

Nuevas políticas locales y sistemas de gobierno local (Ponencia presentada por Albert Calderó en los Primeros Encuentros Nacionales de Administración Local, en Lugo, Junio de 2001)

(Ponencia presentada en los **Primeros Encuentros Nacionales de Administración Local**, organizados por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Diputación de Lugo, en Lugo, en Junio de 2001. Transcripción de la exposición verbal corregida por el autor)

En esta ponencia vamos a tratar de cómo las entidades locales avanzan en una de las líneas que anunció el pacto local, que es la línea de la mejora de la capacidad de gobernarse, de la mejora de la capacidad de pensar en el interés general de sus municipios por parte de los gobiernos locales

Esta es una de las líneas del pacto local que, seguramente, ha sido menos tratada que otras pero, desde luego, las modificaciones legislativas que ya se han producido en la Ley de Bases en el sentido de desarrollar mucho más la autonomía del gobierno local en relación al pleno, en el sentido de concentrar más la capacidad ejecutiva en el alcalde, son medidas de desarrollo de la gobernabilidad del gobierno local, de la gobernabilidad de la institución local, y son medidas que van en la dirección de una creciente capacidad de los gobiernos locales de actuar, de pensar y por lo tanto, también de equivocarse.

Vamos a hacer un pequeño recorrido por grandes ámbitos de actuación de las entidades locales en las materias de su competencia; vamos a ver cuáles serían esas nuevas políticas en cada uno de estos ámbitos, con el carácter negativo que puede tener esto de las nuevas políticas; es posible que sean nuevas políticas para ciertas instituciones, pero que ya no sean tan nuevas para otras.

Y vamos a hacer, a partir de este recorrido por los grandes campos de actuación de los entes locales, cierta reflexión sobre el estado actual de los gobiernos locales y sus capacidades y posibilidades de desarrollo hacia el futuro.

Plantearé una reflexión sobre las políticas locales en términos de tres grandes dimensiones del mundo local:

En primer lugar, la dimensión burocrática, en el buen sentido de la palabra, es decir, la dimensión en la que la entidad local cumple y hace cumplir normativa estatal y autonómica y elabora, cumple y hace cumplir normativa local.

Hablaremos en segundo lugar de la dimensión de prestación de servicios, cómo los entes locales prestan servicios a los ciudadanos y a los agentes económicos y sociales de su municipio.

En tercer lugar hablaremos de la dimensión estratégica, de cómo los entes locales piensan sobre su mejor impulso y promoción y su mejor búsqueda de oportunidades para el futuro económico y social de su municipio.

Frente a estas tres dimensiones. Vamos a ver un poco el estado actual de los entes locales españoles, su evolución en los últimos veinte años y vamos a ver, a partir de

ahí, cuáles serían las posibles políticas nuevas, cuales serían los desafíos hacia el futuro.

* * *

En el campo del desarrollo burocrático, en el campo de hacer normas y hacer que se cumplan realmente, los gobiernos locales españoles han hecho progresos, en estos veinte años.

Hemos pasado de un estadio inicial, que podríamos llamar perfectamente preburocrático, o predemocrático, un estadio en el que existía una cierta apariencia de estado de derecho, una búsqueda formal de legalidad (búsqueda más formal que real en muchos casos), desde este estadio inicial yo creo que hemos dado buenos pasos hacia un siguiente estadio de desarrollo que sería el que podríamos llamar la burocracia racional, un estadio democrático consolidado, en el que se aplica el principio de igualdad de todos ante la ley y donde hay ecuanimidad de la administración a la hora de aplicar estas normas.

