

Caso de estudio: Mahoney

MILES MAHONEY Y PARK PLAZA

En mayo de 1972 el gobernador Francis Sargent nombró a Miles Mahoney consejero del “Department of Community Affairs” [departamento de asuntos sociales] (DCA).^{*} Mahoney asumió el control de la agencia para la cual recientemente el Parlamento de Massachusetts había aprobado una partida presupuestaria. Comprometido con la reconstrucción de las ciudades y los pueblos de Massachusetts, el Parlamento otorgó al consejero de Asuntos Sociales poderes de gestión y normativos suficientes para conseguir sus objetivos.

Concretamente, el DCA recibió fondos públicos para crear un gabinete de planificación que realizara encuestas sobre las necesidades de vivienda pública, y que prestara servicios tales como guarderías infantiles o que concediera ayudas para el alquiler a ciudadanos necesitados. Al mismo tiempo, el Parlamento concedió a Mahoney amplios poderes normativos, el más importante de los cuales le autorizaba a decidir sobre el poder de dominio público para permitir a los promotores privados agrupar parcelas de terreno para grandes proyectos de reurbanización que pudieran satisfacer objetivos públicos y privados. Regulaciones estrictas limitaban el uso que Mahoney podía hacer de dicho poder, imponiéndole condiciones específicas. El Parlamento también concedió a Mahoney la capacidad de decisión sobre todos los planes de vivienda y desarrollo y urbanización local, además de la facultad de nombrar los miembros de los consejos de vivienda oficial y la provisión de asistencia técnica a las autoridades locales.

Mahoney pensó que el mandato parlamentario para el DCA suponía “una oportunidad única para integrar la renovación urbana, la vivienda, los servicios sociales y la planificación”. Asimismo, en el momento de tomar posesión de su cargo, consideró que el potencial de la ley estaba ampliamente infrautilizado. De hecho, para él, las prioridades y valores del DCA parecían

^{*} El cargo de Mahoney es el de comisionado. Aunque dicha denominación existe en el sistema español, generalmente asociado a proyectos especiales (Comisionado de Defensa de Derechos Civiles, del Milenario de Cataluña...), el cargo correspondiente es el de consejero de una comunidad autónoma. El departamento de Mahoney en España suele denominarse de Asuntos Sociales o Bienestar Social. (N. del t.)

equivocadas. El DCA estaba poco más que auspiciando “intereses económicos de los ciudadanos del centro de la ciudad”. Como resultado, las comunidades pobres estaban siendo desplazadas para la construcción de carreteras, edificios de oficinas y hoteles. Y eso no era lo peor, sino que, además, se excluía a los pobres de la planificación que afectaba directamente a sus vidas.

Mahoney pronto desarrolló una visión diferente sobre cómo los recursos del DCA podían utilizarse para producir valor público. En los términos expuestos en el capítulo 3, desarrolló una nueva estrategia para el DCA.

Esencialmente, con esta nueva estrategia Mahoney pretendía frenar el proceso de reurbanización y asegurar que la población pobre desplazada tuviera un sitio adecuado adonde ir. Pidió que cada proyecto de reurbanización incluyera planes de relocalización. Además, encargó un estudio para determinar las necesidades de vivienda pública en el Estado. Todas estas acciones tenían como objetivo redistribuir los beneficios de los proyectos de urbanización de los ricos hacia los pobres.

Políticamente, Mahoney se sintió autorizado para llevar a cabo estos importantes cambios, porque los valores sociales que impulsaban su estrategia parecían absolutamente coherentes con la filosofía política de la administración Sargent.

De hecho, había expuesto explícitamente su posición en la entrevista durante la cual aceptó el cargo y asumió que le habían dado el puesto por dichos valores. Ahora, intentaba reforzar el apoyo político para sus objetivos utilizando su poder formal concediendo a los pobres más voz en la formulación de los planes de desarrollo local.

