

## LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL



COAMO, CASA ALCALDÍA

La planificación estratégica se desarrolló para las operaciones militares. Tal origen no anula su utilidad para la planificación municipal; mucha de la tecnología militar "dura" y "blanda" ha sido incorporada al sector público y privado con éxito. Sin embargo, es necesario modificarla substancialmente para ajustarla a la praxis municipal, que difiere bastante del planteamiento militar de objetivos, opciones, tácticas y operativos.

El vocablo estrategia viene del griego "estrategos" que significa general; la persona que con su estado mayor prepara el plan general de ofensiva y defensiva para ganar una guerra. El principio básico es relativamente sencillo: conocer los aspectos fuertes y débiles, propios y los del enemigo, para debilitar sus fuertes y atacar sus débiles. El vocablo táctica también viene del griego y quería decir poner en orden; el vocablo operativo viene del latín y se refiere a ejecutar o realizar. Los soldados con sus oficiales inmediatos son quienes implantan el plan a base de operativos ordenados. En la evolución de las artes marciales el general cada vez se aleja más de los ejecutores o implantadores.

En la planificación municipal no hay enemigos que destruir, pero sí negociaciones que ganar, ya que se trata de conciliar los conflictos de intereses entre proyectos privados, entre proyectos públicos, y entre ambos tipos de proyectos. Aunque la guerra no excluye las negociaciones pro paz, las conduce bajo amenaza de destrucción. Las negociaciones municipales más bien podrían amenazar con acciones impositivas tales como exacciones, multas o impuestos.

La planificación militar es mayormente elitista, autoritaria, antidemocrática, y con un sesgo cuantitativo (en igualdad de condiciones tecnológicas). Se trata de una organización bien jerárquica, donde hay que cumplir las ordenes de arriba para abajo, so pena de muerte o cárcel. Exige una disciplina estricta, sin contemplaciones. Es una planificación secreta que debe recurrir al engaño continuo para despistar al enemigo. No tiene acción afirmativa para los grupos débiles o minoritarios y puede discriminar por sexo, raza o religión (esto último está cambiando).

Puesto que la competencia económica puede entenderse y explicarse como una guerra, aun entre las multinacionales monopólicas, no debe sorprender que la planificación estratégica militar fuese copiada y adaptada inicialmente por las corporaciones privadas, tales como *General Electric* en el 1972, que la utilizan con gran efectividad, incorporándole algunos elementos democráticos para permitir cierta autonomía a los niveles inferiores y responder mejor a la turbulencia táctica. No obstante estos ajustes, la empresa privada sigue siendo autoritaria, con un comportamiento democrático mínimo y con objetivos claros y permanentes. Trata de maximar el capital y las ganancias a corto y largo plazo. Tiene objetivos esencialmente económicos y cuantitativos, es mayormente secreta (evita la transparencia de sus planes), y puede discriminar con facilidad. No busca el interés público, ni tiene acción afirmativa mandatoria para grupos débiles o minoritarios.

Como el municipio es una corporación pública, la adopción de una planificación estratégica tiende a restarle a su comportamiento público y añadirle cierto comportamiento privado. Este énfasis estratégico concibe esencialmente al municipio como una entidad interesada en objetivos económicos y cuantitativos. Se insiste en que el municipio se considere en competencia con los demás municipios para que le ofrezca a la empresa privada lo que los demás ofrecen, a menor costo. O sea, para que el sector público internalice más costos privados, de modo que las corporaciones privadas puedan internalizar más beneficios públicos. La apropiación privada del plusvalor que genera el urbanismo es típico al respecto. La planificación estratégica sostiene que el municipio debe actuar más como una empresa privada y concentrarse en atraer las inversiones y los grupos económicos que puedan aportar más al fisco municipal y que utilicen menos sus servicios para mantener un superávit creciente de recaudos municipales.

