

MODELOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Albert Calderó Cabré

(Publicado en “Estudios sobre los gobiernos locales”,
Federico Castillo Blanco coordinador,
editado por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional,
Granada 1998)

SUMARIO

1. Modelos de gobierno municipal

1.1. La organización del gobierno, una pieza clave del buen gobierno municipal.

1.2. El modelo tradicional predemocrático

1.3. El modelo ministerial

1.4. El modelo jerarquizado

2. Las variables clave para un método racional de organización del gobierno

2.1. El equipo político

2.2. El designio político

2.3. La estructura de la población

2.4. La definición de la política

2.5. Las relaciones con los ciudadanos

2.6. Las relaciones institucionales

2.7. La dirección de la administración

3. El proceso de diseño y negociación del sistema de gobierno: el modelo funcional

3.1. La tarea de reflexión

3.2. La tarea de relación

3.3. La tarea de dirección

3.4. La tarea de decisión

1. INTRODUCCIÓN. MODELOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

1.1. La organización del gobierno, una pieza clave del buen funcionamiento municipal

Hoy en día cada vez se pone más énfasis en la necesidad de mejorar las administraciones. Los ciudadanos reclaman unas instituciones que funcionen mejor, que presten mejores servicios y de forma más eficiente, que sean más amables y sensibles a los ciudadanos, que, en definitiva, se adecuen más a sus necesidades y utilicen de la mejor forma posible el dinero que se dedica a ello.

Los políticos también han resaltado esta necesidad y actualmente uno de los principales objetivos de cualquier programa político es modernizar las administraciones. Cuando se habla de modernizarlas se está pensando en disponer de unas administraciones más eficientes, más ágiles, más adecuadas a las necesidades de los ciudadanos. También se está pensando en unas administraciones en las que el personal trabaja de forma creativa en dar soluciones a los problemas, en las que el personal se esfuerza en atender amablemente a los ciudadanos, donde existe una identificación con los objetivos de la organización y un orgullo de trabajar en ella.

Para conseguir hacer realidad esos designios es necesario pensar y actuar en las administraciones públicas como se está haciendo en otras organizaciones: se tienen que definir con claridad los objetivos que se quieren conseguir, se tiene que adecuar la estructura de la organización con las políticas definidas, se tiene que realizar una política de recursos humanos que tenga en cuenta las necesidades y potencialidades del personal que trabaja, se tienen que diseñar las políticas y los servicios desde una lógica de marketing y se debe mejorar y aumentar la comunicación con los ciudadanos.

Todas estas actividades tienen que llevarse a cabo para disponer de administraciones que funcionen de forma más eficaz y eficiente; pero el elemento clave por el que tiene que empezar la reforma de las administraciones es por la organización del gobierno, ya que sin un gobierno fuerte y organizado no se puede emprender ninguna acción de cambio ni reforma de la administración.

Es habitual en nuestro país que no se piense demasiado en la organización del gobierno municipal. Normalmente se decide repartir las distintas competencias entre los miembros de la lista sin dedicar suficiente tiempo a analizar si ésta es la forma más adecuada de organizar el gobierno y si el resultado es el más satisfactorio para las personas involucradas.

Este hecho acostumbra a comportar que al poco tiempo surjan conflictos en el equipo de gobierno porque no se ha dado respuesta a las expectativas generales generadas. Es fácil que haya concejales a disgusto con sus responsabilidades, que éstas no sean de su agrado porque ellos no se consideran competentes para llevarlas a cabo, o porque requieren más dedicación de la que pueden asumir, o porque no respetan su vida privada. La política es demasiado dura y poco gratificante.

En un equipo en esta situación, las energías se concentrarán en gestionar la crisis interna y no en gobernar la institución, en hacer política, en producir resultados. El trabajo político ocupará un lugar secundario en las prioridades de un grupo preocupado por solucionar sus diferencias internas.

Estos problemas son muy frecuentes en el mundo municipal y quizás por ese motivo tenemos uno de los porcentajes más elevados de cambio político dentro de las democracias europeas. Existe entre los políticos la sensación de que los ayuntamientos no funcionan, que ellos no pueden conseguir que funcionen y esta situación les hace entrar en crisis y con frecuencia dejar la política.

Ahora bien, la concepción de que un ayuntamiento tiene que funcionar, tiene que conseguir determinados resultados de forma eficaz y eficiente es relativamente nueva. Hasta 1979 un ayuntamiento no estaba diseñado para obtener resultados y, es por esto que si se quiere convertir a un ayuntamiento en una organización ejecutiva, se tiene que cambiar la organización. Y, tal como decíamos, para cambiar la organización, tiene que haber un gobierno organizado y estructurado para poder hacerlo.

En toda organización que ha de conseguir resultados tiene que existir un gobierno organizado para obtenerlos; y esta afirmación también es válida para las administraciones

municipales en las que el gobierno lo forman los políticos elegidos por los ciudadanos para asumir esta tarea.

En primer lugar, el gobierno de un ayuntamiento tiene que decidir cuál es la estrategia de su administración. Tiene que decidir cuál es su misión, cuáles serán los principales objetivos a conseguir, cómo se concretarán las políticas, qué recursos se necesitarán para llevarlas a cabo...

Otra función de cualquier gobierno, y también del gobierno municipal, es dirigir la organización para cumplir los objetivos previstos con la máxima eficiencia. Tiene que dirigir el personal de la administración, mejorar el rendimiento de los recursos humanos, tiene que conseguir, en definitiva, una organización que obtenga los resultados establecidos.

El tercero y último rol del gobierno de una organización es mantener las relaciones necesarias con el entorno. Los políticos tienen que relacionarse con sus ciudadanos, con los destinatarios de sus servicios y políticas, con sus electores, y con otras instituciones para conseguir recursos, liderazgo y coordinación.

Estas tres funciones son las que tienen que marcar la estructuración del gobierno de una organización. En cualquier gobierno tiene que haber personas o instrumentos para definir la estrategia, para dirigir la organización y para comunicarse con el entorno.

A continuación se describen tres modelos o formas de organización del gobierno local. El primer modelo explica por qué los ayuntamientos no son ejecutivos y cuál es la forma de gobierno que tradicionalmente ha existido para dirigir estas organizaciones administrativas. El segundo y tercer modelos son la representación esquemática de sistemas de gobierno nuevos que se han ido produciendo más recientemente en el mundo local y que son un intento de dotar a los ayuntamientos de formas de gobierno más eficaces y capaces de dirigir ejecutivamente la administración hacia los objetivos establecidos.

1.2. El modelo tradicional predemocrático

El modelo tradicional predemocrático era la forma de organización predominante en los ayuntamientos de los años cincuenta y hasta la última etapa del franquismo. En esta época, los ayuntamientos tenían unas competencias y actividades muy reducidas y no se les pedía que fuesen organizaciones ejecutivas, ya que su papel fundamental era el de policía administrativa realizando funciones básicas de control. La prestación de servicios era muy reducida y no existía la necesidad ni la posibilidad de realizar políticas.

Los ayuntamientos realizaban control de obras, dando licencias urbanísticas; control de venta de alimentos, controlando los mataderos. Y para realizar estas funciones no se requería una maquinaria ejecutiva, era suficiente con disponer de una burocracia que hiciese bien las cosas, tardase el tiempo que tardase o costara lo que costara.

En este contexto, un ayuntamiento no necesitaba relacionarse con los ciudadanos, ya que éstos eran, por un lado, un mercado cautivo de los pocos servicios que prestaba y, por otro lado, no tenía poder de elección de los cargos públicos. Por lo tanto, el gobierno municipal no tenía ninguna presión hacia la ejecutividad de su administración.

Otro rasgo característico del modelo tradicional predemocrático es que las relaciones entre los políticos y la administración son estamentales, es decir, están basadas en una jerarquía que no busca la dirección ejecutiva ni conseguir resultados sino el ejercicio autónomo de las funciones de cada nivel. En una jerarquía estamental, cada uno de los agentes pertenece a una clase o estamento debido a su origen, no por su relación dentro de la estructura organizativa.

Los funcionarios son funcionarios porque han ganado unas oposiciones y, dentro de los funcionarios, hay distintos estamentos según su calificación o según la oposición aprobada. Ahora bien, las diferencias entre ellos no vienen dadas por sus relaciones administrativas, no son debidas al hecho de que unos dirigen el trabajo de los demás.

En este modelo los interventores y los secretarios eran figuras poderosas que basaban su legitimidad en la oposición aprobada, en los conocimientos que acreditaban y en sus

atribuciones legales. Aunque eran los máximos funcionarios de la administración, no consideraban que fuera su obligación dirigir a los funcionarios bajo sus órdenes. Su función era asegurar que se cumpliera la legalidad. El secretario, como jurista, se encarga de que todas las actividades se ajustasen a la ley y, en teoría, supervisa, controla -no dirige- los servicios administrativos. El interventor, por su parte, es la persona encargada de controlar que los gastos se ajusten a la norma y que se gestione el dinero de acuerdo con la legalidad.