Operativamente, utilizó su poder de tres maneras para conseguir sus principales objetivos. Primero, congeló los fondos para asistencia técnica a las autoridades locales de urbanismo y los usó en su lugar para crear un equipo de expertos. Segundo, nombró gente pobre en los consejos locales de planificación para incrementar su influencia y habilidad en el diseño de los proyectos de reurbanización. En tercer lugar, empezó a rechazar por primera vez los planes aprobados por las autoridades locales que ignoraban los intereses de los ciudadanos pobres que podían verse afectados por los proyectos.

Estas acciones, llevadas a cabo dentro de los límites de sus poderes formales, desplazaron la capacidad decisoria sobre los proyectos de reurbanización del ámbito local al estatal y de las elites locales a los pobres. Tal y

como podía preverse, el ritmo reurbanizador disminuyó y emergieron proyectos de urbanización más acordes con las necesidades de los pobres.

Poco después de ser nombrado, y estando en el ecuador del proceso de puesta en práctica de la estrategia del DCA, la ciudad de Boston le presentó un plan de reurbanización para su aprobación. El plan se refería a la zona del Park Plaza: un área de terrenos rodeados al norte por el Parque Público de Boston y situada en medio del distrito financiero y comercial. La zona de reurbanización también incluía un área conocida como la zona de combate: peep-shows, bares de strip-tease y nightclubs, donde reinaba la prostitución y cada noche había peleas.

El plan se dividía en dos fases. La primera se centraba en las parcelas cercanas al parque público y proponía la construcción de un hotel de 1.000 habitaciones, un edificio de oficinas de un millón de metros cuadrados, un centro comercial de 500.000 metros cuadrados, un aparcamiento para 3.000 coches, y tres torres residenciales con 1.400 apartamentos de lujo y 150 casas de nivel medio-bajo, “si se otorgaban subvenciones”. Aunque económicamente rentables, dichas actividades no podían ser consideradas de gran interés público.

La segunda fase abordaba la reurbanización de la zona de combate. Probablemente se podía asociar algún valor público a dicha operación. Pero los promotores no presentaron ningún proyecto específico para su renovación. Sólo lo mencionaban como una parte del proyecto a desarrollar en el futuro.

El plan presentaba una característica inusual: no solicitaba financiación pública. El único recurso público que los promotores solicitaban era el poder sobre el dominio público para agrupar las parcelas contiguas. La ausencia de solicitud de subvención sorprendió bastante ya que los promotores - Mortimer Zuckerman y Edward Linde - contaban con una financiación modesta (6 millones de dólares), especialmente si se tenía en cuenta la envergadura del proyecto, 260 millones.

A pesar de su aparente debilidad, el proyecto pronto obtuvo la aprobación del alcalde, del consistorio de la ciudad de Boston, y de la “Boston Redevelopment Authority” (BRA) [autoridad de urbanismo de Boston]. El Departamento de Asuntos Sociales nunca había rechazado un plan presentado por la ciudad de Boston.

Sin embargo, para Mahoney y su equipo, el plan Park Plaza debía ser rechazado. Según el estatuto del departamento, para aprobar el proyecto de

reurbanización y, consiguientemente, autorizar el uso del dominio público, debían cumplir seis condiciones: 1) el proyecto no debía ser realizado por una sola empresa privada; 2) el plan tenía que ser coherente con las necesidades locales; 3) el plan financiero debía ser adecuado; 4) el área del proyecto debía estar en ruinas; 5) el plan debía ser suficientemente completo; y 6) incluir un plan aceptable de relocalización de los arrendatarios y propietarios.

Se podía argumentar que el apoyo de la BRA al plan satisfacía el requisito de ser coherente con las necesidades locales. Pero era difícil confirmar cualquier otro requisito en base a los hechos constatados.

Probablemente, el problema más importante era la división del plan en dos fases. Sólo se podía esgrimir el interés público como justificación para la segunda fase del proyecto. Sin embargo, el DCA no podía confiar en que los promotores completarían dicha fase. De hecho, la rentabilidad económica del proyecto favorecía el pararlo una vez completada la primera fase.

La débil posición financiera de los promotores planteaba otro interrogante. Su posición era particularmente problemática dado que la justificación para la participación pública en el plan dependía de la segunda fase, cara y financieramente arriesgada. Si las reservas financieras de los promotores se acababan en la primera fase, la segunda fase jamás se iniciaría, y el interés público no sería satisfecho.