Mucha de la alegada eficiencia de la empresa privada de servicios estriba precisamente en que tiene que operar selectivamente, o sea, que identifica y "crema" la flor y nata del mercado, respondiendo sólo a la demanda efectiva de clientes, rutas y comunidades. No están obligadas a servir la demanda inefectiva, la cual se la dejan al sector público, si no reciben subsidios. Tal sesgo ordeña lo mejor del mercado y le deja a la empresa pública la demanda inefectiva, pobre y deficitaria. Como la empresa pública tiene que servir a grupos, comunidades y rutas pobres su balance anual tiende a resultar deficitario. Esto no quiere decir que todas las empresas públicas sean eficientes; hay muchas ineficientes por razones de incorporar y mantener empleo político ineficiente. Lo que se quiere decir es que las privadas, para operar eficientemente, evaden el empleo político y se concentran en atender sólo la demanda efectiva. El municipio, como ente público, no puede obtener ganancias de los grupos medios y ricos para cubrir y subsidiar las pérdidas que le ocasionan la provisión de servicios a grupos, rutas y comunidades, módicas y pobres, que no pueden pagar el costo real. Por esta consideración, están obligados a ser más eficientes si desean ampliar y mejorar sus servicios. Un municipio que practique la planificación estratégica tiene que estar consciente del sesgo que introduce la planificación estratégica, so pena de faltar a su mandato público y político. La mayoría de las comunidades de ingreso medio y rico no quisieran tener cárceles, vertederos y otras molestias cerca, ni tampoco residenciales públicos o arrabales que necesitan servicios de infraestructura, física y social, y que tienen que ser pagados por las contribuciones de los pudientes. Ningún político se atrevería a respaldar un plan estratégico que ignore a los grupos y comunidades pobres; por eso utilizará la planificación estratégica, diz que para complementar la planificación comprensiva. Pero este alegato no subsana el hecho de que estará desviando fondos para pagar por una consultoría cara para beneficio de corporaciones y familias de ingreso medio y alto, dejando sin atender a las corporaciones y familias de ingreso módicos y bajos.

De igual forma en que la zonificación residencial exclusiva tuvo que intervenir legalmente para evitar que se impidiera el acceso de grupos módicos y pobres a comunidades de ingreso medio y alto, también convendría exigir por mandato legal que tanto la planificación estratégica como la comprensiva adopte un enfoque inclusivo, con participación mandatoria de las comunidades pobres sobre el uso de los recursos municipales.

La planificación estratégica separa más el plan de su implantación que la comprensiva, porque es generalmente realizada por firmas de consultores, ya que pocas veces es un producto de la oficina de planificación municipal. Aunque nada impide que se realice localmente, el alegato usual es que los de afuera conocen mejor el entorno. Y luego dejan al municipio con el plan para que lo implante como mejor pueda. Pero el municipio, como ente público, no puede divorciar la implantación de

una participación ciudadana efectiva en su elaboración, so pena de violar su mandato público, socavar la acción implantadora y perder respaldo político. La forma en que se hacen las cosas (los medios) es tan importante para la democracia como lo que se quiere lograr (los objetivos), y tal comportamiento es indispensable para una planificación democrática participativa. La planificación municipal tiene que ser populista, transparente y con sesgo cualitativo para mejorar la calidad de vida. Tiene que ser conciliadora, inclusiva y con acción afirmativa para los grupos pobres y minusválidos.

La planificación estratégica trata de adaptarse a la implantación democrática con el concepto de reclamante (*stakeholder*) como contrapartida del accionista (*stockholder*) y del bonista (*bondholder*) de la corporación privada. Sin embargo, esto no resuelve el problema de darle participación efectiva a los grupos más necesitados que carecen de organización efectiva. Los reclamantes se dividen en contribuyentes, clientes y empleados públicos, de modo que no hay incorporación explícita de las comunidades pobres. Además, la implantación exitosa del plan estratégico se pone a depender de auspiciadores poderosos y del liderato económico del municipio porque éstos son sus principales beneficiarios. Hasta ahora no se ha aplicado al mejoramiento de las comunidades pobres. Su validez sigue siendo para las clases y empresas poderosas, tanto internas como externas.

Lo anterior quiere decir que la planificación estratégica mayormente mejora la planificación comprensiva con un enfoque económico, competitivo y cuantitativo, para beneficio de los grupos y empresas poderosas de los municipios que deseen aprovechar la inversión privada externa, especialmente de las corporaciones multinacionales. Se trata de poner a los municipios en la posición de mejor postor, de ofrecer más concesiones y privilegios a las grandes corporaciones y a los proyectos residenciales para familias de ingreso medio y alto, con el propósito de allegar más fondos contributivos. La adopción de este tipo de planificación por todos los municipios, lo cual es improbable por que sólo los ricos pueden pagarla, resultaría en un juego de suma cero cuyo beneficio neto para el país tiende a ser nulo; algunos municipios ganarían lo que otros perderían.

