

Nuevas políticas locales y sistemas de gobierno local

Albert Calderó

Ponència presentada als "Primeros Encuentros Nacionales de Administración Local" de la Deputación de Lugo, 2001. Transcripció des de la gravació de les sessions, corregida per l'autor.

Muchas gracias a la Diputación de Lugo por su amable invitación a participar en este acto.

Voy a iniciar esta ponencia donde vamos a tratar la vertiente de cómo las entidades locales avanzan en una de las líneas que anunció el pacto local, que es la línea de la mejor capacidad de gobernarse, de la mejor capacidad de pensar en el interés general de su municipio.

Esta es una de las líneas del pacto local que, seguramente, ha sido menos tratada que otras pero, desde luego, las conclusiones legislativas que ya se han producido en términos de 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 esa competencia.

Vamos a ver cuáles serían esas nuevas políticas en cada uno de estos ámbitos, con el carácter negativo que puede tener esto de nuevas políticas para ciertas instituciones, puede que sean nuevas políticas que ya no son tan nuevas para otras.

Y leeremos, a partir de ese recorrido por los grandes campos de actuación, las grandes dimensiones de las políticas locales.

Vamos a hacer una cierta reflexión sobre el estado actual de los gobiernos locales, y sus capacidades y posibilidades de desarrollo hacia el futuro.

Plantearemos una reflexión sobre las políticas locales en términos de tres grandes dimensiones del mundo local.

En primer lugar, la dimensión, vamos a decir, 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 las realidades económicas 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, 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 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 progresado 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), hacia un siguiente estadio de desarrollo que sería, que podíamos 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 una ecuanimidad de la administración en aplicar estas normas.

Evidentemente, hemos hecho grandes progresos en el paso del primer a segundo estadio, nuestra legislación con carácter general, es hoy en día una legislación homologada a los países avanzados de Europa en el tratamiento igual a los ciudadanos; hemos hecho progresos importantes en una serie de campos, los fenómenos de arbitismo, 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, yo estoy seguro de que, relativamente, estos fenómenos han disminuido, pero no podemos decir que en este plano, 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 y de promoción de políticas racionales, y de aseguramiento de la igualdad ante las normas por parte 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, había retrocesos en los últimos años, fruto de una creciente sindicalización de las relaciones laborales en la administración local, que no ha sabido ser contrapesada con un incremento de las capacidades técnicas y directivas en materia de recursos humanos. Yo creo que estamos cumpliendo menos la legalidad de retribuciones en el mundo local desde hace unos años.

Hay otros temas de gestión en torno a los locales, donde todavía no hemos alcanzado etapa de la burocracia racional, por ejemplo, podríamos hablar (por seguir con la gestión interna), de régimen disciplinario, otro capítulo completo de nuestra legislación de régimen interno que, prácticamente, no sale nunca de las vitrinas, podíamos hablar, incluso, de cierta legislación de procedimiento administrativo que yo creo en el mundo local se aprecian algunas ignorancias selectivas que deberían estar superadas.

Sigue siendo política nueva, en muchas instituciones locales, el hecho de garantizar por ejemplo, el tratamiento igual de todas las comunicaciones ante el poder local, la pobre ancianita sigue haciendo cola en el registro de entrada, pero muchas personas poderosas siguen haciendo llegar sus documentos directamente a manos de los gobernantes locales, sin que ahí intervenga para nada la ley de procedimiento administrativo. Podríamos hablar también a menudo de la ausencia de registro y por tanto de control democrático de comunicaciones vía fax, vía correo electrónico, y otras.

Hay una característica falta de desarrollo normativo local de los principios de la burocracia racional, y de la igualdad ante la ley, que hace que muchos principios de legislación general, de procedimiento, y de gestión interna, se infrinjan de manera bastante generalizada.

Yo sería partidario de que fueran declaradas nuevas políticas en el campo de la administración local, la mejora simplemente del cumplimiento de la legalidad, sobre todo en la gestión interna; en ese sentido, serían ya completamente nuevas las políticas que pudiéramos llamar del tercer estadio en el plano burocrático, el estadio postburocrático, el estadio que en Estados Unidos se ha dado

en llamar de reinvención del gobierno que superaría, no sólo el principio de igualdad ante la ley, sino de complementarlo con políticas de discriminación positiva de ciertos colectivos.

En todas estas cuestiones estamos realmente atrás, tenemos desafíos pendientes todavía en el estadio intermedio del desarrollo burocrático es el 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 prestacional; en esta dimensión de prestación de servicios, en cambio, creo que sí hemos hecho progresos 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 incluso excesiva, de los ayuntamientos a la hora de prestar servicios de todo tipo a los ciudadanos.