Los funcionarios basan también su pertenencia a un estamento por su origen y no por la relación que tengan con otros elementos de la organización. El jefe de negociado ocupa esta posición porque ha aprobado una determinada oposición o bien ha ganado un concurso. Pertenece, por tanto, a un estamento porque ha realizado unas actividades previas que lo legitiman para ocupar un determinado puesto. La diferencia entre el jefe de negociado y el interventor es de "estatus", pero no de subordinación ejecutiva. No existe una relación de jerarquía ejecutiva entre ellos: el interventor "tiene el derecho" de supervisar el trabajo del jefe de negociado, pero no "tiene la obligación" de hacerlo.

Con los políticos también pasa lo mismo. El alcalde, que era otra figura poderosa dentro del ayuntamiento, era nombrado por el ministro de gobernación o por el gobernador civil. No había sido seleccionado por sus habilidades ni por su experiencia directiva, y nadie esperaba que se dedicara a dirigir la administración.

Sus actividades consistían en firmar, presidir los pocos plenos que se realizaban y otros actos formales. Cuando se necesitaba realizar alguna cosa excepcional, hacía una "alcaldada", es decir, conseguía que la organización hiciera lo que él quería violando la estructura y sus funciones habituales. La administración hacía lo que tenía que hacer y, una vez obtenido el resultado, todo volvía a su cauce. Era la manera de conseguir una cierta ejecutividad. La única condición es que sólo podía hacerse de vez en cuando, excepcionalmente, y por algún motivo justificado.

Los concejales eran elegidos mediante el mencionado sufragio orgánico: por cabezas de familia, por las organizaciones sindicales y cooptados por otros concejales. Tampoco tenían poder para dirigir la administración. Si querían obtener resultados tenían que

actuar como influyentes del alcalde o de la administración. La estructura no les reconocía ninguna otra posibilidad. Era una estructura frustrante para los concejales que querían realizaciones.

Como se puede ver, había una coherencia entre la organización del gobierno de la administración y los objetivos que ésta tenía que realizar. Puesto que no tenían que conseguir resultados de forma eficiente, no era necesario que existiese una jefatura o dirección que presionara a la organización en este sentido. Era suficiente que la administración fuera una máquina que iba cumpliendo sus funciones.

El origen de los políticos no es el elemento principal que explica este modelo, ya que hoy en día todavía se puede encontrar esta forma de organización en muchos ayuntamientos, pequeños y no tan pequeños, que tienen poco presupuesto y pocas presiones por parte de los ciudadanos hacia la ejecutividad y con un equipo de gobierno con poca dedicación. En una institución de estas características sería una estructuración de la organización coherente con su propia realidad y objetivos y no sería necesario ni prudente pedir más ejecutividad a esta administración municipal.

1.3. El modelo ministerial

La democracia y las primeras elecciones municipales de 1979 produjeron dos cambios que afectaron el modelo de organización de administración local diseñado en los años cincuenta. El primer cambio es que los ayuntamientos empiezan a ser administraciones con objetivos políticos, con una larga lista de cosas a hacer y muchas presiones de los ciudadanos para que las hagan. En la mayoría de los municipios falta de todo: alcantarillado, zonas verdes, escuelas, iluminación, polideportivos... y los ciudadanos no sólo quieren que se haga de todo sino que también reclaman poder participar en la política municipal.

El segundo cambio que introduce la democracia es que los políticos son elegidos por sus ciudadanos para cumplir la lista de actuaciones que prometen en los programas electorales. Los políticos ya no se limitan a tener una función básicamente representativa

sino que intentan obtener resultados de la maquinaria que heredan, una maquinaria pensada y acostumbrada a otras finalidades.

Estos dos hechos, los objetivos políticos y la extracción democrática de los políticos, introducen cambios importantes en los ayuntamientos grandes durante la primera legislatura, y en la segunda se generalizarán en la mayoría de los ayuntamientos medianos. En éstos se adoptará un modelo organizativo copiado de la administración del Estado, por lo que se llama "modelo ministerial".

El modelo ministerial, basado en la presencia física de los concejales en la administración, se caracteriza porque se reparten las funciones del ayuntamiento por áreas temáticas entre los concejales del equipo de gobierno, sin diferencias de "estatus" o jerárquicas entre ellos. Cada concejal pasa a tener competencia efectiva sobre los funcionarios en un área temática determinada. En esta primera fase aparecen los concejales de deportes, servicios sociales, cultura, sanidad, juventud... con objetivos políticos concretos a obtener sobre aquel tema.

Los concejales, con ayuda de directivos y técnicos que contratan para conseguir más ejecutividad de la administración, se convertirán en especialistas del tema. Se espera de un concejal que conozca las necesidades del municipio en relación con su área de competencia, que sea la persona encargada de diseñar la política que dé respuesta a esas necesidades y, finalmente, que dirija la tarea de los funcionarios para ponerla en práctica.

Todo ello en referencia a sus funciones como responsable de un área. Como miembro del equipo de gobierno, también se espera de él que tome parte en las decisiones de gobierno, lo cual implica estar informado y tener opinión sobre temas que no son de su especialidad. Habitualmente eso quiere decir asistir a reuniones interminables donde alguno o todos los concejales exponen su tema y, después de una larga y técnica explicación, piden a los otros miembros del equipo su apoyo. La respuesta más común es una aceptación pasiva que no compromete a nada, porque nadie se siente implicado en el tema o decisión sobre el cual no tiene suficiente información ni tiempo para reflexionar. Para el concejal que ha aportado el tema es frustrante: se siente solo y poco apoyado.

Para los otros concejales ha sido una más de las interminables reuniones de equipo que no se sabe para qué sirven.

Los políticos, para conseguir sus objetivos, tuvieron que introducir cambios en la estructura burocrática. Por una parte, y como ya hemos comentado, contrataron directivos y técnicos, personas que ya no basan su relación con la administración en su origen sino que han sido contratados por sus capacidades directivas y para obtener resultados. Son profesionales contratados y, por lo tanto, están legitimados para dirigir y supervisar el trabajo de otras personas de la organización. Son profesionales a los que se pide resultados.

Otro cambio que se va a producir en algunos ayuntamientos va a ser la pérdida de poder del secretario y del interventor que, en muchos casos, eran verdaderos frenos a los intentos de modernizar la administración. Estos dos máximos funcionarios tuvieron que optar por reconvertirse en directivos municipales o bien por asumir una disminución importante de su poder.

Los políticos, gracias a su perseverancia y dedicación, consiguieron ciertas modernizaciones de la administración, pero pronto empezaron a aparecer otras consecuencias.

En primer lugar, se encontraron con el problema de conseguir concejales especialistas en los diversos temas que tiene que afrontar un ayuntamiento. El Presidente del Gobierno del Estado puede elegir como ministros entre toda la población del país, no tiene la obligación de escoger entre una lista reducida de personas que han ganado unas elecciones. En cambio, el gobierno municipal tiene que estar compuesto por personas que forman parte de una lista electoral en la que figuran por varios motivos y no sólo por su competencia sobre algún tema determinado.

El problema se hace más grave cuando no sólo se espera de un concejal que sea experto en el tema sino que también tiene que tener habilidades para relacionarse con los ciudadanos, ya que tienen que interaccionar mucho con los segmentos que afectan a su área, y además debe tener habilidades directivas para dirigir a los funcionario o a los

directivos subordinados. Encontrar especialistas con un perfil tan exigente es realmente difícil.

Otro problema que aparece casi de inmediato son las tensiones que se producen con el reparto de las áreas de competencia. Es prácticamente imposible realizar una distribución que se ajuste a las habilidades y conocimientos de cada uno de los concejales y que satisfaga a todo el mundo. Habitualmente se considera que hay áreas de primera, las que tienen verdaderamente un peso político o un presupuesto elevado, y áreas de segunda, destinadas a los concejales menos importantes. Las primeras suelen ser las de carácter económico o las de urbanismo y obras. Las segundas suelen incluir las de carácter social y cultural.

Como consecuencia de estas tensiones, por el hecho de que los concejales tienen que centrarse en obtener resultados en su área y dado que no suele haber una planificación global de la tarea política del ayuntamiento, se pierde bastante el sentido de equipo. Cada concejal lucha por conseguir más recursos para su área sin tener en cuenta las necesidades de las demás, ya que no existe una planificación global de esas necesidades. De hecho, quien consigue más recursos es quien sabe negociar o pactar mejor, no quien más los necesita. Esta pérdida de visión global puede llevar a que los concejales tengan conocimiento de las actuaciones de otros miembros del equipo de gobierno a través de los medios de comunicación.

La distribución de competencias por áreas también puede comportar que los concejales se conviertan en defensores de los intereses de los "clientes" de su área, en portavoces de los "clientes" en el equipo de gobierno, en lugar de ser los portavoces del gobierno entre los ciudadanos, ya que sus contactos con éstos se limitan a aquel sector afectado por su política y de los que recoge sus críticas, quejas, reclamaciones...

