boeri (en Ferrer 2003), coincidiendo con Simeoforidis señala que el territorio urbano contemporáneo se parece a una *multitud de maniobras individuales desincronizadas* o, mosaico de fragmentos urbanos dotados de sentido en su interior pero que en conjunto dan lugar a un paisaje caracterizado por la heterogeneidad-distintos por el ritmo, la duración y la intensidad - que revelan una autoorganización específica de las relaciones sociales y de los procesos de toma de decisión.

Ruiz Sánchez (en Urban, 2001), destaca el surgimiento de una situación paradójica en el proceso de construcción de la ciudad, donde *el plan es resultado de la gestión* y no de procesos simultáneos o al contrario. Ante esta realidad, se pregunta ¿Cual es el valor del plan?, ¿Es un corsé negativo o una salvaguarda de legitimidad? Para este autor, la complejidad del mundo y de las ciudades y la *imposibilidad práctica de trabajar con certezas*, plantea dudas sobre el valor del proceso planificador lo

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

que hace necesario replantear temas y métodos. Sin embargo, justifica el plan para establecer una *estabilidad dinámica*, que considera valor imprescindible para salvaguardar la equidad y la sostenibilidad urbana, ya que para Ruiz Sánchez el futuro de la planificación de la ciudad pasa por introducir *mecanismos comunicativos* que rompan con el estancamiento administrativo actual que no se corresponde con el objeto del mismo.

## 2. ENCUADRE HISTÓRICO: LA NGP EN LA ALCALDÍA DE MARACAIBO

La Alcaldía de Maracaibo, después de una primera etapa de reacomodo administrativo y de énfasis en la Planificación de la Gestión que se inicia con Fernando Chumaceiro, primer alcalde de Maracaibo electo uninominalmente en 1989 y reelecto en 1992, pasa a una segunda etapa, con los alcaldes Manuel Rosales y Gian Carlo Di Martino, que asumen un nuevo estilo de gobierno o Nueva Gestión Pública (NGP) y focalizan su actuación en la identificación de problemas y ejecución de soluciones - apoyándose en una gestión visible “que se ve”, es decir, que se manifiesta de manera evidente y es fácilmente perceptible. El objeto de esta práctica es dar respuesta a las necesidades de la población con “actuaciones perceptibles”, lo cual fortalece el capital político y la legitimidad de los alcaldes (Cuadro 1).

Cuadro 1: ESCENARIOS POLÍTICOS EN VENEZUELA

	PERÍODOS	NACIONAL	LOCAL	POLÍTICAS URBANAS	PLANE S	FOCO del GL
CONSTITUCIÓN 1961	1989 - 1994	Carlos A. PÉREZ Ramón J. VELÁSQUEZ (El Gran Viraje)	Fernando CHUMACEIRO 1989 – 1995	- P. Urbana de Consolidación - Modernización municipal - Modernización Rentas - PROMUEBA (Barrios)	PDUL PAPAS	Planificación de la Gestión
	1994 - 1999	Rafael CALDERA (Un Proyecto de País. Venezuela en consenso)	Manuel ROSALES 1995 – 2000	- P. Urbana de Consolidación - Corredores - Señalización - Espacio Público - Ambiente (IMA) - PROMUEBA (Barrios)	PDUM (por políticas) PAPAS	Gobierno por Políticas Gestión Visible
CONSTITUCIÓN 1999	1999- 2006	Hugo CHÁVEZ F. (Plan Nacional de desarrollo Económico-Social 2001-2007)	Gian Carlo DI MARTINO 2000 – 2004	- P. Urbana de Consolidación - Seguridad - Ambiente - Corredores - Consolidación de Barrios.	PDUM PAPAS PGP	Gobierno por Políticas Gestión Visible

Fuente: Ferrer, M (2003).

Nota: PDUL = Plan Desarrollo Urbano Local. PAPAS = Plan de Acción Parroquial. PGP = Plan de Gestión Parroquial. GL = Gobierno Local.

En esta práctica “la gestión hace el plan”, se pasa del plan a hacer/construir ciudad. Esta NGP se expresa, por un lado, en un esfuerzo sin precedentes por hacer ciudad y ejecutar proyectos urbanos, que ha producido mejoras indiscutibles en la imagen de Maracaibo, reconocida por residentes y visitantes y un efecto demostración que ha impactado positivamente la autoestima del ciudadano. Y, por otro lado, en un intenso proceso comunicacional a través del cual se difunden las políticas y proyectos urbanos, que se apoya en el uso de eslóganes para identificar/mercadear la gestión de los alcaldes (marketing político) que aparecen en vallas en toda la ciudad.

El eslogan de Rosales “*Un Nuevo Tiempo*”, sirvió para diferenciar su gestión de Chumaceiro y posteriormente se constituyó en el nombre de un partido político con el que ganó la gobernación del Estado Zulia en el año 2000, confirmando la tesis de este trabajo. Di Martino, utiliza la frase “*Maracaibo, la primera ciudad de Venezuela*”, como la visión de la ciudad y el eslogan “*Por Maracaibo*”, que

### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

siguiendo la experiencia de Rosales, se ha transformado en un partido político que lo apoyó para su reelección en el 2004. Esta praxis confirma el planteamiento de Castells (2000), según el cual en la era informacional y del conocimiento, el liderazgo se personaliza y la creación de imagen es creación de poder.

### 3. ÉTICA DEL GGV Y GESTOR URBANO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y BUEN GOBIERNO

La ética para Cortina (1996: 17), es un tipo de saber que orienta la acción humana en un sentido racional, es un saber práctico para actuar racionalmente en el conjunto de la vida, para conseguir de ella lo más posible, para lo cual es preciso saber ordenar las metas de nuestra vida inteligentemente. Esta autora distingue dos tipos de saberes humanos, “los teóricos y los prácticos”, los primeros, se preocupan por lo que son las cosas y los segundos, se interesan en discernir lo qué debemos hacer y cómo debemos orientar nuestra conducta. Dentro de los saberes prácticos, Cortina (1996) distingue los que direccionan la acción para obtener un objetivo y, los que quieren enseñarnos a obrar bien en el conjunto de nuestra vida, en este último tipo de saber se inscribe la ética. Sin embargo según Brown (1990: 36), la perspectiva ética se centra en la acción y no en la conducta, busca las razones que justifican los actos en vez de explicar conductas y reconoce la diferencia entre el debe ser y él es. En el Cuadro 2 se presentan las dos direcciones de la reflexión ética, aunque para Brown la ética normativa es la que se sigue con menos frecuencia, es la única que tiene potencial para hacer posible la responsabilidad en una organización.

Cuadro 2: ÉTICA DESCRIPTIVA Y ÉTICA NORMATIVA

Ética descriptiva	Ética normativa
Lo que es	Lo que debe ser
Explicación	Justificación
Conducta	Acción

Fuente: Brown (1992: 40).

