

## **1.1. ÁREA DE REFLEXIÓN 6. MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL**

### **1.1.1. Ideas marco**

#### **a) *De dónde venimos?***

Los gobiernos locales han desempeñado a lo largo del último siglo una posición secundaria y subordinada con respecto a otros niveles de gobierno (nacionales) en la conformación de los intereses públicos, independientemente del modelo de incardinación del poder local en el mapa de las instituciones públicas y de su diversa capacidad para la gestión de servicios:

- Modelo nórdico: sistemas legislativos nacionales y burocracias locales de bienestar (concentración de gasto y empleo público).
- Modelo mediterráneo: burocracias nacionales integradas y papel residual de los gobiernos regionales y locales.
- Modelos mixtos: sistemas nacionales (legislación, financiación y planificación) y producción parcialmente descentralizada.

El estado del bienestar ha sido construido a través de burocracias nacionales de obediencia estatal o, al menos, mediante sistemas nacionales de acceso y disfrute de los derechos sociales, cuya producción ha sido parcialmente descentralizada a gobiernos regionales y locales.

Las principales consecuencias de esa visión han sido las siguientes:

- Insuficiencia financiera: Los gobiernos locales han sufrido en la mayoría de los casos un déficit crónico de financiación derivado de su posición residual en el reparto de las fuentes de financiación fiscal.
- Uniformismo organizativo: Otra consecuencia ha sido la consideración de los entes locales bajo criterios uniformistas en lo que se refiere a su aparato institucional-organizativo, lo que explica su difícil adaptación a las circunstancias locales de elaboración y ejecución de políticas públicas.
- Consideración de la proximidad como mero factor de eficacia operativa: Los gobiernos locales han sido considerados, en el mejor de los casos como portadores del factor de proximidad al que se atribuye en algunas políticas un valor de eficacia operativa

**b) ¿Dónde estamos?**

En el caso español, la posición secundaria y subordinada de los gobiernos locales (y sus consecuencias) se han visto agravadas por las características de su propio proceso político y económico. La democratización tardía del estado y el desarrollo paralelo de una profunda descentralización territorial hacia las Comunidades Autónomas y de la construcción de un Estado del bienestar moderno, han relegado a los municipios a un papel muy secundario del escenario político.

Por un lado, las Comunidades Autónomas han visto a los municipios con el recelo de un competidor por el espacio político de la prestación de servicios a los ciudadanos, y por otro lado, el gobierno estatal se ha esforzado por converger hacia fórmulas de reconocimiento y organización de los servicios del bienestar de ámbito nacional, que ignoraban el papel a desempeñar por los municipios.

Los gobiernos locales en España acusan además fuertes rigideces e insuficiencias procedentes de:

- Un marco competencial restrictivo e inadecuado.
- Un régimen de financiación muy discriminatorio en su capacidad de acceso a los ingresos fiscales. Insuficiencia presupuestaria.
- Debilidad de la función gerencial en relación a los actores políticos y profesionales.

A pesar de sus limitaciones, las potencialidades inherentes al gobierno local como poder político y cauce de prestación de servicios, han puesto en evidencia la irrealidad de su marginación institucional. Los gobiernos locales han demostrado, más allá de su poder formal, una enorme capacidad de adaptación a las necesidades de los ciudadanos y una indiscutible capacidad política para interpretar los problemas colectivos y buscarles una respuesta.

De ahí el crecimiento de su legitimidad política y de su significado organizativo, siendo el nivel de gobierno mejor percibido por los ciudadanos y que más ha crecido en su capacidad de gestión en los últimos años.

**c) ¿A dónde vamos?: El nuevo localismo**

El creciente protagonismo político y de gestión de los gobiernos locales no es sólo un fenómeno de nuestro país. Se ha acuñado la expresión “nuevo localismo” para expresar la fortaleza que está adquiriendo el gobierno local en la salida de la crisis del estado del bienestar.

Globalización y localismo son las ideas fuerza de un reajuste institucional que va a cambiar el peso relativo de los diversos niveles de gobierno. El nuevo localismo se puede descomponer en los siguientes elementos:

- De la administración al gobierno local: Expresa el redescubrimiento de la naturaleza política de la institucionalidad local, más allá de su potencial de eficacia operativa derivado de su posición de proximidad y asociado a una superior capacidad política de interlocución con la sociedad y unión de voluntades para resolver problemas colectivos.
- El desarrollo de la democracia local: Supone la ampliación y profundización de los mecanismos de representación y participación en la elaboración e implantación de políticas locales, con especial énfasis en el desarrollo del tejido asociativo que conforma el capital social del territorio.
- La focalización del gobierno local en las políticas de servicios personales: Orientadas a la calidad de vida de los ciudadanos y en las que los factores de representatividad y proximidad constituyen una variable crítica de eficacia y eficiencia.
- La potenciación de la gestión pública: Desde modelos e instrumentos gerenciales adaptados a las características institucionales de los gobiernos locales y a los ejes centrales de sus políticas públicas.