Evidentemente, hemos hecho grandes progresos en el paso del primer a segundo estadio en lo que se refiere a nuestra legislación. Con carácter general, es hoy en día una legislación homologable a la de los países avanzados de Europa en el tratamiento igual a los ciudadanos. También hemos hecho progresos importantes en las conductas administrativas: los fenómenos de arbitrariedad, de corrupción política, con toda certeza han disminuido, a pesar de que la relevancia mediática que tienen en estos momentos estos fenómenos es muchísimo mayor que la de hace veinte años, y ello puede crear cierta apariencia en dirección opuesta. Pero yo estoy seguro de que, relativamente, estos fenómenos han disminuido.

Pero tampoco podemos decir que el acceso a este segundo plano de la burocracia racional haya sido un avance completo por parte de las instituciones locales; yo creo que hay todavía territorios importantes por recorrer, estamos todavía en un terreno de nuevas políticas en la aplicación de políticas de burocracia racional, en el aseguramiento de la igualdad ante las normas por parte de los ciudadanos de los entes locales.

¿En qué terrenos deberíamos hacer progresos todavía y en qué terrenos habría nuevas políticas? Pues, seguramente habría nuevas políticas en mejorar simplemente el cumplimiento de la ley en segmentos completos de la legalidad municipal, por ejemplo, yo creo que falta mucho camino por recorrer en la aplicación a la gestión interna de los municipios de muchas normas aparentemente consagradas de nuestro derecho, podríamos hablar, por ejemplo, del incumplimiento casi generalizado de la legislación sobre retribuciones, en lo que no sólo no ha habido progresos, sino que incluso, ha habido retrocesos en los últimos años, fruto de una creciente sindicalización de las relaciones laborales en la administración local, que no ha sabido ser contrapesada en un incremento de las capacidades técnicas y directivas en materia de recursos humanos.

Hay otros temas en los que todavía no hemos alcanzado el estadio de la burocracia

racional. Por poner otro ejemplo, podríamos hablar (por seguir con la gestión interna), del régimen disciplinario, otro capítulo completo de nuestra legislación local que prácticamente no sale nunca de las vitrinas, podíamos hablar, incluso, de cierta legislación general de procedimiento administrativo que yo creo que en el mundo local sufre unas ignorancias selectivas que sería hora de superar. ¿Cuántas instituciones locales han aprobado su catálogo de procedimientos?

Sigue siendo una innovación política en muchas instituciones locales, el hecho de garantizar por ejemplo, el tratamiento igual de todas las comunicaciones ante el poder local. La pobre ancianita tiene que hacer cola ante el registro de entrada, pero muchas personas influyentes siguen haciendo llegar sus documentos directamente a manos de los políticos locales y disfrutando de una tramitación agilizada.

Hay también una característica falta de desarrollo normativo local de la legislación, lo que facilita que mucha normativa estatal o autonómica se infrinja por simple desconocimiento.

Yo sería partidario de que fueran declaradas nuevas políticas en el campo de la administración local, y objetivo a alcanzar, algo tan simple como el cumplimiento de la legalidad sobre todo en los aspectos de la gestión interna. Sólo para más adelante, y con estos deberes hechos, podríamos plantearnos abordar las políticas que podemos llamar del tercer estadio en el desarrollo burocrático, el estadio posburocrático, el estadio que en Estados Unidos se ha dado en llamar de reinención del gobierno que iría más allá del principio de igualdad ante la ley, complementándolo con políticas de discriminación positiva de ciertos colectivos desfavorecidos, con una especial atención al tema de la calidad, en la atención al ciudadano.

En todas estas cuestiones estamos realmente retrasados, tenemos desafíos pendientes todavía en el estadio intermedio del desarrollo burocrático que es el del aseguramiento del principio de igualdad ante la ley, del principio de cumplimiento de legalidad, del principio del aseguramiento de un trato correcto y ecuánime a todos los ciudadanos por parte de los entes locales.

* * *

La segunda dimensión de las políticas locales sería la dimensión de prestación de servicios a los ciudadanos. En este campo en cambio creo que sí hemos hecho progresos muy importantes, hemos pasado de un papel prácticamente marginal de las instituciones locales en la prestación de servicios, a un grado de protagonismo grandísimo, a una beligerancia, yo diría que casi universal, hay quien dice que incluso excesiva, de los ayuntamientos a la hora de prestar servicios de todo tipo a los ciudadanos.