Como se puede ver, el modelo ministerial incluso ofreciendo bastantes líneas de progreso con relación al modelo tradicional predemocrático, todavía presenta grandes inconvenientes y por esta razón algunos ayuntamientos evolucionaron hacia el siguiente modelo: el modelo jerarquizado.

1.4. El modelo jerarquizado

La característica básica del modelo jerarquizado es que introduce una jerarquía entre los concejales del equipo de gobierno, creando la figura del teniente de alcalde con autoridad sobre los demás concejales del mismo equipo. Este tipo de teniente de alcalde, normalmente dos o tres en el ayuntamiento, son concejales poderosos, más expertos y más potentes, que coordinan y dirigen al resto de concejales y a los directores técnicos.

Esta figura se creó para dotar a la organización de más ejecutividad y desde este punto de vista es mejor que los anteriores modelos, ya que se concentran las relaciones con la administración en un número reducido de personas, evitando que doce concejales tengan competencias directas sobre los funcionarios; de esta manera se consigue ser más ejecutivo.

Ahora bien, no se avanza demasiado en cuanto al tema de la reflexión de equipo, ya que este modelo continúa basándose en el reparto del gobierno por áreas temáticas, sin que haya una actuación en función de objetivos y prioridades establecidos más globalmente. Las áreas más importantes del ayuntamiento se encargan a los tenientes de alcalde y los otros concejales tienen competencias sectoriales muy reducidas y pasan a estar bajo la dirección de los tenientes de alcalde.

El primer problema que comporta este reparto es que crea concejales de primera y de segunda, con las consiguientes tensiones y descontentos. Los concejales de primera, los tenientes de alcalde son los que llevan la gestión del día a día del ayuntamiento, y los concejales de segunda quedan un poco fuera de juego, en una posición un poco ambigua con la administración, más de influencia que de otra cosa. Los directores o técnicos que habían aparecido en el segundo modelo se consolidan e incluso aumenta su importancia, puesto que es con ellos con los que trabaja y delega el teniente de alcalde. Este hecho aumenta la ejecutividad pero también las tensiones por la distribución de poder.

Un segundo problema que aparece es que nadie asume las relaciones con los ciudadanos. Los tenientes de alcalde están demasiado centrados en sus relaciones con la

administración por conseguir resultados; y los concejales que no tienen competencias no se sienten legitimados para hablar con los ciudadanos. Creen que, si no tienen poder de decisión, no pueden comprometerse a nada y, por lo tanto, es mejor no relacionarse con los ciudadanos, que siempre piden compromisos.

Este modelo que ya es de por sí inestable entra en crisis cuando los ayuntamientos se encuentran con que han cubierto las grandes necesidades de la población, tiene un importante endeudamiento y un gran déficit y ya no es evidente cuál es la próxima tarea política que es posible hacer con los recursos que se tienen.

Hasta este momento los políticos actuaban como si su tarea fuese realizar el trabajo ejecutivo y eran poco conscientes de la importancia de realizar otras funciones más políticas como tomar decisiones sobre las grandes prioridades y relacionarse con los ciudadanos. Ahora se tiene que pensar y decidir cuáles son las próximas prioridades y se tienen que aumentar las relaciones con los ciudadanos para conocer cuáles son sus necesidades y demandas, para poder comunicar cuáles son las políticas que quiere realizar el gobierno para conseguir su apoyo en la política municipal. Éstas son las asignaturas pendientes de la mayoría de ayuntamientos de nuestro país y tendrían que ser la base de la organización de los nuevos equipos de gobierno.

2. LAS VARIABLES CLAVE PARA UN MÉTODO RACIONAL DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

Una buena organización del gobierno municipal no se consigue aplicando simplemente una idea genial. Es un tema complejo. A continuación lo vamos a exponer detenidamente, examinando cada una de sus variables.

2.1. El equipo político

Para organizar el gobierno de un ayuntamiento, la primera variable que se tiene que tener en cuenta son las personas que lo componen, es lo que llamamos la coalición de gobierno. La característica básica de una coalición es que sea un acuerdo entre diversas

partes. La coalición de gobierno es un acuerdo entre personas, ya sea entre personas del mismo partido (coalición interna) o entre personas de diversos partidos (coalición externa). En este apartado pondremos el énfasis en el hecho de que las coaliciones son siempre de personas, porque la organización del gobierno tiene que ser sensible a las necesidades y características de las personas que forman parte del equipo como primera condición para asegurar su viabilidad.

Otra característica de una coalición es que tiene una finalidad, unos objetivos. Las distintas partes llegan a acuerdos para conseguir resultados, para hacer cosas concretas. Las finalidades de la coalición de gobierno son tres:

- actuar en política, es decir, decidir qué se tiene que hacer;
- ejercer el poder, convencer a los demás de lo que se tiene que hacer;
- ejercer el gobierno de una institución, hacer que se ejecute lo que se ha decidido hacer.

Alrededor de estas finalidades se constituye un grupo de personas que también cumplen otra característica esencial en una coalición, la estabilidad del acuerdo en el tiempo.

Esta definición del equipo de gobierno como una coalición implica que el gobierno tiene que decidir cuál será su política, cuáles serán sus actuaciones y qué objetivos tendrán que conseguir en el período de tiempo que abarque la coalición porque sólo si están claros estos objetivos de gobierno se puede realizar un acuerdo entre personas para llevarlos a cabo. Solamente de esta manera se puede dotar, en definitiva, de contenido a esta coalición.

Habitualmente se considera que estas cuestiones están ya explicitadas porque existe un programa electoral en el cual se habla de objetivos políticos. Pero el programa electoral ha sido elaborado con otra lógica, es un instrumento para conseguir los votos de los electores y no para ayudar al equipo de gobierno a definir su política municipal. Por ello es necesario volver a reflexionar sobre el programa electoral para, a partir de él, elaborar un programa de actuación municipal en el que se expresen los objetivos de la coalición.

También se considera que en las coaliciones internas no es necesario realizar este ejercicio de reflexión y acuerdo porque, tratándose de personas del mismo partido, se supone una afinidad total en la definición de la tarea política. Pero en seguida se descubre que esta afinidad no es tan grande como sería de desear y empiezan a producirse tensiones, bajas e incluso en algunos casos cambios de partido de los concejales.

El método de organización de gobierno que proponemos intenta precisamente minimizar las tensiones que inevitablemente se producen cuando se tiene que establecer acuerdos estables entre personas, y considera que la mejor manera de conseguirlo es explicitando y formalizando el contenido de los acuerdos y respetando las siguientes reglas:

Regla 1. Delimitar el ámbito de la coalición

Por una parte, se tienen que delimitar las personas que afectan a la coalición, quién forma parte de la coalición y quién queda al margen, y el término de su compromiso. Tiene que quedar explícito si el acuerdo es para toda la legislatura, para medio mandato o para el tiempo estipulado.

Por otro lado, se tienen que delimitar los temas que forman parte de la coalición -aquéllos en los que existe una postura común- y los temas excluidos -aquéllos sobre los que la coalición no se posicionará, y cada persona o grupo tendrá derecho a mantener su propia posición.

Por último, se tienen que delimitar las reglas de decisión de la coalición, qué sistema o sistemas se utilizarán para tomar decisiones y a qué temas afectarán. Se puede llegar al acuerdo de que algunos temas se decidirán por mayoría absoluta; otros, por unanimidad o por mayoría simple; en cada caso por el sistema que se considere más conveniente.

Regla 2. Establecer los mecanismos de gestión de los conflictos

En una coalición se tiene que prever con antelación que habrá conflictos y que tienen que establecerse las formas cómo se gestionarán y resolverán.

Tendría que existir el rol de moderador de la coalición, una persona encargada de tratar los conflictos. Esta función la ejerce normalmente el alcalde pero también podría designarse a cualquier otra persona. Es necesario que sea alguien que sepa escuchar y negociar, que sea tolerante, abierto y respetado por los demás.

También tendrían que establecerse reglas muy explícitas para tratar las diferencias, es decir, establecer los mecanismos que se utilizarán cuando no haya acuerdo entre las partes de la coalición.

Y, finalmente, se tendría que establecer un sistema disciplinario para las personas que no respeten las reglas de la coalición.

Regla 3. Definir la estructura de la coalición

En toda coalición se tiene que definir cual será el liderazgo o cadena de liderazgo de forma que la distribución del poder dentro de la coalición genere los mínimos conflictos.

Para dotar a la coalición de más estabilidad se tendrían que hacer proliferar las relaciones entre las personas que la componen, estableciendo tareas colectivas y creando grupos o estructuras que fomenten las relaciones tanto formales como informales entre sus miembros.

Paralelamente se tienen que definir y asignar las tareas individuales asegurando la máxima equidad entre las contribuciones de las personas en la tarea de la coalición y sus retribuciones.

Para asignar tareas individuales se deberían tener en cuenta no sólo las preferencias de las personas sino también su perfil individual para conseguir una adecuación entre sus habilidades personales y los resultados a obtener. Otra adecuación que se debería tener presente es la vida profesional y familiar de las personas y su dedicación política. Es normal en la política que se pida una dedicación total y absoluta que, con el tiempo, crea un desgaste importante y que no siempre es necesaria. En el momento de formalizar las contribuciones de las personas se tendrá que fijar una dedicación que sea la más satisfactoria para todos y cada uno.