La ética para Cortina tiene como tarea importante mostrarnos como deliberar bien para hacer buenas elecciones a lo largo de nuestra vida. El Alcalde y el gestor urbano deben aprender a deliberar bien para hacer buenas elecciones. Para esta autora, la ética invita a *forjarse un buen carácter*, ya que la palabra ética viene del termino griego *ethos* que significa “carácter o modo de ser”, que es necesario para hacer buenas elecciones. En este contexto, la ética pretende orientarnos para forjar el carácter y hacer buenas y prudentes elecciones. Habitarse a hacer buenas elecciones, es decir, tomar buenas decisiones a lo largo de la vida implica asumir unos fines y elegir los medios más adecuados para alcanzarlos, en un contexto que promueve la capacidad de adaptación y creatividad. Para Cortina tener conciencia de los fines y habitarse a elegir basándose en ellos es clave en una “*ética de las personas y de las organizaciones*” y para el GGV y gestor urbano. La ética como filosofía moral tiene tres funciones para esta autora, aclarar lo que es moral, fundamentar la moral y aplicar a los distintos ámbitos de la vida social los resultados de las dos primeras, que es la *ética aplicada*. En síntesis, *la ética como saber práctico* preocupado por saber cual es el fin de nuestra acción, para decidir que hábitos debemos de asumir, ordenar las metas intermedias, definir cuales son los valores que deben orientar la acción y qué modo de ser hemos de incorporar para obrar con prudencia es decir, tomar decisiones acertadas, es fundamental tanto para un mundo ético como para el Gobierno de la Gestión Visible ético (GGV).

Con la *ética cívica* nace la experiencia del pluralismo, que consiste en ese mínimo de valores y normas que los miembros de una sociedad moderna comparten, mínimo que le lleva a comprender que la convivencia de convicciones diversas es fecunda. Para esta autora, todas las personas tienen derecho a llevar adelante su proyecto de felicidad, siempre que no imposibilite los proyectos de otros, está es por lo tanto una *ética de mínimos y de ciudadanos* y no de súbditos, en la cual la idea de ciudadano esta ligada estrechamente a un tipo de conciencia moral como es la idea de “autonomía”. Otros valores de la ética cívica son para Cortina, la igualdad - en el sentido de igualdad de oportunidades - (derechos de segunda generación), libertad o autonomía (derechos de primera generación) y solidaridad (derechos de tercera generación), que es el derecho a vivir en una sociedad en paz y en un ambiente sano.

Para construir un mundo juntos, donde coexistan distintos proyectos de felicidad es necesario y se requiere *tolerancia activa* de acuerdo a Cortina (1996: 41). La *tolerancia activa* y el conjunto de valores antes mencionados se expresan en forma optima en la vida social a través de un *ethos dialógico*, actitud que permite a los hombres dialogar sobre cuestiones que les afectan y generar la disposición a atender los intereses de todos al tomar decisiones (políticas públicas), ya que sólo si se reconoce que la autonomía del hombre tiene que ser universalmente respetada, se puede exigir el respeto por la diversidad y la forma de hacerlo será a través del diálogo. El GGV gobierna por políticas y acciones y su praxis puede sustentarse

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

en la ética asumida como un saber para la acción (Cortina) y en la reflexión ética para la toma de decisión política o, ética entendida como proceso para decidir lo que hay que hacer responsablemente (Brown).

### *Bienestar Ciudadano y Políticas Públicas*

En este contexto, las políticas públicas (Pp) según Kelly (2003) están dirigidas a promover el *bienestar de los ciudadanos* y comprenden la vasta gama de decisiones, programas, proyectos y actividades, donde participan todos los niveles de gobierno. Las Pp tienen que ver con decisiones gubernamentales y su ejecución busca que los gobiernos cumplan mejor con las demandas ciudadanas. Para esta autora hay varias preguntas clave: ¿Cómo constituir el Estado para garantizar el bienestar en su sentido más amplio? ¿Cuáles son los intereses de la colectividad? ¿Quién decide? De acuerdo a Kelly, el dilema central está en cómo asegurar la mayor representación de todos los intereses y grupos en la formulación de políticas y lograr a la vez, progreso y desarrollo. En este sentido, el supuesto básico del enfoque de políticas públicas es que el Estado existe para satisfacer/promover los intereses comunes de la población en un territorio determinado y por esto en el ámbito político se debate continuamente sobre cómo lograr que la acción de gobierno se adecue mejor a las demandas ciudadanas. Estos aspectos configuran las premisas básicas del Gobierno de la Gestión Visible de calidad.

Para el análisis de las Pp es fundamental, como para la *ética aplicada e institucional* y para evaluar el *GGV ético*, conocer los objetivos de la acción de gobierno y los resultados que busca, ya que si no se conocen los fines es muy difícil evaluar el desempeño del gobierno, del que por otro lado, depende su legitimidad y la gobernabilidad local. En este sentido, Kelly señala que la teoría democrática recomienda una mayor participación en los sistemas políticos como garantía para que los gobiernos respeten los deseos de los ciudadanos. Para Kelly el análisis de Pp supone un enfoque esencialmente *descriptivo o positivo* y la promoción de Pp un enfoque *prescriptivo o normativo* (*ética descriptiva* y *ética normativa*). La recomendación de la aprobación o implantación de Pp requiere un conjunto de destrezas: el conocimiento del entorno político, talento para la persuasión/compresión de las posturas de los actores involucrados y la anticipación de las barreras que puedan obstaculizar su aprobación. Por esto es importante saber cómo comunicar los argumentos que sustentan una política de manera que sean adoptadas las recomendaciones (*ética dialógica o argumentativa*). El mundo de las Pp abarca una variedad infinita de retos ya que se coloca en el corazón del debate de los problemas más críticos de las sociedades y además tienen el potencial de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de la gente, de idear soluciones para los graves problemas de los países, crear espacios urbanos más seguros y agradables, entre otros aspectos. El estudio de las políticas supone una creencia en el progreso y en la capacidad de los gobiernos para impulsarlo, aunque hoy existen dudas en Venezuela en cuanto a las posibilidades creativas del gobierno, pero un BUEN GOBIERNO se ejerce con una concepción clara de los límites del Estado y de sus funciones.

### *Buen Gobierno, Gobernabilidad y Legitimidad*

El concepto de buen gobierno según Ryan (en PNUD, 1998), significa democracia en el sentido más amplio y supone un alto nivel de transparencia y moralidad en los asuntos públicos. Para Opazo (en PNUD, 1998), el buen gobierno depende de la vitalidad de la sociedad civil entendida como ciudadanía y en este sentido, significa dinamizar la cultura ciudadana, promover el debate ético respecto a la cosa pública y atender la dimensión sustantiva de la gobernabilidad democrática. Según Giner y Sarasa (1997), el arte de gobernar bien no es tanto la búsqueda de una fórmula institucional magistral como el logro de una coalición política que permita aunar voluntades a favor del buen gobierno. Según estos autores, un gobierno si es bueno debe tener capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos, es decir, formular y ejecutar políticas y al mismo tiempo, conservar el poder. En este sentido, gobernabilidad es la capacidad de gobernar, es el proceso de interacción continua y, de ajuste entre las necesidades de la sociedad y las capacidades del gobierno para responder a ellas. Para Kooiman (en Giner y Sarasa), gobernabilidad es en síntesis, la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados.