La especial inmediatez de la relación de los gobiernos locales con los ciudadanos ha creado una enorme sensibilidad de todos los gobiernos locales de cualquier color

político hacia la prestación de servicios, y ahí, realmente las instituciones locales han dado un gran salto organizativo, ahí estaríamos perfectamente en el segundo estadio, en un estadio de gran desarrollo de los servicios, de gran sensibilidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Aquí la frontera de las políticas nuevas estaría más lejos, estaría en el estadio más avanzado de la prestación de servicios, que serían la prestación de servicios con su adaptación permanente a la demanda, este sería, seguramente, el estadio más desarrollado de la prestación de servicios locales y en ese está casi todo por hacer.

Nuestro estilo de prestación de servicios en los entes locales españoles es todavía un estilo muy de despotismo ilustrado, muy de “todo para el pueblo pero sin el pueblo”; le damos de todo pero le escuchamos poco. Hay que desarrollar muchas más capacidades de escuchar a los ciudadanos a la hora de prestarles servicios, de adaptar constantemente las ofertas de servicios de los entes locales a las demandas de los ciudadanos, eso es algo que nos suena muy nuevo, eso es algo que tiene unas repercusiones organizativas muy grandes. Yo suelo decir medio en broma medio en serio que pasar a este tercer estadio consiguiendo realmente un diálogo con los ciudadanos en la prestación de servicios, requeriría que nuestros entes locales tuvieran más expertos en marketing que juristas. Efectivamente el marketing es una disciplina absolutamente esencial para este ajuste permanente de la prestación de servicios a las demandas de los ciudadanos, que en nuestra administración local, y por otra parte en la casi totalidad de nuestras administraciones públicas, es todavía una disciplina inédita.

Por tanto aún tenemos camino por recorrer pero desde luego en el campo de la prestación de servicios hemos avanzado mucho y en la buena dirección.

* * *

El tercer gran campo, la tercera gran dimensión de las políticas locales, sería la dimensión estratégica: cómo un municipio, cómo un ayuntamiento, cómo un gobierno local piensan estratégicamente en el futuro de su municipio y deciden qué medidas de promoción, de fomento, de apoyo a sectores económicos, de apoyo a determinadas dinámicas sociales, llevan a cabo para, desde el impulso de las instituciones, y organizando la cooperación con otras instituciones y con entes privados con peso económico y social, conducir a la comunidad y al municipio desde la situación existente, a una situación más deseable, desde el punto de vista económico de riqueza, desde el punto de vista social, desde el punto de vista de acercamiento a determinados valores compartidos.

En este terreno yo creo que hemos adelantado relativamente poco, aunque hemos hecho progresos, hemos hecho progresos sobre todo en el talante de los gobiernos. Los gobiernos locales, sobre todo en la larga etapa de crisis económica que vivimos en los años 80, desarrollaron una enorme sensibilidad hacia las problemáticas económico-sociales, una gran preocupación por medidas de promoción de los sectores

económicos. Pero el utillaje institucional sigue siendo un utillaje muy primitivo.

Estamos todavía en una etapa balbuceante, estamos en una etapa de creencia en soluciones mágicas, estamos en una etapa de incorporación muchas veces acrítica de experiencias de entornos sociales y tecnológicos lejanos al nuestro.

Se están utilizando tecnologías, incluso versiones vulgatas de tecnologías de eficacia más que dudosa; hay por ejemplo una moda de planificación estratégica, pero se ha dado en llamar planificación estratégica al resultado de unos procesos assemblearios convocados por un Ayuntamiento que reúne a todas las fuerzas vivas en grandes asambleas, donde se busca un consenso acrítico sobre la base de construir una gran carta a los Reyes Magos, y a esa gran carta a los Reyes Magos, se le llama plan estratégico, ante el cual, curiosamente, el gobierno local adopta una actitud perfectamente pasiva y no es más que un mero receptor de ese aparente acuerdo universal de las fuerzas económicas y sociales, que se da en llamar plan estratégico.