Estas consideraciones disuadieron a Mahoney y a su equipo de aprobar el proyecto. De hecho, diferentes personas en su departamento estaban convencidas de que era absolutamente ilegal. Pero Mahoney y su equipo tenían una razón más para oponerse.

Hay que recordar que una parte crucial de la estrategia global de Mahoney para el DCA dependía de la capacidad del departamento de adquirir mayor peso en los planes de reurbanización locales. En el momento en que Mahoney tomó posesión de su cargo, existían pocos precedentes para que el DCA jugara ese papel. De hecho, el DCA era percibido meramente como un trámite burocrático más, sobre todo por el Ayuntamiento de Boston. Sin embargo los proyectos más importantes de reurbanización del Estado de Massachusetts tenían lugar en Boston. Si el DCA conseguía influencia en todo el Estado excepto en Boston, estaría incidiendo en una parte muy pequeña de cometido. Pero si conseguía influir en Boston, no sólo podría extender su influencia en ese ámbito crucial, sino que el resto de municipios se avendrían más pronto. Así, las debilidades del proyecto Park Plaza constituían una

oportunidad estratégica para Mahoney, una oportunidad para oponerse con éxito al Ayuntamiento de Boston y establecer el precedente de una supervisión más estrecha de los planes de reurbanización locales por parte del Estado.

Después de dialogar y conseguir el apoyo de Sargent y su equipo, Mahoney anunció su decisión de rechazar el plan para Park Plaza. Dicha decisión fue recibida con indignación por parte del alcalde, con furia por parte de los promotores, y con oposición frontal por parte de los sindicatos de la construcción y los líderes empresariales locales. Al cabo de poco, los periódicos se unieron a las críticas contra la decisión de Mahoney. La oposición alcanzó tal intensidad, que el Parlamento del Estado decidió aprobar una enmienda que retiraba el poder de resolución de los planes locales de reurbanización al consejero del DCA. El gobernador Sargent vetó dicha enmienda para preservar el poder de Mahoney, pero tuvo que soportar una tormenta de críticas por parte de los trabajadores de la construcción.

Más tarde, los promotores presentaron un nuevo plan para Park Plaza. Sin embargo, antes de que Mahoney o su equipo vieran el plan, el gobernador convocó una rueda de prensa y anunció que, aunque no quería prejuzgar la decisión del consejero Mahoney, en su opinión el plan suponía una mejora sustancial. Dijo: “Park Plaza es ahora, en mi opinión, un proyecto en vías de hacerse realidad”.

Un ferviente deseo de resolver el tema de Park Plaza llevó al gobernador a hablar de manera tan entusiasta. Juntamente con su equipo estaba preparando el anuncio de su decisión de parar la construcción de una autopista en Boston. Esta decisión iba a afectar a los mismos intereses que apoyaban el proyecto Park Plaza, es decir, los constructores de Boston. Si Sargent denegaba el permiso para la construcción futura de autopistas y para el Park Plaza, tendría que hacer frente a una fuerte oposición de las asociaciones de constructores. Si lograba convencer a Mahoney para que aprobara el Park Plaza, probablemente su decisión de parar la construcción de autopistas generaría menor oposición.

Desafortunadamente, la rápida revisión que Mahoney y su equipo hicieron del plan no les llevó al mismo optimismo que al gobernador. La revisión reveló tan sólo cambios estéticos en el plan original. Los problemas clave eran los mismos.

Mahoney se enfrentaba a un dilema. Por un lado, podía ceder a la creciente presión política y aprobar el plan a pesar de sus reservas. Por otro lado, podía rechazar el plan y esperar a ver si su decisión era revocada. El

gobernador podía cesarlo y nombrar a alguien que aprobaría el proyecto. O, el legislativo podía intentar quitarle otra vez el poder de resolución sobre los proyectos locales. Esta vez, el gobernador podría decidir no apoyarlo.

PROMOCIÓN, NEGOCIACIÓN Y LIDERAZGO: LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN POLÍTICA

Los directivos públicos deben implicar a los actores del entorno político externo para conseguir apoyo político, ganarse la legitimidad y movilizar a los actores que están fuera del ámbito directo de su autoridad. Pero ¿cómo hacerlo?