Por otro lado, un buen gobierno según Bouckaert, es el que cumple con tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad. Eficiencia entendida como la relación entre el proyector (input) y el resultado (output). Efectividad, asumida como relación entre la acción y sus consecuencias y legitimidad, como grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos a quién gobierna. La legitimidad puede ser de origen o formal (ganada en las urnas) y, "legitimidad sustantiva" que, para estos autores, es una legitimidad sostenida en el tiempo. Un buen gobierno es el que se gana la legitimidad cada día y por lo

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

tanto, no pierde la confianza de los ciudadanos. Para Ziccardi (1996), la noción de gobernabilidad considera dos dimensiones, la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso. Una legitimidad sostenida en el tiempo que genera gobernabilidad requiere, según Ayuda Urbana (2002), la evaluación de la gestión de los gobiernos locales por todos los miembros de la comunidad y según Vallès, la noción de gobernabilidad actúa como una prueba o test, para valorar el rendimiento de un sistema político. Para Prats (1995), una estrategia de gobernabilidad democrática es una estrategia de construcción de capacidades, las cuales dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente “*governance*”, de la capacidad de los actores políticos, económicos y sociales presentes “*governing actors*” y para Kooiman (citado por Prats en PNUD, 1995), de la cantidad y calidad de liderazgo transformacional disponible. Montagut (2000) entiende por gobernabilidad el buen funcionamiento de un sistema político, es decir, la eficacia de un gobierno. Esta autora coincide con los planteamientos anteriores cuando señala que la gobernabilidad democrática debe estar dotada de legitimidad colectiva y de seguimiento eficaz de la vida pública, por lo tanto legitimidad y eficacia son, para esta autora, condiciones esenciales que deben cumplir los gobiernos para mantener la estabilidad y el orden social, es decir, gobernabilidad.

De acuerdo a Montagut, la introducción de intereses y grupos antagónicos en el circuito institucional del poder, ha hecho que la legitimidad de la acción de los poderes públicos descansa más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de acción que en su “teórica legitimidad ideológica o constitucional”. Coincido con Montagut cuando señala que el centro de atención se ha ido desplazando de la legitimidad formal weberiana, a la capacidad de resolución de demandas crecientes. En este sentido y para esta autora, la crisis de legitimidad o problemas de gobierno, ingobernabilidad, surge a partir de la pérdida de confianza en el Estado al no poder satisfacer las necesidades sociales. Cortina (1996), coincide con Montagut, cuando señala que la actividad política cobra *legitimidad social* al intentar satisfacer, a través del uso del poder legítimamente adquirido, los intereses universales y no los de determinados sectores. Para esta autora, cualquier organización para obtener legitimidad social tiene que producir los bienes que de ella se esperan, respetar los derechos reconocidos por la sociedad en la que vive y los valores que esta sociedad comparte.

### 3. GOBIERNO DE LA GESTIÓN VISIBLE: MARCO EXPLICATIVO

Para articular política y gestión, según Gomà y Subirats (1999), la administración pública debe superar el marco tradicional del management centrado en planificación, organización, dirección y control y entender *la política pública, como una forma específica de gestión estratégica*. Stewart y Ranson (en Gomà y Subirats) entienden por gestión estratégica una serie de acuerdos explícitos que reflejan las preferencias surgidas de un debate o diálogo entre actores colectivos e individuales, presentes en el marco de juego de esas administraciones que permitirá desarrollar nuevas y diferenciadas capacidades para lidiar con los cambios estructurales. En el contexto de la gestión pública estratégica puede surgir según Barzelay (en Gomà y Subirats, 1999), las reflexiones y los instrumentos, que permiten pasar del énfasis en la eficiencia al énfasis en la calidad y a la capacidad de crear valor por parte de las administraciones públicas.

#### *El GGV y la CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD*

Para conocer la actuación del GGV en la Alcaldía de Maracaibo se revisaron los Planes de Gestión Local, las Memorias y Cuenta y se entrevistaron a funcionarios municipales. Una síntesis de estas entrevistas, que sustentan las hipótesis de la ponencia, se presenta a continuación.

Según Lizcano, asesora del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) durante el período de Chumaceiro y directora de la Oficina del Plan de Desarrollo Urbano de Maracaibo (PDUM) en el período de Rosales, *la ciudad se construye a partir de acciones políticas, no se toman en cuenta los planes*. Lizcano considera que el PDUL elaborado durante el período de Chumaceiro era muy teórico y como Rosales elegido en 1995 era un líder pragmático, en *contacto permanente con la comunidad*, fue necesario incluir nuevas directrices. Estas significaron la adaptación del PDUL a la nueva división política territorial de Maracaibo en dos Municipios, Maracaibo y San Francisco, la inclusión de las políticas urbanas, el modelo económico y el turismo, como aspecto dinamizador de la economía local. El nuevo PDUL podría considerarse en principio como un Plan por políticas. El PDUL no se aprobó durante el período de Chumaceiro por la inexistencia de consenso en la Cámara Municipal y en el caso de Rosales por “tranquilidad”, no hubo *voluntad política* ya que aunque no había oposición de palabra no se hizo el esfuerzo para que lo aprobaran. Ante esta situación la Arq. Lizcano diseñó una estrategia operativa para

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

que Maracaibo tuviera orden que resultó en una *aprobación en la práctica del Plan* y se concretó viabilizando la ejecución de los proyectos y acciones propuestas en el Plan, sin que éste estuviera aprobado. En este sentido, se ejecutaron proyectos relacionados con el rescate del espacio público, avenidas, plazas y parques. Para ejecutar esta política la oficina del Plan se apoyó en dos tipos de actores, la comunidad y los organismos ejecutores de los proyectos y, en incluir las propuestas del Plan en las asesorías y respuestas dadas a las comunidades. Entre estas propuestas destacaba la defensa de la vía alterna, la dotación de redes de infraestructura y los proyectos de dotación ordenada de acueducto y cloacas. En este contexto *la gestión hizo el plan*. Ante la pregunta si Maracaibo se gobierna por políticas, Lizcano respondió que se gobierna “por directrices o líneas de acción” que pueden interpretarse como políticas.