Evidentemente el tiempo está haciéndose cargo y está dando cuenta de estas experiencias, siempre bien intencionadas y siempre voluntariosas, pero a veces, patéticamente insuficientes para dar pasos significativos en la dirección de una influencia tangible de las instituciones en el desarrollo económico social de su municipio.

Estamos aquí en el terreno de las voluntades, del voluntarismo, pero el progreso real es relativamente pequeño.

* * *

Por tanto, haciendo balance de nuestro progreso en las tres dimensiones de la política local, constataríamos progresos significativos en las tres, pero en cambio progresos de envergadura desigual. Hemos hecho un progreso muy grande en el terreno de la prestación de servicios, pero un progreso mucho más modesto tanto en materia de desarrollo burocrático como en el terreno del desarrollo estratégico de las instituciones locales.

Naturalmente, no seré yo quien juzgue si esto es lo más adecuado o no, porque esto está en relación no sólo con las distintas opciones ideológicas que puedan estar en el gobierno, sino también de circunstancias concretas de cada municipio, que puede hacer más aconsejable dar más pasos en una línea que en otra.

En todo caso, yo constato una sospechosa coincidencia en que muchos tipos de municipios distintos de este país, han tenido en esos años un progreso bastante parecido al que yo mencionaba aquí como típico, un progreso pequeño en desarrollo burocrático, un progreso grande en prestación de servicios y un progreso pequeño en desarrollo estratégico. ¿Por qué se produciría esta sospechosa coincidencia que cruza transversalmente los colores políticos, que cruza transversalmente las circunstancias

socioeconómicas, los tamaños y las naturalezas diversas de muchos municipios?

A mi modo de ver una de las causas de que los niveles de desarrollo del gobierno local en las distintas dimensiones de la política sean bastante parecidos, es seguramente, la forma concreta del gobierno local. También sospechosamente, existe una gran coincidencia en la forma que ha adoptado el gobierno local en instituciones locales de color político completamente distinto, y de tamaño y de condiciones socioeconómicas muy variadas.

Tenemos una gran coincidencia en una forma concreta de gobierno local en nuestro país, que es la que yo llamo el modelo ministerial, un modelo de gobierno muy fragmentado. Es un tipo de gobierno que, en tanto que gobierno, es decir, en tanto que órgano colegiado que toma decisiones colectivas, es mucho más virtual que real. Tenemos en casi todas partes un gobierno local que consiste en la pura yuxtaposición de concejalías, cada una centrada en sus temas, concentrada en sus temas, con muy poca colaboración entre concejalías, y con unos cartapacios municipales extensos de 12, 13, y 15 concejalías, que trituran la problemática municipal en gran medida, y que trituran también la organización municipal, creando pequeñas organizaciones especializadas en juventud, con perfecta independencia política y administrativa de otra pequeña organización dedicada a la cultura, con perfecta independencia política y administrativa de otra pequeña organización dedicada a los servicios sociales y a la sanidad y así sucesivamente en todos los diversos capítulos de la actuación municipal.

Se ha consolidado en gran medida en nuestro país esta visión fragmentada de la actividad política local, esa visión de que el alcalde es una figura eminentemente mediática, representativa, pero que en realidad, el alcalde prácticamente se entera por la prensa de la actividad de sus distintos concejales; esa visión en la que cada concejal consigue llevar a cabo su programa de gobierno, digamos, en competencia y casi a la contra de sus compañeros de equipo de gobierno.

Yo he asistido en un ayuntamiento a una pelea a bofetadas entre dos concejales por un camión de grava, porque el concejal de fiestas necesitaba un camión de grava, y el concejal de deportes necesitaba un camión de grava, y sólo había un camión de grava, y por esto llegaron a las bofetadas el concejal de fiestas y el concejal de deportes.