**1.1.2. Temas de debate**

A continuación se resumen los principales comentarios, reflexiones y sugerencias planteadas a lo largo del debate que siguió a la presentación. En primer lugar cada asistente realiza una presentación sobre su propia experiencia con relación al tema abordado, abordándose posteriormente el debate de los temas más importantes surgidos de esas presentaciones.

Inicialmente se destaca que cada municipio/ciudad tiene su forma de ser y no se puede "copiar el modelo de otra ciudad". Se pueden acoplar ideas o adaptar técnicas pero no trasladar el modelo integro.

La Diputación de Barcelona ha creado la oficina de gobierno local para dar respuesta a los equipos de gobierno de los ayuntamientos para ayudarles asesorándoles en temas de recursos humanos, planificación, incorporación de tecnologías para culturizar la institución, formación de electos y técnicos, instrumentos para la mejora que faciliten el trabajo diario, etc. La puesta a disposición de los municipios de formación es un punto clave para el cambio cultural de los gobiernos locales.

En ese contexto, la Diputación de Barcelona ha hecho de la apuesta por la tecnología una nueva forma de relación con los municipios a los que presta sus servicios de cooperación (en estos momentos, la provincia de Barcelona tiene un sistema informacional y de gestión utilizando como plataforma Internet, en la cual 311 municipios de la provincia trabajan en red interna). Se considera que la plataforma de Internet puede ser un instrumento importante para facilitar la incorporación y la participación de la ciudadanía de San Sebastián en el desarrollo del Plan Estratégico. En ese aspecto es importante evitar la fractura social fomentando la incorporación a las nuevas tecnologías a todas las capas sociales y a todos los barrios.

En el caso de Irún se ha venido trabajando en el tema de la organización a lo largo de los últimos años, como función esencial para lograr nuevas estructuras y procesos más coherentes con las necesidades de los ciudadanos. Lo que les ha supuesto un mayor cambio organizativo ha sido el tema de las relaciones con los ciudadanos, y sobre todo la atención al ciudadano. Así, la repercusión del Servicio de Atención Ciudadana creada a tal efecto (una oficina de atención integral donde se pueden resolver en una ventanilla única la mayoría de los problemas de información y tramitación) ha tenido una repercusión clave en ese proceso. También se está trabajando en la incorporación de las nuevas tecnologías con diferentes proyectos. No obstante, esas expectativas chocan en cierta medida con una gestión municipal anclada en una cultura tradicional burocrática.

En el caso del Ayuntamiento de Alcobendas se ha venido desarrollando y perfeccionando instrumentos de gestión desde 1985 con el sistema de planificación y programación por objetivos con logros importantes (se crea un departamento de pla-

nificación y coordinación). La calidad, tecnologías y participación ciudadana son los tres aspectos sobre los que han girado sus actuaciones.

La Federación Española de Municipios y Provincias también ha trabajado intensamente en el área de modernización y calidad en los últimos años. Hasta ahora se ha estado haciendo hincapié en el cambio inevitable, en los cambios que se están produciendo en las organizaciones por que la sociedad los viene reclamando. Hay que abordar cambios en la organización, estructurales, de mentalidad y de cultura. En ese proceso el punto clave es el valor de las personas implicadas en esos procesos, de manera que la formación de los funcionarios y también de los cargos electos es fundamental. Formación en un sentido amplio, no sólo técnico sino también organizacional y gerencial.

En la Xunta de Galicia llevan trabajando desde el 90 en un proceso de modernización que persigue una administración más eficaz al servicio del ciudadano. La dirección estratégica la lleva una comisión central, y luego hay dos órganos que impulsan el modelo de modernización que son la dirección general de organización de sistemas informáticos y la inspección general de servicios. Como principales medidas para esa reforma cabe mencionar el proceso de regularización de la función pública, la codificación normativa, la formación de los empleados públicos, el establecimiento del sistema de gestión de procedimientos administrativos, y el proceso de evaluación del rendimiento. En ese contexto, destaca esa estrategia de evaluación de rendimientos y su modelo para la fijación de objetivos y control de la gestión, mediante indicadores cuantitativos verificados por métodos.

Con respecto a la formación dentro de las organizaciones públicas es importante verla como instrumento de cambio en dos vertientes: uno a nivel de la cultura de la organización (mejora de la gobernabilidad), y en otro nivel para lograr una mejor adaptabilidad profesional de los empleados públicos.