Pero más que el concepto de competencia, el de complementaridad puede ser de mayor utilidad para la planificación municipal. Los municipios deben establecer consorcios o corporaciones conjuntas para el manejo y protección de los recursos y cuencas fluviales que comparten. Más que competencia, esta labor exige colaboración, cooperación y mayor responsabilidad compartida. Y, además, deben organizar empresas conjuntas publicoprivadas para lograr operaciones eficientes que permitan recuperar las inversiones manteniendo un concepto inclusivo de servicio.

Otro principio importante para la planificación municipal -- que no es incompatible con la planificación estratégica -- es el de idoneidad, la búsqueda y

aprovechamiento del potencial único que cada municipio tiene y de lo nuevo que puede ofrecer en la producción de bienes y servicios, al país, a Estados Unidos y al mundo. Este concepto amplía el económico de ventaja comparativa al añadirle atributos sociales. Al nivel estatal, los deportes (baloncesto, boxeo, béisbol, y otros) representan este aprovechamiento y aporte del potencial del país al mundo. Al nivel municipal, las playas, los lagos, las vegas, las montañas tienen su aporte único, igual que la sociedad municipal que siempre ha producido personas talentosas en las ciencias y las humanidades. Esta búsqueda de lo idóneo requiere de un apoyo interno, preferente y continuo, para que sean los residentes los principales actores del autodesarrollo municipal. Decir que proveer exención contributiva y mano de obra barata para enriquecer el capital externo contribuye al desarrollo idóneo de la sociedad puertorriqueña, por sí solo, no suena muy convincente.

A pesar de la crítica anterior, la planificación estratégica puede mejorar la planificación municipal si se modifica su enfoque. Lo que añade la planificación estratégica a la comprensiva es un énfasis en ponderar el intorino, lo exógeno, que puede ser el ambiente, lo estatal, lo federal o el capital multinacional, en términos de las oportunidades que ofrece y los peligros que implica. Entonces confronta el entorno, lo endógeno, en términos de sus fortalezas y debilidades. Estas consideraciones son importantes. Las ciudades como los países, siempre han estado en competencia por clientes y mercados. Esta visión era, frecuentemente, ignorada por la planificación comprensiva porque no lo exigía explícitamente. La incorporación de la evaluación del entorno a los pasos usuales de la planificación comprensiva puede mejorar la planificación estatal y municipal. He aquí, de forma resumida, los cinco pasos que exige la planificación estratégica:

- (1) formulación de misión, metas y objetivos;
- (2) ponderación del entorno, oportunidades y peligros;
- (3) evaluación de recursos disponibles, fortalezas y debilidades;
- (4) formulación estratégica, optando por el uso más económico y efectivo de los recursos disponibles para aprovechar las oportunidades y evitar los peligros del entorno;
- (5) adopción de la implantación más conveniente en costo y tiempo por los grupos y empresas poderosas.

Aquí el sesgo peligroso es que se privilegie lo externo; que lo exógeno determine lo endógeno; que se actúe para amoldarse a las demandas del entorno; que se ajuste lo propio a las exigencias ajenas. Tal como lo plantea la planificación estratégica conviene invertir el proceso para mejorar la planificación municipal y estatal. Se debe aprovechar el entorno para desarrollar el intorino y reforzar lo endógeno para evitar o contrarrestar los peligros de lo exógeno. Del otro modo lo interno se convierte en la

variable dependiente y lo externo en la independiente. Este sesgo del modelo experimental estadístico de las ciencias sociales conduce, cuando se aplica a la planificación, a un desarrollo dependiente y al bloqueo del autodesarrollo. La nueva secuencia que parece más lógica y conveniente sería la siguiente:

- (1) ponderación de los recursos internos y evaluación de problemas y potenciales del municipio;
- (2) evaluación del entorno y ponderación de posibles recursos públicos y privados aprovechables;
- (3) revisión de misión, metas y objetivos generales a base de la comparación de 1 y 2;
- (4) formulación de estrategia comprensiva e inclusiva, a base de reducir los daños al ambiente y ampliar los beneficios a los necesitados; y
- (5) estrategia de implantación, no para, sino con esos grupos, con los afectados, tanto con los beneficiados como con los perjudicados, para evitar que la sociedad se convierta en el objeto de la planificación, cuando debe ser sujeto y objeto de su desarrollo simultáneamente.