En definitiva, se tiene que regular en detalle el compromiso que adquiere cada persona: qué trabajo realizará, qué objetivos debe conseguir, cómo se evaluará su actuación, qué consecuencias tendrá su incumplimiento... para que queden claros para todos los compromisos que comporta formar parte del equipo de gobierno y qué se espera de cada uno.

Las retribuciones son un tema olvidado con frecuencia y casi está asumido que la tarea política está mal retribuida. Todo el mundo habla de la necesidad de mejorar este aspecto, pero es difícil que se piense en otras retribuciones que las económicas. La tarea política tiene que estar bien retribuida económicamente, pero para un político pueden ser tanto o más gratificantes las retribuciones en términos de "estatus" y de carrera política como las meramente económicas.

2.2. El diseño político

El diseño político es la especificación de los objetivos que se quieren conseguir junto a las acciones que permitirán conseguirlos. Como se ha comentado anteriormente al hablar de los modelos organizativos, durante los primeros años de la democracia los diseños políticos estaban claros, consistían en la larga lista de cosas que faltaban en los municipios, y la preocupación del gobierno sólo era conseguir que la maquinaria burocrática los realizase.

Hoy en día la situación ha cambiado. La larga lista de cosas se ha acabado y los designios políticos ya no son evidentes. Se tiene que reflexionar y decidir qué políticas realizará el gobierno y qué objetivos se propondrá obtener.

Existen dos formas o sistemas para que un gobierno municipal decida sobre esta materia, y que afectan a su estructura organizativa. Según se escoja uno u otro sistema, la organización de gobierno deberá estructurarse de forma diferente para actuar con coherencia.

El gobierno municipal puede decidir que sus realizaciones serán lo que pidan los ciudadanos. Este sistema de decisión se denomina "responsividad" y del gobierno que lo utiliza, "responsivo". La reponsividad consiste en realizar aquellas actuaciones que dan respuesta a las demandas más sentidas y que cuentan con el apoyo de más personas de nuestra mayoría social. Es ser sensible y satisfacer las demandas de los ciudadanos.

Para poder actuar responsivamente, un gobierno tiene que organizarse para captar las demandas. Debe estar atento a lo que piden los ciudadanos, debe interaccionar constantemente con ellos y tiene que dotarse de instrumentos para poder conocer las demandas, valorarlas, y priorizarlas. La primera tarea política consiste, así pues, en escuchar a los ciudadanos.

Los problemas de este sistema de decisión son principalmente dos:

a) Identificar segmentos demandantes

Un gobierno que actúe responsivamente tiene que poder identificar quién realiza las demandas. Un problema habitual para los gobiernos municipales es que los demandantes son un grupo reducido de personas que no se sabe con precisión a quién representan. Cuando un grupo de vecinos pide un polideportivo es difícil saber si este grupo representa a cien personas o a mil, a qué grupo de la población pertenecen, cuál es su voluntad de práctica de deporte...

Si se quieren decidir los designios políticos responsivamente, se tiene que poder identificar quién realiza las demandas para poder evaluar lo que representan, decidir a quién se va a dar respuesta y posteriormente valorar su impacto entre la población.

b) Diferenciar entre demandas y necesidades

No siempre una demanda responde a una necesidad, o una necesidad se traduce en una demanda. Por ejemplo, los ciudadanos pueden pedir un polideportivo, pero el hecho de que lo pidan no implica que sea una necesidad de la población. Un equipo de gobierno que actúa responsivamente hará el polideportivo si la demanda es suficientemente significativa; puede pasar que, al poco tiempo de ser inaugurado, el polideportivo esté vacío.

También puede pasar que los ciudadanos no pidan lo que realmente necesitan. Las demandas de los ciudadanos suelen ser sobre problemas inmediatos o de cosas materiales o muy visibles, pero es difícil que pidan, por ejemplo, que se mejoren el alcantarillado o acciones para combatir el fracaso escolar.

El liderazgo responsivo es el que da respuesta a las demandas sin interrogarse sobre las necesidades de la población. Éste es el criterio de decisión sobre la tarea política. Si el criterio de decisión son las necesidades del municipio, el equipo de gobierno está actuando de forma estratégica.

El liderazgo estratégico es la sistema de decisión que parte de este análisis de las necesidades del municipio. El equipo de gobierno reflexiona y decide cuál tiene que ser el futuro del municipio y establece, a partir de esta reflexión, las actuaciones necesarias para conseguirlo. Un equipo de gobierno que actúa según este sistema sólo realizará un polideportivo si cree que es necesario para el futuro del municipio, independientemente de que los vecinos lo reclamen o no.

Un equipo de gobierno que quiere actuar estratégicamente se tiene que organizar y dotar de instrumentos que le permitan esta reflexión de futuro, que tiene que ser constante en el

tiempo, y tiene que promover la coalición con los principales agentes en el municipio para convencerlos y implicarlos en su política.

En segundo lugar, debe ser coherente con las decisiones adoptadas. Debe realizar las actuaciones necesarias para conseguir sus objetivos aunque no coincidan con las demandas de sus electores. La principal dificultad de este modelo quizás es ésta, la dificultad de explicar y convencer a los ciudadanos de las decisiones y actuaciones municipales. Explicar por qué no se realiza el polideportivo y, en cambio, se dedican los recursos a otras cuestiones que ellos no creen que son tan importantes, explicar el coste que tienen las decisiones adoptadas.

La organización del gobierno tiene que prever la necesidad de relacionarse con los ciudadanos no sólo para captar sus demandas, sino para comunicar los objetivos y actuaciones del gobierno, para conseguir el apoyo a su política, y tiene que dedicar las personas más capacitadas a esta tarea. También tiene que relacionarse con otras instituciones y agentes tanto del municipio como supramunicipales para conseguir apoyo y participación.

La tentación más usual de los equipos de gobierno es intentar decidir los designios políticos a través de los dos sistemas. Primero se hace una reflexión estratégica en la que se incorporan las principales demandas de los ciudadanos y a lo largo del tiempo se incorporan otras demandas. Finalmente, del plan estratégico, se lleva a cabo lo que ofrece menos resistencia entre la población, lo que se ajusta más a la voluntad de la administración o al designio político de un concejal especialmente interesado en el tema.

Este sistema no funciona, porque no consigue dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, -ya que el gobierno no se ha organizado para poderlas conocer, valorar y priorizar- ni consigue realizar los designios estratégicos puesto que los recursos humanos y estratégicos se dispersan en una diversidad de actuaciones que pueden llegar a ser incluso contradictorias.

Es necesario optar entre un sistema u otro, y organizar el gobierno de forma coherente para ponerlo en práctica. O bien, si se quieren combinar los dos sistemas, se deben

construir los dos íntegramente y establecer además un sistema de decisión que priorice los objetivos. Esta última opción es muy compleja porque es muy ambiciosa.

2.3. La estructura de la población

La estructura de la población es otra variable que debería tenerse en cuenta en la organización de equipos de gobierno. En el mundo municipal ya existen intentos de tenerla presente; así es habitual que haya un concejal de juventud o, en municipios mayores, concejales de barrio o de distrito, pero éstos son considerados concejales de segunda, con funciones poco especificadas y de poco nivel político.

Para que la estructura de la población esté presente en la organización de un gobierno, se tiene que aplicar coherentemente con la estructura del municipio, y sobre todo se debe dar a las personas encargadas de asumir estas funciones el "estatus" y competencias necesarios para llevarlas a cabo. No se puede crear un concejal de barrio que no tenga competencias, que no pueda dar respuesta a las preguntas de los vecinos porque no sabe ni lo que hacen los demás concejales de su equipo de gobierno; y no puede ser que no sea nadie dentro del ayuntamiento. En estas condiciones nadie querrá ser concejal de barrio o bien ningún concejal de barrio realizará sus funciones.

Hay dos maneras de incorporar la estructura de la población a la organización del gobierno, según la estructura territorial o la estructura sociológica; y el hecho de que se elija una u otra dependerá de la realidad del municipio y del peso que tengan estas variables como criterio de decisión y de diseño de políticas.

En municipios grandes o con núcleos de población dispersos puede ser conveniente tener en cuenta la variable desagregación territorial. Se pueden crear, como se ha comentado, concejales de barrio, de distrito o de núcleos de población con una cierta entidad propia. Estos concejales tienen que ser los representantes del equipo del gobierno en el territorio, son los "alcaldes de su territorio".

Las funciones básicas que se deberían cumplir serían las de captar las demandas de los vecinos de la zona, comunicar las políticas y actuaciones del equipo de gobierno a estos vecinos, realizar funciones de representación y ser el intermediario entre estos vecinos y el ayuntamiento.

Para poder realizar estas funciones se les tiene que dar el "estatus" necesario y establecer cuáles serán las relaciones y competencias entre ellos y las personas encargadas de temas sectoriales que afecten al territorio: obras, mantenimiento, cultura, deportes...