En otros ayuntamientos la cosa es más civilizada, pero esa pelea por el camión de grava se produce por el presupuesto una vez al año, pero también para el reparto de remanentes del presupuesto, y también para las modificaciones del presupuesto, y una vez más para la modificación de plantillas, y se vuelve a producir para la oferta de empleo público, y para la redistribución de espacios de oficinas, y una vez más para cada tipo de reparto de recursos.

Cada concejal además, genera una dinámica peligrosísima que consiste en escuchar, de entre los ciudadanos, solamente a sus propias clientelas. Así, el concejal de deportes sólo escucha a los presidentes de entidades deportivas, para los cuales, evidentemente, el gobierno municipal lo hace siempre mal, porque no gasta todo su dinero en deportes, de forma que cada concejal se convierte en una especie de prisionero de su clientela política, esforzándose por satisfacerla sin conseguirlo nunca, y ello en competencia con sus demás compañeros de gobierno.

Cada concejal también se siente prisionero de sus propios funcionarios porque como, salvo raras excepciones, el concejal conoce menos los entresijos de su concejalía que los funcionarios, el concejal llega, casi siempre, a la inteligente decisión de que le conviene aprender de sus funcionarios, y eso de aprender de los subordinados tiene un precio, y es que los subordinados te enseñan lo que les conviene que aprendas. Con lo cual, cada concejal es prisionero de un doble síndrome de Estocolmo, síndrome de Estocolmo con sus funcionarios, de los que ha aprendido que los necesita para todo, y síndrome de Estocolmo con sus clientes en el mundo asociativo, para los cuales, cualquier esfuerzo municipal será poco en esta materia; y armado con su doble síndrome de Estocolmo, se dedica a pelear con sus compañeros de equipo de gobierno por los recursos.

Este es el sistema de gobierno que tenemos en la inmensa mayoría de los ayuntamientos de nuestro país, y este es un sistema de gobierno patéticamente inútil, inservible, malo para la institución, malo para los funcionarios, malo para los ciudadanos y sobre todo, malo para la salud física y mental del concejal.

Esta situación está produciendo en los últimos años un sospechoso parón en el progreso de los tres ejes que yo he comentado antes.

Se hicieron pasos muy rápidos los primeros años, en los dos o tres primeros mandatos, pero luego hay un sospechoso parón, no hay nuevas políticas locales que sustituyan a las políticas viejas. Yo me estoy haciendo viejo haciendo conferencias sobre nuevas políticas locales que siempre son las mismas y siguen sonando siempre igual de nuevas.

No hay progreso, no aprobamos las asignaturas pendientes en el mundo local, y deberíamos. Deberíamos crear condiciones para aprobar la asignatura de la democracia racional en el terreno del desarrollo burocrático; deberíamos avanzar en el estadio de la prestación de servicios integrando los intereses de los ciudadanos en la definición de los mismos; deberíamos desarrollar la capacidad del liderazgo estratégico en las instituciones locales, porque ahora la economía va bien, y ahora es muy fácil hacer políticas de promoción económica. Conozco yo un ayuntamiento que hizo una gran inversión en medios de formación ocupacional para trabajadores en paro, y lleva ya cinco años montando prácticamente comandos especiales para cazar parados en los municipios de al lado, porque a él ya no le quedan parados, y tienen que mantener el chiringuito funcionando.

Estamos en una etapa de vacas gordas económicamente y por tanto no hay gran urgencia en hacer progresos en materia de liderazgo estratégico, en materia de apoyo al desarrollo económico social, pero ya vendrán las vacas flacas y entonces se demostrará que los instrumentos que se utilizaron en los años 80 para hacer promoción económica ya eran patéticamente insuficientes en los 80, y en la próxima época de vacas flacas serán ridículamente insuficientes.