Una secuencia como la propuesta pone el énfasis en el desarrollo endógeno, en su evolución y mejoramiento, aprovechando así el intorno y lo exógeno. Fíjense que se pospone la formulación de metas y objetivos al tercer paso, luego de ponderar lo interno y lo externo. Este cambio ajusta la misión o metas generales a lo que parece factible lograr a corto o mediano plazo, o sea, le añade factibilidad y posibilidad al logro de objetivos parciales.

Siguiendo la estrategia general de desarrollo, el municipio debe apoyar los productores locales para que aumenten y dispersen más exportaciones y para que sustituyan más importaciones diversificando la producción interna. Además, debe respaldar la producción de nuevos bienes y servicios así como la eliminación de la producción dañina a la población y al ambiente. La segunda matriz básica de la planificación estratégica también necesita modificarse porque tiene un sesgo a favor del crecimiento como criterio económico cuantitativo con relativa indiferencia por lo cualitativo. Luego de ponderar las oportunidades y peligros del entorno y de confrontarlos con las fortalezas y debilidades del intorno, se escogen las mejores opciones a base de su capacidad para influir y sus oportunidades para crecer, según se ilustra en la tabla siguiente.

	MUCHA	REGULAR	POCA
CAPACIDAD PARA INFLUIR	X	+X	0
OPORTUNIDAD PARA CRECER	X	+X	0

Supuestamente se escogen las alternativas estratégicas que corresponden a un combinación de la mayor capacidad de influir con mayor oportunidad de crecer. Un lastre que proviene de la prioridad para crecer que tiene como meta de la planificación estratégica corporativa privada. Esta matriz es muy simplista y su precisión económica y cuantitativa es engañosa y peligrosa.

Pero el crecimiento per se es un objetivo cuestionable para la sociedad puertorriqueña actual. La estrategia que los municipios podrían aprovechar mejor sería una que se puede llamar minimax. O sea, minimar el crecimiento cuantitativo que relega o ignora lo cualitativo y maximar el desarrollo cualitativo que relega lo cuantitativo. Aunque lo cuantitativo y lo cualitativo no se excluyen mutuamente ya que son un par dialéctico, el proceso de cuantificar lo cualitativo es más apropiado que cualificar lo cuantitativo para asegurar el énfasis en mejorar la calidad de vida. De hecho, tal es el proceso usual, primero se determinan las necesidades, tales como la vivienda y la alimentación, y luego se cuantifican. El sesgo económico cuantitativo tiende a ignorar lo cualitativo porque busca y le basta el beneficio monetario. Es la diferencia entre usar el dinero para comprar aquellas cosas que mejoran la calidad de vida y usar las cosas para sacar dinero.

Acercar la población a cero crecimiento (natalidad igual que mortalidad y emigración igual que inmigración) con el continuo mejoramiento de su educación y sus destrezas, y la continua reducción de la morbilidad (días perdidos por enfermedad o accidentes anualmente) es una meta más conveniente para la sociedad puertorriqueña actual y futura. Limitar el urbanismo actual para proteger el ambiente y mejorar las áreas urbanas actuales, renovando los arrabales y densificando las comunidades internas, también sería más conveniente. Suspender la construcción de más autopistas y mejorar la calidad y el mantenimiento de la red vial actual, tendiendo a mantener constante los automóviles (pero sustituyendo los peores y cambiando a metanol los actuales) también sería una meta mas conveniente. En este esquema la planificación estratégica municipal trataría, prioritariamente, de mejorar el ambiente construido y la sociedad que lo crea, que a su vez queda atrapada por él, a menos que continuamente lo renueve y mejore.

### *Bibliografía:*

1. Ansoff, H. I., et al. *El Planteamiento Estratégico*. Trillas: 1983.
2. Christopherson, S. *How the State and Market are Remaking the Landscape of Inequality*. DCRP, Cornell University, NY: 1991.

3. Hernández, O. *Community Empowerment in Developing Countries*. DCRP, Cornell University, NY: 1991.
4. Swanstrom, T. *Strategic Planning for Cities*. JUA, V9, N2: 1987.
5. Altshuler, A. A. & Gómez Ibáñez, J. A. *Regulation for Revenue*. The Brookings Institute: 1993.
6. Jacobs, J. *La Economía de las Ciudades*. Península: 1971.
7. Cook T. D., *Métodos cualitativos y cuantitativos*. Morata: 1986.
8. Bryson J.M. & Einsweiler R. C., *Strategic Planning*. APA: 1988.