El hecho de que las competencias estén mal delimitadas o en manos de concejales con área ha sido uno de los factores que ha hecho fracasar estas figuras. Una alternativa podría ser que las decisiones más relevantes sean tomadas de forma colectiva, por el equipo de gobierno o por los concejales afectados, y en las otras decisiones que estuvieran claramente delimitadas las competencias respectivas.

No siempre la variable territorial es la más significativa en un municipio. La estructura de la población puede estar más en función de otras variables, como el origen de la población, la edad, la estructura socioprofesional, variables que podíamos llamar sociológicas. Descubrir las variables clave que expliquen y segmenten nuestra población es el primer paso para después poderlas incorporar en la organización del gobierno.

Por ejemplo, en un municipio donde existe una gran inmigración, quizás ésta será una variable clave, ya que nos segmentará a la población en grupos distintos según su origen y nos permitirá explicar sus diferencias. Así, tendríamos esta población dividida en segmentos de inmigrantes y nativos. Si analizásemos y segmentásemos más, quizás encontraríamos que entre los inmigrantes hay grandes diferencias según la época o el origen de la inmigración, o bien que entre los nativos podríamos encontrar diferencias según el origen de sus padres. En cualquier caso, se trataría de descubrir cuáles son los elementos que nos permiten descubrir y comprender mejor nuestra población.

En otro municipio una de las variantes más relevantes podría ser la socioprofesional. Podrían existir colectivos diferentes según su ocupación profesional y que tuviesen una

cierta homogeneidad en cuanto a sus características sociológicas. Estos colectivos, para ser considerados como segmentos, deberían tener problemáticas similares que requiriesen un trato diferenciado por parte del ayuntamiento.

Por ejemplo, un comerciante tiene unas características, una cultura y unas necesidades habitualmente muy distintas de las de obreros, agricultores, industriales u otros colectivos. Si un ayuntamiento quiere realizar políticas distintas para estos colectivos debería tener presentes estas diferencias.

El siguiente paso sería incorporar a la organización del equipo de gobierno los resultados de la segmentación sociológica. Se podría diseñar un equipo de gobierno donde hubiesen concejales encargados de segmentos concretos, de los segmentos más relevantes y a los que el ayuntamiento quisiera dirigirse de forma específica. Las competencias de estos concejales variarían en función de la estructura global del equipo, pero tendrían que ser, como en el caso anterior, los representantes del gobierno frente a estos segmentos y los encargados de captar sus necesidades o demandas.

La variable sociológica que más se ha incorporado a la organización del gobierno municipal ha sido la edad. No es extraño que existan concejales de juventud; y la tercera edad también es un colectivo que por sus características forma un grupo homogéneo que requiere políticas específicas.

La edad es un criterio de segmentación tan válido como cualquier otro si se adapta a la estructura del municipio, pero se debe tener presente que las personas que lo componen y, por lo tanto, sus características y necesidades cambian con el tiempo. Los jóvenes de hoy en día son diferentes de los de hace diez años y las políticas que se tienen que hacer para ellos también lo serán seguramente. Los políticos encargados de estos colectivos tiene que hacer el esfuerzo de revisar constantemente sus creencias e ideas sobre cómo son esas personas, para no quedarse desfasados en el conocimiento de esta realidad.

2.4. La definición de la política

Cada día hay más equipos de gobierno que se plantean la necesidad de actuar estratégicamente, que creen que su institución no tiene que actuar de forma responsiva dando respuesta a las demandas de los ciudadanos, sino que tiene que promover con su actuación el progreso económico y social del municipio. Equipos políticos que tengan esa necesidad tienen que definir su política y sobre todo tienen que dedicar personas y recursos a esta función.

La planificación estratégica es un método que permite a una institución establecer cuál será su misión y, a través de un plan estratégico, definir qué estrategias y objetivos realizará para conseguirla. La misión es el enunciado radical de lo que se quiere que sea el futuro del municipio y tiene que ser el eje vertebrador de su política. Las estrategias son los grandes campos donde se centrarán los esfuerzos municipales, son las actuaciones que permitirán cumplir la misión.

La ventaja de utilizar esta metodología es que permite realizar una definición radical, global y estructurada de la política municipal. Ser radical quiere decir querer concentrar los esfuerzos en los puntos de máximo impacto, realizar las actuaciones que contribuyen más al cumplimiento del plan. La definición global implica tener en cuenta todas las variables significativas tanto del municipio como de su entorno, y definir acciones que respeten esta información. La estructura es lo que permite diseñar estrategias y políticas coherentes con la misión y evaluar la influencia de las actuaciones realizadas.

Ya que el futuro de un municipio no depende de la voluntad y acción de una sola institución, los equipos de gobierno con voluntad estratégica deberán implicar y coaligarse con los agentes e instituciones relevantes en la realidad del municipio. Tendrán que explicar el plan estratégico, conseguir que se apoye la definición de misión, conseguir el consenso necesario para llevarlo a cabo, y hacer propuestas de acción para estas instituciones y agentes que posibiliten hacer realidad el futuro propuesto.

La metodología de planificación estratégica también implica que tiene que existir una función de evaluación y de rediseño constante. Por una parte, se tienen que evaluar los

resultados de las políticas y de las actuaciones municipales, y la incidencia de éstas en el progreso de la misión. Por otra parte, se deben tener presentes y evaluar las turbulencias del entorno y su impacto sobre la realidad municipal. Un plan estratégico tiene que permitir incorporar los cambios producidos en el entorno y que afecten a su desarrollo, haciendo los rediseños que sean necesarios para su adecuación a la nueva realidad.

Por lo tanto, esta variable de definición de la tarea política comporta que, en la organización del gobierno, personas de alto nivel se dediquen a la reflexión y a la vigilancia estratégica, es decir, que estén atentas a las oportunidades y amenazas del entorno, y las traduzcan en estímulos para la actuación municipal.

También tiene que haber recursos dedicados a dirigir o a realizar las funciones técnicas de la planificación: análisis de las oportunidades y amenazas detectadas, definición de la misión, diseños de estrategias y políticas coherentes con esta misión, evaluación estratégica de los avances en el cumplimiento del plan, rediseños necesarios...

Por último, tiene que haber concejales encargados de relacionarse con los ciudadanos y de conseguir la coalición con los agentes e instituciones del entorno. Estas dos funciones se explicarán más en detalle en los puntos siguientes.

2.5. Las relaciones con los ciudadanos

Las relaciones con los ciudadanos están adquiriendo cada día más importancia dentro de las tareas políticas del gobierno municipal. Se dice que los ciudadanos tienen que ser el punto de partida para la actuación del gobierno y que se tiene que gobernar dando respuesta a sus necesidades. En los puntos anteriores se ha hablado repetidamente de esta cuestión. Ahora sistematizaremos y ampliaremos los conceptos utilizados.

Los ciudadanos son los que eligen el gobierno municipal y es en este sentido que se debe entender la afirmación de que son el punto de partida del gobierno. Los electores, un segmento de los ciudadanos, escogen en las urnas a sus representantes en función de un líder, de unas siglas políticas, de un programa electoral. Y los políticos tienen que

entrar en relación con estos ciudadanos para ser elegidos y poder gobernar. Desde este punto de vista, se puede analizar la relación que se establece entre ambos como una relación de marketing. Hay dos partes interesadas (políticos y electores) en mantener una relación de intercambio. El político pide votos y, a cambio, ofrece la posibilidad de gobernar, de realizar actuaciones que interesen a los electores. Éstos, a cambio de sus votos, reclamarán un gobierno que los satisfaga.

Toda relación de marketing requiere establecer relaciones entre las partes y en este proceso es esencial la comunicación. Para conseguir ser elegido, se tiene que comunicar unas determinadas ideas, valores, programa; para conocer las necesidades y las demandas de los ciudadanos se tiene que entrar en comunicación con ellos. Los ciudadanos son, en lenguaje de marketing, nuestro mercado destinatario.

Pero los ciudadanos no son un conjunto de personas indiferenciadas, un único mercado con el que mantener relaciones. El gobierno municipal ha de tener en cuenta diversos segmentos de mercado que son en parte coincidentes pero que, por sus peculiares características, marcarán una relación diferenciada. Existen los ciudadanos, el conjunto de personas que viven en un municipio y de los cuales el equipo de gobierno es el líder social; existen los electores, las personas con derecho a votar y a los que los políticos tienen que convencer de su opción; existen los contribuyentes, las personas que pagan impuestos y reclaman compensaciones a su contribución económica; también existen los usuarios de los servicios y productos municipales involucrados en su prestación...; existen, en definitiva, diversos colectivos que han de ser tratados como mercados diferentes.

Por lo tanto, la primera tarea a realizar es segmentar la población según los diferentes conjuntos de destinatarios con los que se tiene que mantener la relación, y estudiar cuál es la mejor manera de comunicarse con ellos: conocer quiénes son, cómo son, dónde viven, qué hábitos de consumo de información tienen, qué imagen tienen de las cuestiones a comunicar, de las personas que quieren relacionarse con ellos...