De acuerdo a Núñez, asesor de la Oficina Municipal de Planificación Urbana (OMPU) y del Instituto Municipal de la Vivienda (IVIMA) durante el período de Di Martino, las decisiones de política las define el Alcalde con sus asesores, hay líneas claras y precisas de actuación en la ciudad dirigidas a lograr una *Gestión Visible* y, Arribas coincidiendo con Núñez explica, que las políticas o acciones urbanas se acuerdan en los puntos de cuenta entre el Alcalde y cada director y, se decide el cómo, quién (es) y cuándo, en las reuniones de Directorio (ejecutivo o ampliado). En este contexto, el PDUM sirve de marco que se consulta para conocer la factibilidad del proyecto o de la acción propuesta, es decir, si se inscribe o no en el Plan, sin embargo la decisión del Alcalde está por encima de lo establecido en dicho Plan. ¿A que se debe esta situación? ¿Es el PDUM un instrumento poco operativo para resolver problemas o construir oportunidades para la ciudad? ¿O tiene que ver con la praxis de *la gestión visible* y el pragmatismo que mencionan Lizcano y Núñez? ¿Es posible el GGV sin la existencia del PDUM aunque no esté aprobado?

Perozo (2001), arquitecto revisor de proyectos urbanos y de vialidad de la Alcaldía, valida el planteamiento anterior cuando dice que el alcalde discute la política con los técnicos para ver si es viable o no de acuerdo a lo establecido en el plan y, si no es viable, se elabora el decreto para viabilizar la política. Para Perozo las políticas surgen del reclamo - presión de la comunidad - que a veces responde a demandas coyunturales, inundaciones periódicas, pero hay asociaciones de vecinos que entregan solicitudes a la Alcaldía año tras año. Otero (2001), Jefe encargado del Departamento de Instrumentación antiguo Departamento de Reordenamiento de Barrios (once años en la Alcaldía), valida el planteamiento de Perozo cuando al referirse al mecanismo que utilizan para detectar las necesidades comunitarias, señala dos fuentes: la comunidad que demanda directamente a la Alcaldía y los concejales. Según Otero la comunidad ahora no se apoya tanto en los políticos. Para Perozo, las políticas locales se revisan de acuerdo a las nuevas políticas nacionales que vienen de los entes internacionales que financian. Sin embargo, en el caso de Rosales, según Buitrago, la comunidad y los inversionistas se consultaban permanentemente para la toma de decisión política y en el caso de Di Martino, al principio de su gestión se viabilizaban las políticas en cabildos abiertos y actualmente, se utilizan mecanismos de consulta que implementan los técnicos y directores de la Alcaldía.

En cuanto al financiamiento de las políticas urbanas, Chumaceiro amplió la base fiscal de la Alcaldía mediante la modernización de las rentas municipales y la búsqueda de financiamiento en organismos multilaterales para las grandes obras estructurantes de la ciudad, como los corredores viales y la consolidación de barrios (Programa PROMUEBA), con el Banco Mundial (BM). Estos proyectos se gestionaron y convirtieron en realidad con Rosales. Por otro lado, Rosales crea la Dirección de Planes y Proyectos con el objeto de acceder a los nuevos fondos de financiamiento creados a nivel nacional, el Fondo Intergubernamental para el Desarrollo Social (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), para los estados mineros y petroleros, con el fin de dar respuesta a las necesidades apremiantes de la comunidad, planteado como objetivo político y social de su gestión (de acuerdo a Lizcano y Buitrago). Di Martino continúa y fortalece esta política. La Alcaldía de Maracaibo es reconocida como una de las pocas alcaldías del país que utiliza el 100% de los fondos que le corresponden tanto del FIDES como de la LAEE. Según Méndez (2002) Directora de Planes y Proyectos de la Alcaldía actualmente, el “alcalde decide” qué obras, planes y proyectos se ejecutan y, la dirección de la inversión, ya que las necesidades son infinitas y los recursos escasos. Todos estos aspectos configuran claramente un *gobierno por políticas* que se ejecuta mediante *una gestión visible*. Méndez corrobora este planteamiento cuando señala que, los que están en la política saben que hay que resolver problemas y priorizan a veces, *lo que se ve más*, en este sentido, gobernar por políticas (G/P) y la gestión visible emerge y caracterizan la Nueva Gestión Pública (NGP) en la Alcaldía de Maracaibo.

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

Esta práctica de gobierno del GGV responde a tres premisas básicas: primera, el conocimiento que tienen los Alcaldes y su equipo de gobierno de la problemática de la ciudad, ya que existen múltiples diagnósticos y encuestas -sondeos de opinión (marketing urbano y político) - realizados a la comunidad tanto por las distintas dependencias de la Alcaldía como por la OMPU y el Instituto Municipal de Capacitación Ciudadana (IMCEC) y a través del contacto del Alcalde con las comunidades y/o de la maquinaria política y, de sus posibles soluciones, planteadas tanto en el Plan de Gobierno del Alcalde, como en el PDUM, en el Plan de Gestión Local o, por la comunidad. Segunda, la necesidad de realizar una buena gestión - buen gobierno - en un corto período de tiempo (racionalidad política), para aumentar el capital político y asegurar la competitividad de Alcalde para ganar un segundo período de gobierno y, tercera, la necesidad de responder a las demandas ciudadanas urgentes - no previstas o contingentes - como son la sobrevivencia de la población pobre ante la ocurrencia de desastres naturales, ambientales y de salud, las invasiones y/o los desplazados de Colombia debido a la guerra de ese país contra el terrorismo.

En este proceso el alcalde se apoya en el equipo de dirección técnico-político y asesores de confianza para formular, ejecutar y evaluar las políticas urbanas y en este proceso, la comunidad de acuerdo a las entrevistas realizadas, empieza a estar presente. En este sentido, Méndez (2002) señala que la comunidad participa al elaborarse los Planes Parroquiales, conjuntamente con el IMCEC, OMPU y Desarrollo Social. Arribas (2001), Director de la OMPU señala que en el proceso participa *toda la sociedad civil*, representada por universidades, gremios, a través de los planes y la retroalimentación se obtiene en los cabildos abiertos. Por otro lado, según Arribas, las solicitudes que le hacen a la Alcaldía se contrastan con el PDUM, el Plan Operativo Anual y la disponibilidad presupuestaria y en este contexto, la Alcaldía prioriza las necesidades de la comunidad, ya que para Arribas, *hay que saber leer e interpretar las necesidades de la misma*. En cuanto a la consolidación de barrios según el Director de la OMPU, se realiza cuando la comunidad lo solicita a la OMPU a través del Departamento de Reordenamiento de Barrios, en este sentido, la actuación de la Alcaldía es reactiva. Otro aspecto que merece destacarse en este último período analizado es la contratación de personal profesional por lapsos cortos para aplicar una política, diseñar o ejecutar un proyecto, lo cual implica la existencia de una articulación dinámica entre política y acción y entre empleo y proyecto ejecutado (flexibilización laboral) o, lo que Núñez denomina como *gestión visible* y, por otro lado, la tendencia hacia el achicamiento de la nómina. En relación con la formación de los funcionarios, actualmente el equipo de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, OMPU, de la Alcaldía recibe adiestramiento para modernizar los procesos.