Por tanto, está muy bien que pidamos más dinero al Estado, está muy bien que pidamos más parte del pastel, sobre todo cuando el pastel está creciendo, pero también debemos desarrollar en los entes locales la capacidad de mejorar nuestra organización, de seguir subiendo escalones en el ámbito de la burocracia, en el ámbito de la prestación de servicios, en el ámbito del liderazgo estratégico.

Voy a dar una pista, voy a dar una línea de trabajo que a mi modo de ver permitiría entrar en una etapa de superación de los límites actuales. Para ello hay que remover un obstáculo fácil de remover.

Consiste en superar el actual sistema de gobierno fragmentado. Los gobiernos municipales de casi todas las instituciones locales funcionan con un sistema de gobierno que yo describiría como el elefante con cabeza de mosquito.

En estos 20 años hemos creado organizaciones municipales poderosas, porque también hemos tenido un enorme crecimiento de recursos: nuestros sistemas organizativos se han dotado de muchos técnicos, de muchos administrativos y de muchos servicios finalistas, pero sigue habiendo muy poca capacidad de pensar, muy poca capacidad de decisión en nuestros gobiernos, nuestros gobiernos son más virtuales que reales, nuestros gobiernos son sumas de concejales que dedican más tiempo a hacerse la competencia que a colaborar entre ellos.

Esto es un problema y el problema se está sufriendo sobre todo en las carnes de esos concejales porque, apunto a otro problema serio en nuestra democracia local: la falta de relevo generacional. Ya hemos dado cuenta de la primera generación de políticos locales, ya quedan pocos de ellos en la escena política local, y está apareciendo una segunda generación de políticos locales, que no es seguro que vaya a ser mejor que la primera, no por sus cualidades sino por una razón, que es que la primera no ha dejado hijos.

Los políticos locales que hicieron la transición se han ido a su casa porque no podían más, se han ido a su casa quemados, cansados, destrozados porque además, su familia les han dicho ¡Basta!, sus amigos les han dicho ¡Basta!, sus hijos les han dicho ¡Basta! y no es seguro que la segunda generación de políticos locales sea hija de la primera, y por tanto, es una generación muy probablemente condenada a aprender de los mismos errores que aprendió la primera, y eso no es el progreso, el progreso es que una generación aprenda de los errores de la anterior, para no volver a cometerlos.

Y es de temer que nuestros políticos locales, que hacen uso de un enorme voluntarismo y una enorme capacidad de sacrificio en el desempeño de sus funciones, lo están haciendo de una forma muy individual, lo están haciendo hasta el límite de sus fuerzas o de las de su familia, y eso no les está dando tiempo a tener hijos, no les está dando tiempo a formar a los políticos de la siguiente generación.

En ningún país civilizado los políticos se forman en escuelas de formación de políticos; en todos los países civilizados, los políticos se forman entrando de novatos en un gobierno municipal, y allí encuentran tal vez otro colega novato, pero no más; luego encuentran dos que llevan 4 años, otros dos que llevan 8 años, tal vez dos más que llevan 12 años y bastantes más de dos que llevan más de 20 años, y aprenden de los mayores, así es como se aprende a hacer política en todo el mundo, los jóvenes aprenden de los mayores: pero en nuestro país, en el mundo local, los mayores se van a casa y los jóvenes están dándose de cabezazos con los mismos problemas con que se los dieron los mayores hace 20 años.

Es decir, existe un problema dramático en esta estructura fragmentada y competitiva de

los gobiernos locales, que es tan costoso personalmente para los propios concejales, que está quemando generaciones de concejales y de alcaldes antes de darles tiempo a crear sus sustitutos, con lo cual, hay personas como yo, que llevo 20 años en el mundo local diciendo lo mismo, y sigo encontrando cada vez, entre los concejales, los mismos ojos desorbitados del que oye por primera vez verdades muy contundentes.