Lo que, inicialmente, puede parecer una cuestión puramente técnica, es también una cuestión ética. La manera en que los directivos públicos implican a su entorno político determina la calidad de la gobernabilidad democrática de que gozan los ciudadanos. Afecta a la convicción que tenemos de que los directivos públicos persiguen propósitos genuinamente colectivos en lugar de su interés personal o sus propias concepciones del bien público. Las técnicas que se utilizan para que los directivos dominen o perviertan el juego democrático en su propio interés deben rechazarse por ser incompatibles con la mejora práctica de la gestión pública. Hablar de “mejora práctica” significa hablar de la necesidad de que las técnicas sean a la vez éticas y eficaces.

Para explorar las mejores prácticas de la gestión política, consideremos las respuestas que Mahoney y Sencer dan a las situaciones a las que se enfrentan. La última vez que hablamos de Mahoney estgaba considerando su decisión sobre Park Plaza. Por su parte, Sencer buscaba una manera de movilizar a la nación para responder a la amenaza de una epidemia.

LAS INICIATIVAS DE MAHONEY

Para Mahoney parece que el momento oportuno para la gestión política ya ha pasado. Capítulos atrás lo dejamos defendiendo en solitario un proyecto que había adquirido un apoyo político considerable. Las pocas opciones que estaban a su alcance ponen de manifiesto el precio que hay que pagar por no haber pensado antes en una gestión política eficaz. Sin embargo, al revisar su actuación, un observador imparcial debería señalar tanto los resultados negativos como los positivos.

Inicialmente, Mahoney cumplió con la tarea central de la gestión política: consiguió el apoyo del gobernador para rechazar el plan Park Plaza. De hecho, el apoyo del gobernador fue tan sólido que vetó la enmienda que le hubiera quitado a Mahoney sus competencias. Este tipo de apoyo es más bien excepcional, y Mahoney supuso que se mantendría. Sin embargo, visto con perspectiva, el apoyo del gobernador no tenía una base muy sólida. De hecho, emergió del proceso de decisión ordinaria del gabinete. Un nuevo subordinado político, en este caso Mahoney, presenta una cuestión complicada a su jefe, el gobernador Sargent. El jefe se muestra de acuerdo con la decisión que el subordinado quiere tomar. El subordinado toma la decisión y se olvida del tema.

El problema es que el tema no se acabó ahí. Al contrario, Mahoney se vio inmerso en continuas negociaciones con la BRA y los promotores, que no iban por el buen camino. Mahoney continuaba insistiendo en que los promotores debían asegurar la financiación y mostrar un mayor compromiso con el desarrollo de la zona de combate. Los promotores se negaron a hacer dichas concesiones. Ocho meses más tarde, el estado de las negociaciones llevó al gobernador Sargent a convocar una rueda de prensa. Aunque el nuevo plan no difería en casi nada del anterior, Sargent lo aceptaba.

En su lucha por encontrar el apoyo necesario para rechazar Park Plaza, Mahoney debía haber pensado en dos cuestiones que le hubieran hecho ver su equivocación y las opciones de que disponía. En primer lugar, ¿por qué las negociaciones con los promotores no fueron bien? Y, en segundo lugar, ¿por qué el gobernador cambió de opinión?

Las dificultades de las negociaciones se pueden achacar, en parte, a la personalidad de los protagonistas. Mahoney, el director de la BRA y los promotores, todos hombres decididos y obstinados, están acostumbrados a actuar por su cuenta. Dichas actitudes a menudo hacen fracasar las negociaciones. El fracaso también se puede atribuir a problemas técnicos en el proceso negociador. Mahoney debía negociar con los promotores a través de la BRA, y no directamente.

Pero el conflicto provenía de una concepción errónea: ambas partes asumieron que podían conseguir lo que querían sin negociar. Mahoney, confiando en que el gobernador continuaría apoyándole, pensó que si se mantenía firme, podría paralizar el proyecto o dictar los términos de su aprobación. Los promotores, apoyados por la ciudad de Boston, que tiene una larga historia de enfrentamiento con el DCA, creían que podían ganar. Así, ninguna de las partes tenía demasiado interés en negociar.