La segunda tarea es diseñar el contenido de esta relación, analizar qué se intercambia y qué coste representa para ambas partes, porque sólo si el coste es equilibrado será

posible el intercambio. Según el contenido de la relación se pueden diferenciar los siguientes tipos de relación entre los ciudadanos:

a) Para comunicar los objetivos y la misión del gobierno municipal

El equipo de gobierno tiene que comunicar a los diferentes segmentos de mercado cuál será su misión y cuáles son los objetivos que pretende obtener. Tiene que explicar qué futuro del municipio tiene como referencia y a través de qué estrategias se podrá conseguir para implicarlos en su consecución. Esta comunicación deberá tener como punto de partida los intereses de los diferentes segmentos y los posibles costes o repercusiones, tanto negativos como positivos, que pueda comportar el cumplimiento de la misión.

b) Para comunicar las ideas y valores que se quieren fomentar

El liderazgo social se adquiere sobre todo a través del apoyo de los ciudadanos a las ideas y valores que sustenta un equipo de gobierno. Por lo tanto, una parte de la comunicación municipal tiene que ser hacer explícitos y transmitir cuáles son estos valores e ideas, que determinarán en última instancia que se realicen ciertas actuaciones políticas y no otras.

c) Para comunicar las políticas

Los gobiernos tienen que explicar a los ciudadanos qué están realizando, y no solamente tiene que hacerse al final del mandato cuando se quiere conseguir el voto de los ciudadanos. Un gobierno tendría que explicar durante toda la legislatura qué actuaciones realiza y por qué, con qué objetivos, cómo contribuye a la realización de la misión, qué valores fomentan para conseguir apoyo y, por lo tanto, legitimación a su actuación y también para rendir cuentas a los electores.

d) Para comunicar los servicios públicos

Una preocupación cada día más extendida entre los gobiernos locales es la de rentabilizar sus servicios públicos consiguiendo la máxima eficiencia. Uno de los puntos clave para conseguirlo es partir en su prestación de las necesidades y características de los usuarios y diseñar unos servicios adecuados a esa demanda .

e) Para comunicar a las personas

Los políticos son líderes sociales del municipio y, en este sentido, sus personas tienen una dimensión pública. El alcalde o los concejales representan un determinado rol que afecta a la imagen que los ciudadanos tengan de las instituciones y partidos que simbolicen. La comunicación de las personas consiste en ser conscientes de este fenómeno e intentar comunicar unos valores e ideas adecuados a la imagen que se quiere transmitir.

f) Comunicación electoral

El aspecto diferencial de la comunicación electoral es su intencionalidad y, en este sentido, podemos definirla como aquella realizada con el fin de conseguir votos de sus destinatarios. Para conseguirlo, se utilizarán las otras estrategias comentadas: la comunicación de objetivos, de políticas, de ideas, de valores y de personas. Sería conveniente que esta comunicación electoral se redujese a momentos preelectorales y electorales y que durante el resto de la legislatura se mantuviesen otros tipos de relaciones con los ciudadanos.

Una vez elaborado el contenido de la relación que se quiere mantener con los ciudadanos, se tiene que escoger qué canales se utilizarán para relacionarse. Es

imprescindible usar los que permitan acceder mejor al segmento deseado. Por ejemplo, si queremos dirigirnos a un segmento que sabemos que escucha la radio, éste puede ser un buen canal de comunicación. En este mismo caso puede ser ineficaz utilizar la prensa o la comunicación escrita si los destinatarios no tienen el hábito de la lectura.

Otro criterio para usar uno u otro canal es el objetivo que se quiere conseguir, ya que hay canales más adecuados que otros según este parámetro. Por ejemplo, si el equipo de gobierno quiere convencer a los ciudadanos de la bondad de una política será mejor utilizar medios ajenos al ayuntamiento que den una imagen de objetividad y que sean terceras personas (periodistas, expertos...) quienes lo expliquen. Si, en cambio, se quiere comunicar que se ha hecho una política o explicar un servicio no es necesario conseguir esta objetividad, y puede ser el mismo político quien lo explique, y se pueden utilizar los medios de comunicación propios, si son un buen canal, o bien la publicidad. Las campañas institucionales son un ejemplo de cómo el gobierno de la institución usa la publicidad para comunicar políticas, servicios o fomentar valores.

Existen otros canales menos frecuentes que los medios de comunicación o la publicidad para relacionarse con los ciudadanos. La liturgia, el ceremonial, un aspecto muy descuidado en nuestro país, puede ser una buena forma de transmitir valores igual que la educación cívica y la emulación social, que al mismo tiempo fomentan culturas positivas. Las personas, con su discurso y su apariencia física, siempre transmiten determinadas imágenes que afectan a cómo son percibidos ellos mismos y las instituciones y partidos que representan, siendo, pues, vehículos de comunicación. Otras personas que pueden actuar como canales de comunicación son los líderes de opinión, personas que tienen una alta credibilidad entre los ciudadanos.

Por lo tanto, para relacionarse con los ciudadanos se tiene que realizar una combinación de canales, contenidos y destinatarios que aseguren la adecuación de los mismos a los objetivos del equipo de gobierno. Si esta combinación no se produce, la comunicación puede quedar distorsionada o no producirse.

2.6. Las relaciones institucionales

Un ayuntamiento, como cualquier otra institución u organización, vive dentro de una red de instituciones con las que mantiene interacciones; no es nunca una institución aislada. Igual que los ciudadanos, las instituciones son una parte significativa de su entorno, con el que inevitablemente se relaciona. Un ayuntamiento mantiene o puede mantener relaciones con otros ayuntamientos, con el Consejo Comarcal, con la Diputación, con la Generalitat, con las administraciones del Estado, con instituciones europeas... De estas instituciones necesita determinados recursos o acciones, o bien un cierto reconocimiento institucional.

En este apartado se explicarán dos instrumentos para mantener relaciones con otras instituciones, el marketing institucional y el lobbying, ya que el aspecto de las relaciones institucionales con los ciudadanos se ha tratado con cierto detalle en el apartado anterior.

El marketing institucional es un instrumento que regula y maximiza las relaciones de intercambio entre nuestra institución y las demás instituciones. Entiende las interacciones que se producen dentro de la lógica de marketing y aplica sus conceptos y métodos para regularlas.

Una institución tiene una determinada imagen o significado para las otras instituciones. El marketing institucional elabora cuál tiene que ser esta imagen, qué tienen que pensar de nuestro ayuntamiento las otras instituciones, y lleva a cabo acciones para implantar esta imagen. Por ejemplo, si un ayuntamiento quiere jugar un rol de liderazgo dentro de su comarca, las demás instituciones de la zona tiene que considerar que es capaz de jugar este rol, tienen que creer que es competente en aquellas cuestiones clave para ejercer el liderazgo: servicios, fomento de la economía, fomento de la cultura... Una vez diseñada esta imagen se tiene que conseguir transmitirla a las demás instituciones. Se tienen que llevar a cabo acciones de marketing que tengan como consecuencia demostrar, por ejemplo en el caso anterior, la capacidad de liderazgo del ayuntamiento. Se pueden realizar congresos, ferias, invitar a las instituciones al ayuntamiento.

A cambio de las acciones que realice el marketing institucional tiene que asegurar la relación de intercambio, es decir, que haya una contraprestación adecuada y satisfactoria de la interacción. Siguiendo el ejemplo utilizado, las demás instituciones tendrían que reconocer el liderazgo a nuestro ayuntamiento y a su vez hacer demostraciones de esta aceptación. Si este hecho no se produce, se tendrían que analizar las causas y rediseñar la imagen o las acciones de marketing, porque la relación siempre tiene que estar equilibrada y servir a los objetivos institucionales

El lobbying es un instrumento de presión. Se puede definir como el conjunto de acciones que realiza un grupo organizado, un grupo de interés o un grupo de presión para conseguir que una determinada institución actúe en una determinada dirección que resulte beneficiosa para los intereses particulares del grupo. Una institución hace lobbying cuando sola o conjuntamente con otras instituciones influye de forma sistemática en otra institución para conseguir un resultado concreto. Los ayuntamientos que dentro de la Federación o Asociación de Municipios influyen en la administración del Estado para conseguir más dinero están haciendo lobbying. Los ayuntamientos que presionan a la Generalitat porque no quieren una incineradora en su zona también están haciendo lobbying.

Por lo tanto, para hacer lobbying es conveniente en primer lugar implicar a otras instituciones que tengan los mismos problemas, a las que beneficien los resultados a conseguir y que quieran participar en las acciones de presión. En segundo lugar se tiene que decidir cuál es el mejor sistema para acceder a la institución que se quiere lobbyizar. Se tiene que averiguar cuáles son las personas influyentes, qué intereses tienen, qué factores influyen en su decisión, a través de qué canales se puede acceder a ellas, y después realizar las acciones pertinentes. Por último tiene que haber una vigilancia constante sobre el resultado de las acciones realizadas para hacer los rediseños necesarios a fin de conseguir el objetivo. Las acciones de lobbying requieren habitualmente diversas acciones y acostumbran a ser largas en el tiempo. Como consecuencia, es fácil que se tengan que ir ajustando las acciones de presión a los cambios producidos en el tiempo y a la nueva información disponible.