En la Alcaldía de Maracaibo, los Alcaldes definen claramente sus líneas de acción o políticas urbanas. En el caso de Rosales y según Buitrago (Director de la OMPU) el énfasis de la gestión fue poner a la ciudad en condiciones de recibir inversiones. En este sentido las políticas de Rosales estaban orientadas estratégicamente hacia los elementos estructurantes de la ciudad (lo que más se ve) como los corredores viales (proceso iniciado por Chumaceiro), el rescate del espacio público (mediante formulas cogestionadas entre el sector público, privado y los vecinos) y el ambiente (se creó el Instituto Municipal de Ambiente) con el objeto de limpiarle la cara a Maracaibo, convertirla en una ciudad bonita y atraer las inversiones. Para lograr este objetivo fue necesario paralelamente mejorar la política fiscal a fin de satisfacer las demandas de la población, como en realidad se hizo de acuerdo a Buitrago. Di Martino continuó con estas políticas e incorporó otras como: seguridad (entendida en sentido amplio) y la dotación de infraestructuras (agua, cloacas, mantenimiento de aceras, brocales), en respuesta a las demandas de la población y a partir de 2001, reorientó las funciones del IVIMA y fortaleció la alianza con el Consejo Nacional de la vivienda (CONAVI), para consolidar la periferia urbana. En este contexto, el marketing político asume como tesis central la necesidad de realizar una buena gestión e impactar positivamente la calidad de vida de la ciudad, para que el Alcalde se legitime, es decir, se viabilice políticamente ante los votantes, lo cual fortalece su capital político y la capacidad de gobierno, la gobernanza.

Esta praxis local coincide con lo señalado por Subirats (1989), cuando señala que es más importante una buena gestión de gobierno (legitimación por resultados) que el apego a las normas establecidas, planes, leyes, entre otros. En este contexto, los planes urbanos son el marco que sirve para validar la decisión política tomada en escenarios donde participa principalmente el alcalde con su equipo de gobierno (directorío) y, ocasionalmente otros actores tanto de la Alcaldía como las paramunicipales e, instituciones privadas, éstos son en el caso de Rosales en el Gabinete de Gobierno y en el caso de Di Martino, Directoríos, el Comité de Infraestructura, el Gabinete Social, la Comisión de Urbanismo y la comunidad a través de sus demandas y, si no ajusta a la decisión consensualmente asumida en estos escenarios (directoríos simples o ampliados u otras instancias de consulta), se modifica por dos razones, por considerar que lo establecido en el plan no corresponde a la realidad sobre la que se quiere actuar, no está

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

actualizado, -plan libro- o, porque no ha tomado en cuenta a otros actores y las nuevas políticas del gobierno. Esta realidad implica la reelaboración de algunos aspectos del Plan y de los instrumentos de gestión, Ordenanzas y Programa de Actuaciones Urbanísticas, que se diseñan generalmente en ambientes tecnocráticos con poca consulta a los otros actores institucionales, políticos y a la comunidad. En este sentido, Terán (2001) arquitecto - planificador del Departamento de Planificación de la OMPU con nueve años en la Alcaldía, plantea que el PDUM es un instrumento muy valioso para la gestión del Alcalde, pero tiene *mayor peso la decisión política que la técnica* (Cuadro 3).

Cuadro 3: SITUACIÓN ACTUAL ALCALDÍA DE MARACAIBO

ACTORES PARTICIPANTES	FORMACIÓN DE PP y PU	Resultados Plazos	Planes Urbanos (técnicos - asesores)
Muy IMPLICADOS Alcalde (líder) Equipo de gobierno Asesores - universidades - Medianamente IMPLICADOS Instituciones públicas y privadas Sociedad Civil (SC); ONG's Poco IMPLICADOS Partidos Políticos, Otros	Construcción y de - construcción de consensos - alianzas - (Reuniones Alcalde + equipo gobierno). Comunidad participa a través de demandas tramitadas por IMCEC y otras dependencias de la Alcaldía.	Mediano Plazo: - Planes - Programas Corto Plazo: - Proyectos - Acciones - Otros	-Marco para consultar y "validar" la toma de decisión -Modificación de ordenanzas para viabilizar/legalizar toma de decisión.

Fuente: Elaboración propia, 2003. Nota: Políticas Públicas = PP; Políticas Urbanas = PU.

Las fallas más importantes del GGV identificadas en el proceso descrito anteriormente son cinco: la primera, es la ausencia de direccionalidad global explícita de largo plazo, es decir, de un proyecto de futuro o *visión compartida del futuro* de la ciudad y del municipio que sirva para enmarcar la formación de las políticas públicas y urbanas de corto, mediano y largo plazo. El PDUM incluye dicha información sin embargo hay que señalar que la visión propuesta en el mismo debe ser primero, aprobada por la Cámara Municipal y por los ciudadanos y segundo, es necesaria la implicación continuada de un universo más amplio y plural de actores durante todo el proceso, poniendo en práctica la democracia dialogante. La tercera, es la ausencia de un instrumento que basado, en la nueva praxis de gobierno de la Alcaldía de Maracaibo, *gestión pública estratégica* recoja el resultado de las deliberaciones o diálogo entre actores. Cuarta, la prevalencia de la "lógica política" que en algunos casos privilegia el rédito político a las necesidades reales de la comunidad. Quinta la visión sectorial y fragmentada en la formulación de políticas públicas y en consecuencia, ausencia de una visión de conjunto, esto puede generar impactos negativos por la desarticulación entre sectores y políticas implantadas y, sexta, poca implicación ciudadana y de los actores privados y poca divulgación y comunicación con la población del proceso y sus resultados, que permita la evaluación -ex ante-, durante y -ex post-.

Santiago Juan i Lluís (2002), coincide con los planteamientos anteriores y persiste en la necesidad del plan porque considera que *el gobierno de la gestión visible* es un arma de doble filo, a menudo utilizada como excusa por los que en aras del pragmatismo, invocan la actuación sectorial, puntual, por servicios y como respuesta incapaz frente a la exigencia de garantizar la coherencia del todo (*el Plan*). Juan sigue creyendo que el Plan como integrador, coordinador y, definidor del modelo y de la estrategia general, es imprescindible. La gestión de cada política por otra parte, debe ejecutarse según Juan según la lógica, el ámbito y el programa que le es propio para garantizar la máxima eficiencia de lo que se pretende, la gran diferencia se produce para este arquitecto y urbanista de Barcelona (España), cuando las políticas se formulan y desarrollan dentro de un marco general, modelo o estrategia previamente definido que actúa como garantía de la coherencia final del conjunto de resultados o, por el contrario cuando se desarrollan políticas sectoriales desde la lógica de cada una de ellas pero sin demasiadas garantías en relación al conjunto de resultados. Para Juan, la suma de órdenes locales ya hoy no es garantía del orden general al menos en la ciudad y el territorio.

Los aspectos positivos del proceso implantado por la Alcaldía son tres, mayor dinamismo y agilidad en la actuación del gobierno local sobre problemas de coyuntura y corto plazo, la focalización de la actuación del gobierno en algunos problemas sentidos por la comunidad como prioritarios, seguridad, agua, cloacas, transporte, vialidad, espacio público, entre otros y, el modelo administrativo implantado es en general ecléctico (burocrático, participativo, tecnocrático) que en algunos casos viabiliza la discusión y

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

priorización de acciones al interior de la Alcaldía, aunque es el Alcalde el que toma la última decisión. Entonces ¿Cómo gobernar el gobierno por políticas? En el Cuadro 4 se expresa la respuesta a esta pregunta.