Mahoney tenía que haberse percatado de que si los promotores se habían mostrado reticentes a ceder en el pasado cuando el gobernador le apoyaba, estarían aún menos dispuestos a ceder si el gobernador le retiraba su apoyo. Para mantener su capacidad negociadora Mahoney debía volver a conseguir el apoyo del gobernador.

¿Por qué dejó el gobernador de apoyar a Mahoney y de manera tan abrupta? Podemos considerar tres posibilidades. Primero, el precio político por apoyar la posición de Mahoney puede que fuera simplemente demasiado elevado. Sargent estaba dispuesto a apoyar a Mahoney durante un tiempo, pero cuando las manifestaciones de oposición crecieron y no aparecía ninguna muestra de adhesión, no podía seguir manteniendo la misma posición.

Segundo, el gobernador pudo convencerse de que el proyecto de Park Plaza era valioso. A pesar de sus dudas sobre la viabilidad financiera y la legalidad del proyecto, pudo haber decidido que, al juzgar el valor del proyecto para la ciudad, debía respetar las opiniones de los representantes de la ciudad, antes que las de su ministro, incluso aunque lo hubiera nombrado él.

Tercero, Sargent pudo haber cambiado de parecer debido a que las repercusiones políticas de la decisión de Park Plaza limitaban sus opciones en la gestión de una cuestión más importante en otro ámbito. Mientras Mahoney lidiaba el tema de Park Plaza, el gobernador y su ayudante, Al Kramer, consideraban la posibilidad de aparcar el proyecto de construcción de la autopista que iba a pasar cerca de Boston. Estaban dispuestos a hacerlo, pero sabían que si lo hacían deberían pagar un precio político considerable, principalmente a la industria constructora. Desafortunadamente, este colectivo era el mismo que se vería negativamente afectado por el rechazo al Park Plaza. Rechazar ambos proyectos en el mismo espacio de tiempo podría considerarse como una declaración de guerra contra el sector de la construcción, con consecuencias electorales para la administración de Sargent. Denegar el proyecto de las autopistas y aceptar Park Plaza calmaría un poco los ánimos de los constructores. Sargent necesitaba la aprobación de Mahoney al proyecto Park Plaza para darle la posibilidad de decir no al proyecto de la autopista.

Es significativo que ni Sargent ni Kramer se lo explicaran a Mahoney. Lo normal en una reunión del ejecutivo sobre la estrategia global de la administración en un proceso de planificación, es que dichos temas se comenten. No se analizan los temas sólo por su importancia intrínseca sino por su interrelación. Dicha interrelación no sólo se analiza en términos técnicos, es

decir en la medida en que afectan al funcionamiento y la disponibilidad general de recursos financieros y gerenciales, sino también en términos políticos.

Pero diseñar y poner en marcha dichos sistemas de planificación se requiere capacidad y no poca confianza entre los actores principales. En este caso, el ingrediente crucial, la confianza construida a partir de experiencias y valores comunes, parece ausente. Sargent y Kramer no pueden estar seguros de que Mahoney considerará el problema como suyo. Probablemente verá el dilema como un problema político que no le concierne. Mahoney puede incluso ir a la prensa para quejarse de la existencia de presiones políticas que le llevan a tomar una decisión errónea sobre el proyecto Park Plaza. Cualquiera que sea la razón, esta discusión crucial nunca tuvo lugar.

Hay que destacar que la ausencia de confianza obligó a Mahoney a esforzarse más para obtener apoyo político para su decisión. No pudo conseguir ni el tiempo ni el espacio psicológico para defender su posición ante el gobernador.