2.7. La dirección de la administración

Una administración es una organización encargada de realizar determinadas acciones, ya sean políticas o de prestación de servicios, y para conseguirlo es necesario que exista un sistema directivo que se encargue de esta tarea.

El sistema directivo es aquél que tiene como función la asignación de recursos a prioridades y a objetivos globales de la institución. Es quien, a partir del establecimiento de objetivos por parte del gobierno, decide los resultados concretos a conseguir y diseña las acciones necesarias para hacerlo. Se tiene que diferenciar, por lo tanto, el sistema directivo de otros dos sistemas con los que se confunde con frecuencia: el sistema de gobierno y el sistema de gestión.

El sistema de gobierno de una organización es el encargado de analizar los problemas, definir la misión, establecer los objetivos y su priorización. Por ejemplo, en un ayuntamiento es una decisión del equipo de gobierno acordar que una de las principales prioridades será mejorar las infraestructuras del municipio. El sistema de gobierno toma esta decisión y la traslada al sistema directivo que tendrá que decir cómo se mejorarán las infraestructuras y qué resultados se tendrán que conseguir para poder afirmar que se ha conseguido el objetivo. También se deberá realizar la asignación de recursos de personal y económicos a estas actividades.

El sistema de gestión es el que vigilará y regulará el cumplimiento de los resultados, haciendo las redistribuciones necesarias de los recursos. No tiene competencias para tomar decisiones sobre objetivos ni recursos, sino que su función es sólo la de regular su uso según las indicaciones recibidas para conseguir que las actividades sean lo más eficientes posible; es decir, que se obtengan los resultados con la utilización más adecuada de los recursos. Si en una obra hay cuatro operarios y un volumen de trabajo que sólo requiere el trabajo de tres, una función del sistema de gestión es asignar esta cuarta persona a otra actividad donde haga falta más personal.

En los ayuntamientos, el sistema de gobierno decide cuáles serán los objetivos a conseguir y de qué presupuesto se dispondrá. El sistema directivo es el encargado de la

confección y administración del presupuesto, de la plantilla de personal y de los programas de actuación. Finalmente, el sistema de gestión regulará el dinero, el personal y las actividades según las indicaciones recibidas de los instrumentos anteriores.

En toda organización, y por lo tanto también en los ayuntamientos, es imprescindible que los tres sistemas funcionen para que el cuarto sistema, el sistema de operaciones, realice sus funciones, y se puedan llevar a cabo las políticas diseñadas y se presten los servicios previstos.

Un requisito para que la administración funcione es tener presentes las diferencias entre los tres sistemas comentados y las funciones que tienen que realizar, y también elaborar un sistema adecuado al perfil y a las habilidades de las personas disponibles para asumir estas tareas. La dirección del ayuntamiento puede estar tanto en manos de los políticos como ser encargada a gerentes o directivos competentes; ahora bien, el gobierno de la institución necesariamente debe ser asumido por el equipo de gobierno.

A veces sucede que ciertos funcionarios o técnicos se otorgan decisiones de gobierno y deciden qué objetivos se tienen que llevar a cabo, qué aumento del presupuesto habrá o cuáles serán las prioridades para el año siguiente. Éstas son decisiones de gobierno que no pueden ser delegadas a otras personas.

Otras veces sucede que no están diferenciadas las funciones de dirección y de gestión, y existen gestores que dirigen o directivos que se dedican a gestionar, con el solapamiento y conflicto que estos hechos comportan. Por lo tanto, en función de los objetivos y recursos políticos y técnicos de que se dispone, se tiene que organizar un sistema de gobierno y dirección que haga que la administración cumpla las funciones que tiene encomendadas.

En el apartado de definición de la tarea política se ha explicado la planificación estratégica como el instrumento para definir cuál debe ser la misión y cuáles los objetivos del ayuntamiento, actividades, como se ha visto, propias del gobierno de la institución. Otros instrumentos de gobierno son el plan a medio plazo o, para una definición más concreta de objetivos y prioridades, el diseño de políticas y el plan anual.

Los instrumentos utilizados más habitualmente para dirigir la administración son la programación de recursos y el plan anual detallado. En éste se diseñan las actividades que se tienen que llevar a cabo al año siguiente y la programación sirve tanto para asignar recursos a estas actividades como para controlar su cumplimiento. Este segundo aspecto será competencia del sistema de gestión del ayuntamiento.

3. EL PROCESO DE DISEÑO Y NEGOCIACIÓN DEL SISTEMA DE GOBIERNO: EL MODELO FUNCIONAL

Los modelos tradicional, ministerial y jerarquizado hoy en día no son la mejor forma de organización del gobierno para realizar la tarea política que los ayuntamientos tienen encomendada. Las exigencias y presiones del entorno han cambiado. Los ciudadanos piden que los ayuntamientos tengan un papel más activo en el fomento de la vida local, que, además de prestar servicios con eficacia y eficiencia, colaboren con su actuación en el bienestar de la sociedad. Reclaman, en definitiva, que ejerza su rol de liderazgo social.

Por otra parte, ha finalizado un período en el cual no estaba claro qué se tenía que hacer y donde estaba dinero para hacerlo. Ahora, en la mayoría de municipios, las necesidades más inmediatas están cubiertas y además, con los presupuestos existentes, se tiene que pensar bien en qué se gasta el dinero. Ha dejado de ser obvio cuáles tienen que ser las actuaciones municipales. Por lo tanto, la nueva organización del gobierno se tiene que adaptar a estos cambios y tiene que fomentar dos tipos de tareas que se revelan fundamentales: la tarea de reflexión sobre las actuaciones y prioridades del equipo de gobierno y las interacciones con los ciudadanos. En cambio, la dirección de la administración que antes concentraba los esfuerzos de todo el equipo de gobierno ha dejado de ser la tarea prioritaria.

3.1. La tarea de reflexión

La tarea de reflexión requiere dedicar personas y recursos a pensar qué se debe hacer, a estudiar los problemas existentes, a analizar posibles soluciones, a investigar qué se ha hecho en otros municipios para resolver problemas similares, a diseñar políticas y a fijar prioridades. En los otros modelos comentados, estas tareas las hacía el concejal del área temática correspondiente, solo o con algún técnico de confianza, y es normal que se hiciesen al finalizar la jornada o los fines de semana cuando acababa el trabajo ejecutivo o las relaciones con los ciudadanos. Era tiempo marginal y de baja calidad, y con muy poco soporte técnico.

En este nuevo modelo se propone que desaparezca la asignación temática de competencias y que se cree, en su lugar, un grupo de concejales con el encargo de dedicarse a la tarea de preparar las decisiones del equipo de gobierno, independientemente del tema a tratar. Este grupo de concejales tendría que pensar y proponer soluciones a los problemas, tendría que diseñar políticas, hacer reflexiones estratégicas, preparar criterios para priorizar las actuaciones del equipo; deberían ser, en definitiva, los pensadores del grupo.

Esta tarea se tendría que asignar a las personas que dispusiesen de las capacidades, habilidades y motivaciones necesarias para hacerlo, y que renunciasen a realizar tareas ejecutivas o de relaciones. Éste es uno de los puntos esenciales del nuevo modelo, la diferenciación de las funciones y la asignación de personas a una u otra función para romper con el hecho de que una persona se tenga que encargar i tenga que ser competente en todo al mismo tiempo.

Los concejales encargados de las tareas de reflexión deberían ser personas con afición por las actividades de estudio, a las cuales gustasen los aspectos más teóricos de la tarea política, que tuviesen un nivel cultural que les permitiese tener una visión general de toda la actividad municipal, que tuviesen habilidades analíticas y la capacidad de transmitir sus conocimientos y propuestas al resto del equipo de gobierno.

Este grupo debería tener un soporte técnico importante que preparase bajo la dirección de los concejales los aspectos técnicos de su trabajo.

Las funciones de este equipo serían las siguientes:

En primer lugar, si se decidiera adiptar un modelo de liderazgo estratégico, este equipo se encargaría de la planificación estratégica. Tendría que aprender la metodología o bien conseguirla a través de un soporte externo, y realizar el proceso de elaboración del plan, partiendo del análisis de la situación actual, realizar la diagnosis, la prognosis y la elaboración estratégica.

La planificación estratégica tendría una función de actualización basada en la vigilancia estratégica. Es decir, el equipo tendría que ser un observatorio de la realidad socioeconómica del municipio y de los entornos significativos para prever e identificar las amenazas y las oportunidades, y modificar convenientemente el plan.

En segundo lugar, este equipo tendría una función de despliegue del plan, basada en el diseño de políticas y su posterior evaluación y rediseño. Esta función comprendería los instrumentos de las políticas sectoriales, como por ejemplo el planeamiento urbanístico o la planificación de las inversiones.