Cuadro 4: DEL PLAN AL GOBIERNO POR POLÍTICAS Y GESTIÓN VISIBLE

REPOLITIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL	LEGITIMIDAD Y GOVERNABILIDAD		
	VIABILIZACIÓN CLPG	GOBERNAR/POLÍTICAS Formación de PP Y PU	EJECUCIÓN PUC Gestión Visible
PLAN DE GESTIÓN DEL ALCALDE Visión Compartida (Evaluación ex ante)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcalde (líder)</li> <li>- Instituciones públicas</li> <li>- privadas</li> <li>- Sociedad Civil organizada y no organizada</li> <li>- ONG's</li> <li>- Partidos Políticos</li> <li>- Juntas Parroquiales</li> </ul>	Construcción y de - construcción de consensos - alianzas (reuniones a varios niveles y con diferentes actores) Gobierno Multinivel NEGOCIACIÓN -temas de interés ciudadano- (evaluación durante)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PGEL (Plan por Políticas)</li> <li>- Evaluación durante y ex post</li> <li>- Retroalimentación continua</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2003.

Notas: CLPG = Consejo Local de Planificación y Gestión; PGEL = Plan de Gestión Estratégica Local Propuesto.

El GGV tiene un líder que es el Alcalde y responde a la necesidad de gobernar en un contexto de incertidumbre y de dar respuesta rápida a la comunidad. Es una nueva realidad donde las políticas públicas constituyen el núcleo del proceso de construcción de la ciudad. Coherentemente con esta praxis, la NGP en la Alcaldía de Maracaibo está orientada estratégicamente al mejoramiento de elementos estructurantes de la ciudad (actuaciones siempre visibles) y en algunos casos mediante formulas cogestionadas entre actores públicos, privados y comunitarios. Estas coaliciones van más allá de las "growth machines" que Leazes y Motte (2000) plantean, porque en el caso de Maracaibo la actuación pública es la protagonista y participa también la comunidad aunque débilmente. El objetivo de esta práctica es convertir a Maracaibo en una ciudad habitable-vivable, posicionarla en el mercado de ciudades y, de esta manera, atraer inversiones nacionales y extranjeras. En el caso de Rosales y según Buitrago (2001), el énfasis de su gestión era mercadear a Maracaibo y poner a la ciudad en condiciones de recibir inversiones. En este sentido, las políticas urbanas estaban orientadas al mejoramiento de los corredores viales, el rescate del espacio público y el ambiente (se creó el Instituto Municipal de Ambiente, IMA), para según Buitrago limpiarle la cara a Maracaibo, convertirla en una ciudad bonita y atraer inversiones (Gráfico 1).

Gráfico 1: Un Plan para el GGV



GRUPO DE TRABAJO 08:  
 El análisis y la evaluación de las políticas urbanas en el marco de la construcción de la ciudad y el fortalecimiento de la democracia.

Fuente: Elaboración propia 2003

Para lograr este objetivo, Rosales mejoró la política fiscal buscando fondos en organismos multilaterales (BID, CAF, BM, entre otros), creó la Dirección de Planes y Proyectos (DPP), para acceder a los fondos de financiamiento del Estado venezolano (FIDES y LAEE) y de esta forma, dar respuesta a las necesidades de la comunidad, asumido este como objetivo político y social de su gestión de acuerdo a Buitrago. En esta praxis la DPP es la dirección líder, sustituyendo en este rol a la OMPU. La Alcaldía de Maracaibo es reconocida como una de las pocas alcaldías del país que utiliza el 100% de los fondos que le corresponden del nivel nacional para la ejecución de proyectos. El alcalde Di Martino ha continuado con esta práctica y, desde el 2001, ha trabajado en la consolidación de la periferia urbana (barrios), mediante la dotación de servicios y mejoramiento de viviendas, en alianza con el Consejo Nacional de la Vivienda, CONAVI.

*Síntesis explicativa del GGV*

El concepto del Gobierno de la Gestión Visible (GGV) que “hace ciudad”, se construye trenzando los conceptos de *gobierno por políticas* de Uvalle (2002), *legitimidad y buen gobierno* de Giner y Sarasa (1997) y *governabilidad* de Ziccardi (1996), entre otros autores anteriormente citados y de las características de la praxis de gobernación emergente en la Alcaldía de Maracaibo (Cuadro 5). Para Uvalle (2001) el contenido principal de la gobernabilidad democrática son las políticas públicas y en este contexto, “*gobernar por políticas*” (G/P) significa responder a intereses ciudadanos y reconocer la pluralidad y el carácter competitivo de las demandas.

Cuadro 5: GGV = G/P + BUEN GOBIERNO + LEGITIMIDAD + GOBERNABILIDAD

Gobierno de la Gestión Visible (GGV)		
Gobierno por POLÍTICAS HACER CIUDAD	BUEN GOBIERNO LEGITIMIDAD	GOBERNABILIDAD
<p>El G/P es una categoría de análisis que implica:</p> <p>a. Relaciones horizontales y reconocimiento de la importancia de la acción colectiva; b. Diálogo entre los actores; c. Institucionalización de sistemas de cooperación en la gestión pública (más allá de las “growth machines”; d. Participación en los procesos de gobierno; e. Ajuste continuo entre decisiones y acciones (esencia de la política); f. Distinción entre la decisión y ejecución de la política para alcanzar fines (acuerdos), socialmente y políticamente convenidos; g. Articulación del análisis técnico y el consenso político y, h. Entender que la mejor política es el resultado de la interacción entre actores (coaliciones amplias entre actores públicos, privados y asociativos).</p>	<p>- El BUEN GOBIERNO tiene capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos, es decir, formular y ejecutar políticas y al mismo tiempo, conservar el poder.</p> <p>- Un BUEN GOBIERNO es eficiente, efectivo y legítimo. Eficiente entendido como la relación entre el proyector (input) y el resultado (output). Efectivo, asumido como relación entre la acción y sus consecuencias y legítimo, como grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos a quién gobierna.</p> <p>- La LEGITIMIDAD puede ser de origen o formal (ganada en las urnas) y “legitimidad sustantiva” que es una legitimidad sostenida en el</p>	<p>GOBERNABILIDAD es la capacidad de gobernar, es el proceso de interacción continua y de ajuste entre las necesidades de la sociedad y las capacidades del gobierno para responder a ellas.</p> <p>GOBERNABILIDAD es la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados</p>

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

	tiempo.	
--	---------	--

Fuente: Elaboración propia, 2005

El Gobierno de la Gestión Visible gobierna por políticas, proyectos y acciones y focaliza estratégicamente su actuación “hace ciudad” trezando tres aspectos clave: mejora la calidad de vida de los ciudadanos, se legitima por resultados y amplía la gobernabilidad local para hacerse reelegible. El GGV asume como principio hacer VISIBLE su gestión como medio para mercadearse políticamente. Visible de acuerdo al Pequeño Larousse Ilustrado (1996: 1037) significa “*que se puede ver, que se manifiesta de manera evidente y fácilmente perceptible, por lo que no admite dudas: es prueba visible*” y hacer VISIBLE la gestión es darle visibilidad a los resultados de la actuación de gobierno mediante la ejecución de políticas y proyectos. Esta realidad vincula el proceso de toma de decisión dirigido a “hacer ciudad” con el marketing urbano y político y los medios de comunicación, la divulgación de proyectos ejecutados y/o planificados en vallas publicitarias y en los medios. De esta forma el GGV genera confianza y amplía su legitimidad y capital político y por ende, la gobernabilidad local.