Al hilo de las presentaciones y del debate los temas más relevantes que han surgido han sido los siguientes:

- Una cuestión importante es el modelo a seguir o las lecciones a tomar, aprender de la experiencia de otros, trasladar el aprendizaje a San Sebastián.

- Cobra especial relevancia el papel de la tecnología (Internet...) en el fortalecimiento de la institucionalidad local, que está detrás de todas las experiencias expuestas.
- Los requerimientos de la modernización, innovar un Ayuntamiento es tarea compleja, que requiere capacidades específicas, de largo plazo, interconectando roles gerenciales, organizativos, políticos, que afecta a personas que ven modificados sus modelos mentales, culturales, esquemas de funcionamiento, etc., y que en definitiva afectan al ciudadano.
- Se deben buscar mecanismos de interrelación con el ciudadano y formas de hacerle participar en esa interrelación.
- Ese tipo de transformaciones cuestionan la organización, las fronteras entre los departamentos, métodos de trabajo en el sentido técnico, la cuestión de la gerencia y de los gerentes, distintos modelos para que el Ayuntamiento se haga gerencial.
- La cuestión de la necesidad de formación como instrumento para hacer efectivo el cambio de mentalidad, de cultura.
- Todos esos aspectos hay que verlos en el contexto de que San Sebastián está en el proceso inicial del Plan Estratégico, y debe tomarse como la llave para profundizar en la modernización de su administración.
- Hacen falta capacidades organizativas para hacer que esos procesos avancen. Podemos denominar de muchas formas la estructura, hacen falta capacidades internas o externas, es un debate abierto.

### **1.1.3. Identificación de elementos estratégicos**

- La gestión del rendimiento de los servicios locales. Demanda una estrategia de fijación de estándares de medida y comparación, sin caer en el puro eficientismo. Los gobiernos locales necesitan sofisticar sus instrumentos de análisis de necesidades, planificación, diseño y gestión de servicios y evaluación de rendimiento. En este sentido, la estrategia de evaluación del rendimiento de la Xunta de Galicia y su modelo para la fijación de objetivos y control de la gestión, mediante indicadores cuantitativos verificados por métodos ofrece una referencia muy útil.

- La articulación de responsabilidades políticas y gerenciales. Requiere la definición de la figura del gerente local, muy constreñida por el actual marco legal de régimen local. Se pueden reconocer, no obstante, distintos cauces para institucionalizar el papel del gerente local siendo imprescindible en todo caso la clarificación de sus reglas de juego con los electos. Más que gerentes, tiene que haber gerencia, como capacidad de impulso y realización de funciones gerenciales que resuelvan mejor la conexión entre necesidades sociales y actuaciones municipales.
- La gestión de la información y el conocimiento. Permite advertir el potencial extraordinario de las nuevas tecnologías. Internet es una herramienta con enormes posibilidades para rediseñar los servicios al ciudadano, aproximando y utilizando multitud de transacciones con diverso contenido. La Diputación de Barcelona ha hecho de la apuesta por la tecnología una nueva forma de relación con los municipios a los que presta sus servicios de cooperación. El caso del Ayuntamiento de Alcobendas, pionero en España en la aplicación de estas tecnologías a los servicios municipales revela los nuevos cauces que se abren para la gestión municipal. Adicionalmente, Internet puede revolucionar los mecanismos de representación y participación de la población en la toma de decisiones, habilitando fórmulas de consulta y discusión con un gran número de ciudadanos y entidades que hasta ahora no eran viables.
- La gestión de la interacción entre los ciudadanos y la Administración municipal. Presenta nuevas posibilidades desde el punto de vista de la estructuración de la administración municipal y el diseño de los procesos de trabajo. Las ventanillas únicas, como el Servicio de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Irún, representan una forma nueva de relación presencial en la que los ciudadanos pueden ver resolver por una única instancia hasta un 80% de sus demandas administrativas a los servicios municipales.
- El desarrollo de una función de organización y calidad en el seno de la administración municipal. Constituye la forma de dar cauce a las preocupaciones por la nueva estructura y cultura de gestión de los ayuntamientos. Casos como los de Alcobendas o Irún reflejan precisamente que la importancia atribuida a esta función es esencial para lograr nuevas estructuras y procesos más coherentes con las necesidades de los ciudadanos.
- La gestión de las personas al servicio de la Administración municipal. Constituye otro gran reto, si se desea alcanzar la capacidad profesional y política que exige el nuevo papel de la administración local. La formación permanente del

personal es una herramienta esencial en esa dirección para cambiar la cultura organizativa en el sentido de una mayor adaptabilidad y mejor gobernabilidad de las administraciones locales. La experiencia de la Diputación de Barcelona y de la Federación Española de Municipios y Provincias en la puesta a disposición de los municipios de formación demuestra el elevado impacto de cambio cultural que puede lograrse a través de la formación.