Si se adoptara el modelo responsivo se ahorraría la función de planificación estratégica que se sustituiría por una función de marketing. El equivalente a la vigilancia estratégica sería el análisis de mercados, y en vez de un plan tendríamos una cartera de prestaciones municipales que se debería evaluar y actualizar en función de la evolución de los mercados.

La función de diseño de políticas sería sustituida por una función similar de diseño de prestaciones, teniendo siempre el análisis de mercados como directriz.

En todos los casos serían funciones del equipo de concejales de reflexión los instrumentos de despliegue ejecutivo de la política del gobierno: el presupuesto y su control y actualización, la programación de los grandes proyectos, la política de personal,...

3.2. La tarea de relación

La segunda función importante de este equipo de gobierno sería la de relacionarse con los ciudadanos y otras instituciones. Las interacciones requieren una dedicación exclusiva; no se pueden hacer cómo se hacen habitualmente, a ratos perdidos y en respuesta a las demandas de los ciudadanos que así lo reclaman.

Como se ha comentado en apartados anteriores, el equipo de gobierno tiene que interaccionar con los diferentes segmentos de ciudadanos e instituciones tomando la

iniciativa para poder cumplir con su rol de líder social. Si no tiene una postura activa en la interacción, será prisionero de las pocas personas que acudirán a él, sin llegar a entrar en contacto con las personas por las cuales se interesa realmente.

La tarea de relación requiere, pues, dedicarle tiempo y el tiempo adecuado a las disponibilidades de las personas con las que se quiere interaccionar. Si sólo se puede entrar en contacto con los ciudadanos al finalizar la jornada, cuando se ha acabado de trabajar, el concejal tiene que estar disponible a esta hora, no puede dedicar a esta tarea de relación dos horas por la mañana.

También se requiere tener habilidades necesarias para hacerlo. No todo el mundo sirve para todo, como presuponían los modelos anteriores. Para interaccionar con los ciudadanos se necesita tener en primer lugar unas habilidades comunicativas: se tiene que saber interaccionar, comunicar, explicar, escuchar, comprender y responder a otras personas.

Es muy importante que los políticos encargados de las relaciones sepan escuchar, ya que una de las funciones principales es ser los ojos y los oídos del equipo de gobierno. Estos concejales deben transmitir cuáles son las necesidades, inquietudes, demandas, sentimientos de la población a los demás concejales.

También tienen que saber explicar las políticas y decisiones del equipo para obtener el máximo apoyo posible en la actuación municipal. En este sentido los concejales de relaciones deben poder dar siempre respuesta las preguntas de los ciudadanos, y ello implica que deben estar informados de las decisiones del equipo -sea sobre el tema que sea y de la actuación de la administración.

Uno de los motivos de fracaso de muchos concejales de barrio o de zona es que no saben qué contestar cuando los ciudadanos preguntan sobre qué ha hecho el ayuntamiento en relación con un tema concreto planteado o una reclamación. Se sienten desautorizados porque no tienen ninguna información ni ningún poder sobre la actuación del resto del equipo. Una forma de solucionar este problema sería crear comités o estructuras colectivas para tomar decisiones y canales adecuados de información para el

seguimiento de los temas. Así los concejales que se relacionen con los ciudadanos podrían participar en la toma de decisiones, no serían concejales de segunda y, además, dispondrían de la información necesaria para contestar las demandas de los ciudadanos.

Otra habilidad necesaria para interactuar con los ciudadanos es ser resistente a la frustración. Es imposible poder satisfacer a todo el mundo, siempre habrá ciudadanos molestos y quejosos con la actuación del gobierno municipal. E incluso muchas veces trasladarán los problemas de las otras instituciones a la esfera municipal. Una parte de la tarea de estos concejales también es escuchar las quejas de los ciudadanos sin eludir la interacción.

Otra de las funciones del grupo de relaciones con los ciudadanos es rentabilizar la utilización de los medios de comunicación, usándolos de forma consciente y sistemática como un canal de comunicación. Es necesario centralizar la utilización de los canales de comunicación con los ciudadanos. Los medios de comunicación son un instrumento muy potente para relacionarse con los ciudadanos y no es conveniente que cada concejal haga de ellos el uso que crea más adecuado sin que haya criterios globales del equipo. Los medios de comunicación propios también tendrían que estar dirigidos con este criterio, es decir, utilizándolos como un instrumento del equipo de gobierno para comunicarse con los ciudadanos.

El grupo de concejales de relaciones también debería contar para realizar su tarea de un grupo de apoyo técnico que le proporcionase la información necesaria para realizar sus actividades. Entre las funciones de este gabinete figurarían el estudio y el análisis de los diferentes segmentos de la población o mercados destinatarios, para saber quién es quién en el municipio o en otras instituciones, cuáles son los principales problemas o preocupaciones de cada uno de los segmentos, cuáles son los canales de comunicación más adecuados y eficaces; las relaciones con los medios de comunicación, sean propios o ajenos; y la evaluación de las acciones de marketing y de comunicación.

3.3. La tarea de dirección

Otra tarea del equipo de gobierno es dirigir la administración para conseguir los resultados deseados. Ello implica dedicar personas competentes para esta función, aunque estas personas no tienen que ser necesariamente políticos. La dirección de una organización requiere aplicar unas técnicas y habilidades directivas que necesariamente no tiene por qué tener ningún político. Si algún miembro del equipo de gobierno tiene esta capacidad o bien quiere aprender, puede asumir la tarea de dirección, pero, en caso contrario, se puede contratar a algún directivo profesional para que asuma esta función.

Lo que no tiene sentido, en las condiciones actuales, es dedicar todo el equipo de gobierno a dirigir la administración. Los resultados no serán satisfactorios ni para los propios concejales, que se sentirán frecuentemente incompetentes y frustrados, ni para los ciudadanos, que reclaman cada vez más una administración moderna, eficaz y eficiente.

3.4. Las tareas de decisión

Como se ha comentado anteriormente, la tarea principal del gobierno de una organización es la toma de decisiones sobre políticas y prioridades, y de esta función ningún concejal tendría que estar excluido. Las decisiones importantes de gobierno se tendrían que tomar en comités, comisiones o estructuras colectivas que implicasen al máximo a los miembros del equipo.

Una de las condiciones para que estas estructuras sean eficaces es que efectivamente tomen decisiones, que las personas que estén presentes tengan la información necesaria y con antelación suficiente para poder estudiar el tema y haber madurado una respuesta, y así poder hablar y decidir con conocimiento de causa. El grupo de concejales de reflexión serían los encargados de preparar la documentación de las decisiones.

Una segunda condición es que las decisiones deben ser asumidas por todos los miembros del equipo. Puesto que no habrían asignaciones temáticas de competencias, no habría tampoco decisiones que correspondiesen a ciertos concejales y que no

afectasen a otros. En este modelo, una decisión sobre un polideportivo afecta a: los concejales de reflexión, que han de analizar la viabilidad de la propuesta; los concejales de relaciones, que tienen que explicar o dar respuesta a los ciudadanos; y los concejales encargados de dirigir la administración que tiene que controlar la construcción.

Uno de los peligros de este sistema de funcionamiento es que todas las decisiones se lleven a esta estructura colectiva convirtiéndola llegando al límite en inoperante por la sobrecarga de decisiones. Las decisiones colectivas son muy costosas porque requieren dedicar bastante tiempo al análisis y estudio de las propuestas y a la discusión en grupo. Por lo tanto, se tendrían que limitar a aquéllas que fueran más relevantes y trascendentes para la tarea de gobierno. Las demás decisiones las tendrían que tomar grupos reducidos o personas designadas a tal fin y establecer, si es necesario, canales adecuados de información al resto del equipo, que no tienen por qué ser las mismas reuniones de decisión

La pieza clave de este sistema de organización del equipo de gobierno es que queden claramente establecidas y delimitadas tanto las asignaciones de competencias de cada uno de los miembros de la coalición de gobierno, es decir, cuál será la contribución y cuál la retribución de cada una de las personas que forman el equipo de gobierno, como las reglas de funcionamiento del colectivo: qué sistemas de decisión se utilizarán y a qué decisiones afectará, cómo se informa, a qué personas, cómo los concejales de un grupo interaccionan con los otros...

Y esta organización sería conveniente que se formalizase y se hiciera pública. Una forma de hacerlo es trasladar los acuerdos al Decreto del Alcalde de formación del gobierno. En éste se tendría que especificar no sólo el nombre genérico de sus competencias sino todo lo que se ha dicho en el párrafo anterior: qué hará cada uno de los concejales, cuáles serán sus principales responsabilidades, a través de qué instrumentos realizará su política...

El diseño de un gobierno, como se puede ver, es un tema suficientemente delicado y serio como para dedicarle tiempo y recursos a organizarlo. No es conveniente hacerlo en pocos días o en pocas horas, a través de pactos secretos a altas horas de la madrugada

y después de una agotadora campaña electoral. Requiere reflexión, análisis de las prioridades políticas y de las personas que formarán el equipo para conseguir la máxima satisfacción y duración del equipo, así como también la consecución de los pactos políticos.