## 5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Esta parte de la ponencia se estructura en dos partes, en la primera se responden las preguntas planteadas en la introducción y en la segunda, se plantean los lineamientos para un GGV y un gestor urbano ético.

*¿Es posible un GGV y un gestor urbano ético? Es decir, ¿Cómo articular pragmatismo y ética?*

Del análisis realizado se puede concluir que un GGV y un gestor urbano ético y articular pragmatismo y ética es posible si el proceso de decisión dirigido a “hacer ciudad” se realiza desde una reflexión ética, que de acuerdo a Brown (1992) ayuda a definir responsablemente lo que debe hacerse. La ética al ser reflexión sobre la libertad y la acción está vinculada a la toma de decisiones, para Brown la ética forma parte del proceso de toma de decisión de la empresa/municipalidad y en este sentido, las decisiones sobre lo que debe hacer el GGV y el gestor urbano - las decisiones políticas - pueden beneficiarse de la reflexión ética. Para este autor la ética es el proceso de decidir lo que debe hacerse (el Alcalde y el gestor urbano es el que decide y logra que las cosas se hagan) y de reflexión sobre las razones que existen para adoptar un curso de acción propuesto y asume la responsabilidad como recurso para responder o, capacidad de respuesta, que necesita el gestor urbano o Alcalde para legitimarse y ampliar la gobernabilidad local. En este sentido, considera esencial la capacidad de las personas/gestor urbano, para sopesar las ventajas y desventajas de diferentes cursos de acción, así como de examinar las razones que los respaldan y elegir la más idónea.

El proceso de reflexión ética según Brown (1992) puede ayudar a tomar decisiones porque permite tener conciencia de los juicios de valor y de los supuestos que operan de modo implícito en el proceso de toma de decisión ya que, no se puede tomar una decisión política sin emplear juicios de valor y supuestos. Los supuestos que tienen pertinencia para la reflexión ética son los que Schutz (en Brown) ve como determinados por un motivo pragmático, estos supuestos podrían considerarse como conocimiento implícito para “conseguir que algo se haga”, característica de la práctica del gestor urbano. Para que una organización - el gobierno local y el gestor urbano - emprenda la reflexión ética como medio para mejorar su capacidad de respuesta y, su responsabilidad, debe desarrollar una cultura en la que el análisis ético de su proceso de toma de decisiones no sólo sea lógico sino también de sentido común, es decir, establecer el modo más eficiente de coordinar los medios para alcanzar los fines. Esta es una de las claves y guía para un GGV y un gestor urbano ético (Brown, 1992).

Para Cortina (2000: 292) una ética política que hace justicia a la realidad social es la que colabora en la formación de hombres autónomos y solidarios, tan alejada de un colectivismo homogeneizador como de un individualismo sin señas humanas de identidad. Para esta autora hemos accedido a una situación nueva, a ese tercer momento superador de unilateralidades, en la que aparecen o son principios éticos “el individualismo y la solidaridad”, heredados de tradiciones liberales y socialistas. En este nuevo contexto de acuerdo a Cortina (2000: 294) la política ira perdiendo ese halo que aún la transfigura, de religión secularizada y de esa apariencia de ideología que compromete la vida, para mostrar paulatinamente su *faz gestora*. En este sentido, Cortina propone a los políticos atender los valores compartidos por la realidad social y tratar de gestionar modelos sociales que permitan encarnarlos y que los hagan viables. Porque para esta autora, el campo de la política es el de lo posible, más que el de lo utópico, pero la tarea del político no es atenerse pasivamente a lo posible sino en *hacer activamente que lo valioso sea posible*. Para Cortina el ámbito de lo posible crece prodigiosamente en manos del *político responsable* y mengua en manos del *político pragmático*.

### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

En este contexto, ¿Qué ética debe asumir el político y el GGV? Según Cortina, debe ser “responsable de las consecuencias que sus decisiones” y en este sentido, el político adopta una *ética de la responsabilidad*, que debe servir la causa por la que fue elegido y de la que dice estar convencido, porque es la que da sentido a su actividad. En este sentido, la actitud que le conviene al político y al GGV es la *ética de la responsabilidad convencida*. La ética del gestor público - Alcalde y del GGV - se construye a partir de los principios de la ética aplicada, de la ética cívica y de la ética de la responsabilidad convencida. En este sentido y, para conceptualizar la *ética del GGV y del gestor de la ciudad*, incluyo también el planteamiento de Cortina para la *ética empresarial* que consiste en el descubrimiento y aplicación de valores y normas compartidas por una sociedad pluralista y los valores que componen la *ética cívica*, la *ética de las organizaciones* y la *ética de responsabilidad convencida*, en el ámbito de la gobernación local, lo cual requiere entenderla según un modelo comunitario y posconvencional, que considera justo lo que se adecua a principios universales, a los derechos humanos y a los valores superiores.

#### *Lineamientos para un GGV y gestor urbano ético*

Para diseñar unos lineamientos para un GGV y gestor urbano ético, asumo los pasos planteados por Cortina (1996:25), para la empresa que son los siguientes:

1. Determinar el fin específico del GGV y del gestor urbano que le hace responsable y le confiere legitimidad social.
2. Averiguar los medios adecuados para producir esos fines e incorporar los valores necesarios para alcanzarlos.
3. Indagar los hábitos que necesita adquirir la Municipalidad y el gestor urbano para incorporarlos e ir forjando el carácter que les permita deliberar y tomar decisiones acertadas en relación con las metas.
4. Establecer la relación que debe existir entre las distintas actividades y organizaciones (actores involucrados).
5. Discernir la relación entre actores/bienes internos y externos del GGV y del gestor urbano.
6. Conocer cuáles son los valores de la sociedad en que se inscriben.
7. Identificar los derechos reconocidos o la conciencia moral alcanzada por la sociedad.