Pero la falta de confianza también perjudica al gobernador. Después de todo, Sargent tiene el mismo problema que Mahoney. Sargent necesita tanto a Mahoney como Mahoney a Sargent. Como Mahoney, el gobernador desea dar por resuelta la decisión de Park Plaza y que el proyecto se resuelva de manera satisfactoria para todo el mundo. Hubiera sido perjudicial para el gobernador que Mahoney se quejara públicamente de la presión política sobre la decisión del Park Plaza. En resumen, el gobernador quería que Mahoney aprobase el proyecto de manera entusiasta y aportara así su credibilidad, conocimiento y reputación moral al proyecto. Sin esto, los objetivos del gobernador podían verse frustrados. El hecho de que el gobernador necesitara la aprobación de Mahoney, le otorgaba a éste alguna capacidad de influir sobre Sargent y un cierto margen de negociación. Pero Mahoney debía utilizar esta capacidad sutilmente si no quería ser acusado de deslealtad o insubordinación.

Habiendo perdido el apoyo del gobernador, Mahoney debía reevaluar su posición y calcular cómo mejorarla. Al hacer este cálculo, Mahoney se dio cuenta de que sólo disponía de una semana o dos para actuar. El plazo era corto por tres razones.

Primero, tal y como hemos señalado más arriba, el anuncio de Sargent de que el plan “se iba a convertir en realidad” generó un torrente de llamadas de los periodistas. Mahoney recibía llamadas diarias para saber si ya había tomado

una decisión. Si posponía su decisión demasiados días, aquellos que deseaban una rápida aprobación, y entre ellos los promotores, podían quejarse del retraso.

Segundo, Mahoney había dedicado ocho meses al problema, y con escasos resultados. Su reputación como directivo competente estaba en cuestión, y cualquier petición de mayor tiempo para estudiar el plan hubiera sido percibida como poco creíble.

Tercero, el plazo para la decisión sobre la autopista se acercaba. El gobernador y su equipo, que querían que el tema del Park Plaza se resolviera favorablemente antes de que decidieran aparcar la construcción de la autopista, presionaron a Mahoney para tomar la decisión.

La inminencia de la fecha tope eliminaba muchas opciones que en otras circunstancias Mahoney podía haber considerado, como la movilización de un colectivo que apoyara su decisión. Era demasiado tarde para reformular el tema y transformarlo de una cuestión de desarrollo económico y competencia local en una cuestión de justicia y legalidad, ya que los periódicos ya habían mostrado su apoyo al proyecto. Debido a que Mahoney llevaba ya varios meses considerando el tema, también era demasiado tarde para constituir un panel consultivo de expertos para estudiar el tema.

Probablemente Mahoney hubiera tenido que pedir al gobernador más tiempo o la retirada de su entusiasta declaración sobre el nuevo plan. Esto hubiera dado a Mahoney mayor poder de negociación ante los promotores. Existía alguna posibilidad de que Mahoney pudiera convencer al gobernador de la necesidad de retractarse de su declaración pública. Mahoney tenía un poder limitado, a pesar de que tanto él como el gobernador sabían que aún podía perjudicar el proyecto Park Plaza, y de esta manera al gobernador y a la decisión sobre la autopista. Sargent se anticipó a la necesidad de negociar con Mahoney comprometiéndose previamente a apoyar el proyecto Park Plaza.

Esencialmente, Mahoney no tenía otro apoyo para rechazar el plan que sus poderes formales y su convicción de que era ilegal y poco valioso para la población, por lo que no estaba justificado el uso del poder sobre el dominio público. Podía haber rechazado el proyecto otra vez y haber esperado las consecuencias. Podía aprobar el proyecto y dedicarse a otros temas. O podía dimitir discretamente y dejar que el nuevo ministro aprobara el proyecto. Todas las opciones eran malas. Y revelaban el precio de una gestión política poco inteligente.

Mahoney acabó dimitiendo y criticando duramente al gobernador. Sus críticas al proyecto fueron lo suficientemente duras y convincentes como para que los promotores retiraran el plan. En esa área no se construyó nada durante años. La estrategia de Mahoney para desarrollar y utilizar el DCA con el fin de defender un desarrollo económico socialmente responsable languideció sin su liderazgo. Al fin y al cabo, el resultado no fue muy bueno.

Extracto de: **Mark Moore**, "*Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*", 1ª edición, Barcelona, Paidós, 1998, capítulos 3 y 4.
Documento transcrito y revisado por Rafael Vallejos.
Diploma en Gerencia Pública - Superintendencia de Electricidad y Combustibles