El GGV y el gestor urbano para legitimarse socialmente deben producir los bienes que de ellos se esperan, respetar los derechos reconocidos por la sociedad en la que viven y los valores que esa sociedad comparte. Por otro lado y asumiendo como referentes los tres factores clave que plantea Cortina (2000), se puede señalar que la gobernación local/gestión urbana es una actividad humana con una finalidad social, de manera que las actitudes necesarias para alcanzar sus metas (búsqueda de calidad, solidaridad, pluralidad, autonomía con igualdad de oportunidades y democracia) son actitudes morales que se inscriben en una moral cívica, en la cual tanto los miembros de la Alcaldía como los ciudadanos, son interlocutores válidos. La aplicación de estos principios a la actividad de gobernación local y gestión urbana, significa lo siguiente:

1. La ética del GGV y del gestor urbano es una *ética de responsabilidad convencida*.
2. Puesto que el gobierno local/gestor urbano tiene una finalidad que le es propia y le da sentido, queda deslegitimado cuando se apartan de esa finalidad.
3. Los empleados y ciudadanos del municipio son interlocutores válidos que tienen derecho a ser respetados.
4. Los empleados y ciudadanos tienen que cumplir con sus obligaciones y corresponsabilizarse por la buena marcha del gobierno local y cooperar en la gestión eficiente de la misma.
5. Las municipalidades y el gestor urbano, deben atenerse a un marco posconvencional de justicia, no sólo legal, sino ante todo moral.
6. El cambio del modelo taylorista al posttaylorista es una auténtica exigencia de la conciencia moral de los tiempos.

Los valores de una institución posttaylorista de acuerdo a Cortina son: acrecentar la iniciativa de los miembros, sustituir la obediencia por la responsabilidad, dinamizar los recursos creativos de todos los colaboradores, desarrollar calidad de vida en el trabajo y en el contexto de la ciudad que se gestiona y, la clave del éxito está en la gestión participativa, en la formación continua y en compartir un destino colectivo y los ideales, tener un proyecto de vida compartido, o visión de la ciudad. Estos retos obligan al gobierno local a asumir un *ethos* determinado o estilo específico, si desea sobrevivir y legitimarse. Estos retos y los rasgos que los caracterizan según Cortina son los siguientes: Responsabilidad por el futuro

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

(proyecto de vida); Desarrollo de la capacidad comunicativa para legitimarse socialmente; Identificación de los grupos a atender para generar sentido de pertenencia y de confianza; El desarrollo de una cultura institucional donde se comparten valores; La personalización de la municipalidad y la generación de un capital-simpatía que infunda confianza e identidad y, que le permite conectarse con los ciudadanos, es decir, un perfil bien trazado que la distingue de las demás.

En este contexto, la confianza sustituye a la eficiencia que se fortalece a través de la responsabilidad social y ambiental de la institución. Para responder a estos retos es necesario un nuevo modelo de dirección ética, en el cual el Alcalde es un factor decisivo para que la municipalidad sea un *espacio ético*. Asumo siguiendo a Cortina, como dispositivos clave de la nueva racionalidad del Alcalde: la autoridad de animación, el enriquecimiento de responsabilidades, la delegación de poderes, la desburocratización, la actitud de escucha y diálogo (*ética argumentativa*); las medidas de redistribución de beneficios (*ethos solidario*), las políticas de formación permanente de personal y, la gestión responsable, participativa y horizontal, en un contexto de democracia deliberativa y dialogante (*ethos democrático*). Finalmente, coincido con Cortina (2000), cuando señala que dilucidar el modelo practicable, moralmente deseable y legítimo, que articule: realismo, atractivo moral y legitimidad, es hoy tarea prioritaria de la ética y la filosofía política, como es igualmente necesario para el GGV y el gestor urbano ético, diseñar y poner en práctica un “*modelo de gestión ética*” basado en la *ética de la responsabilidad convencida y la solidaridad*.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ayuda Urbana, Red Inter-Municipal. 2002. Finanzas Municipales ¿Qué es? En, [www.ayudaurbana.com/pages/finanzas/que\\_es](http://www.ayudaurbana.com/pages/finanzas/que_es).
- Brown, Marvin .1992. *La Ética de la Empresa. Estrategias para la toma de decisión*. Paidós Ibérica S.A. Barcelona. (España).
- Brugué, Quim y Gomà, Ricard. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Castells, Manuel. 2000. La era de la información. Vol.1 La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial. Segunda Edición.
- Cortina, Adela. 2000. *Ética sin moral*. Madrid: Editorial Tecnos. 4ª. Edición.
- Cortina, Adela.1996. *Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial*. Madrid: Editorial Trotta. 2ª. Edición.
- Ferrer y Arroyo, Mercedes. 2003. *Políticas Urbanas en el Gobierno Local. Del Plan al Gobierno por Políticas*. Tesis Doctoral en Ciencia Política. Maracaibo. DEPG. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia.
- Font, Antonio. 2000-2001. “La experiencia reciente de Cataluña”. URBAN, No.5, Otoño-Invierno. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid: Tanais Ediciones, s.a.
- Fukuyama, Francis. 1996. *CONFIANZA. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián. 1997. *Buen Gobierno y política social*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Kelly, Janet - coord - 2003. *Políticas públicas en América Latina*. Caracas: Ediciones IESA.
- Montagut, Teresa. 2000. *Política Social. Una Introducción*. Madrid: Editorial Ariel.
- Onetto, Fernando (1998). *Ética para los que no son héroes*. Buenos Aires: Editorial Bonum.
- Quero Castanys, Damián. 2000. “Andalucía. Después del Tropicalísimo”. URBAN Nº 5 Otoño-Invierno. 2000-2001. 102-121. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, ETSA. Madrid: Tanais Ediciones, s.a.
- Subirats, Joan. 1989. *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: MAP.
- Rifkin, Jeremy (2000). *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Barcelona: Editorial PAIDOS.
- Ruiz Sánchez, Javier. 2000-2001. “Planeamiento Territorial en Madrid. La experiencia reciente”. URBAN Nº 5 Otoño-Invierno.2000-2001:122-142. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid: Tanais Ediciones, s.a.
- Ziccardi, A -coordinadora- 1996. *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*. Instituto de investigaciones Sociales UNAM. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

- Uvalle, Ricardo. 2001. "Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea". Venezolana de Gerencia, Año 6 - No. 14. Maracaibo: Editorial Astro Data.

#### Entrevistas

- Arribas, Federico. 2001. Director Oficina de Planificación Urbana, OMPU, Alcaldía de Maracaibo, periodo 2000-2001.
- Buitriago, Larry. 2001. Director OMPU, Alcaldía de Maracaibo, periodo 1995-1999.
- Juan i Lluís, Santiago. 2001. Subdirector Ordenación del Territorio. Generalitat. Barcelona, España.
- Méndez, Omixa. 2001. Directora de Planes y Proyectos. Alcaldía de Maracaibo.
- Núñez, Luis Felipe. 2001. OMPU e IVIMA de la Alcaldía de Maracaibo.
- Perozo, Lino. 2001. OMPU e IVIMA de la Alcaldía de Maracaibo.
- Uvalle, Ricardo. 2002. Profesor e Investigador UNAM. México.

#### GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.