Esa inmediatez de relación con los ciudadanos ha creado una enorme sensibilidad de todos los gobiernos locales de cualquier color político en esa 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 todavía 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 este tercer estadio está casi todo por hacer.

Nuestro estilo de prestación de servicios en los entes locales españoles, es todavía un estilo 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 diría, a veces en broma, (pero no muy en broma) que pasar este tercer estadio de mantener un diálogo continuo con los ciudadanos en la prestación de servicios, requeriría que nuestros entes locales tuvieran expertos en marketing, porque, efectivamente, el marketing es una disciplina absolutamente esencial para ese ajuste permanente de la prestación de servicios a las demandas de los ciudadanos, que en nuestra administración local, por otra parte en la totalidad de nuestras administraciones públicas, es todavía una disciplina inédita, aún tenemos camino por recorrer pero desde luego en el camino 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 concurso de las instituciones, naturalmente en cooperación con otras instituciones con peso económico y social, conducir a la comunidad y al municipio desde la situación existente, a la situación más deseable, desde el punto de vista económico, desde el punto de vista social, y desde el punto de vista de acercamiento a determinados valores compartidos.

En este terreno, yo creo que hemos adelantado relativamente poco, 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 de atención a las problemáticas económico-sociales, una gran preocupación por

medidas de fomento, de promoción económica. etc etc, aunque el utillaje sigue siendo un utillaje muy primitivo, podríamos decir que el estadio más desarrollado de esa dimensión estratégica en la actividad de los ayuntamientos sería el puro diseño político, sería, en el límite, la alcaldada.

En la relación causa efecto de esa actuación, evidentemente estamos ahí, hemos hechos ciertos progresos, ha habido ciertas mejoras de la capacidad técnica de las instituciones locales en esta dirección, pero están todavía muchos gobiernos locales en una etapa balbuciente, estamos en una etapa de concepciones mágicas, estamos en una etapa de incorporación a veces acrítica de experiencias de otros municipios y de municipios a veces de entornos lejanos al nuestro, del intento de uso de ciertas tecnologías sin mucha reflexión sobre cuales sean realmente las herramientas más adecuadas para que una institución adopte un papel beligerante y positivo en el desarrollo económico, social y cultural de su municipio.

Se están utilizando métodos, incluso versiones vulgatas de métodos, de eficacia más que dudosa; hay por ejemplo una moda de planificación estratégica, en la que se ha dado en llamar planificación estratégica a una especie de catarsis asamblearias en las que el ayuntamiento reúne un amasijo de fuerzas socioculturales heterogéneas 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 debe llamar plan estratégico, ante el cual, curiosamente, el gobierno local adopta una actitud perfectamente pasiva y no es más que una especie de mero receptor de ese aparente acuerdo universal de las fuerzas económicas 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 menudo patéticamente insuficientes para dar pasos tangibles en la buena dirección en el desarrollo económico social del municipio.

Por tanto, haciendo balance un poco de nuestro progreso en las tres dimensiones de la política local, constataríamos progresos en las tres, progresos significativos en las tres, pero en cambio un progreso desigual, hemos hecho un progreso muchísimo mayor en el terreno prestacional, en el terreno de la prestación de servicios a los ciudadanos, que en los terrenos del desarrollo burocrático y en el terreno del desarrollo estratégico de las instituciones locales.

Naturalmente, no seré yo quien juzgue si eso es lo más adecuado o no, porque eso 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 yo creo que en muchos municipios distintos de este país, se da un progreso bastante parecido al que yo mencionaba aquí como típico, un progreso relativamente pequeño en desarrollo democrático, un progreso grande en prestación de servicios y un progreso relativamente 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? Pues, curiosamente, 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 entre la forma que ha adoptado el gobierno local en instituciones locales de color político completamente distinto, y de tamaño y de condiciones socio económicas muy variadas.

Tenemos una gran coincidencia en una forma concreta de gobierno local en nuestro país, que es la que yo llamaría el gobierno fragmentado, tenemos un gobierno local que en muchísimos casos,

al menos en todos los municipios de tamaño medio y grande, es un gobierno que en tanto que gobierno, es decir como órgano colegiado que toma decisiones colectivas y consigue ponerlas en práctica, es mucho más virtual que real, tenemos en gran medida 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 incluso consecuentemente, 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 sucesivamente a todos los muy distintos y 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 llegaron a las bofetadas el concejal de fiestas y el concejal de deportes por un camión de grava.

En la mayoría de 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 la apropiación de remanentes del presupuesto se vuelve a producir, y también para la oferta de empleo público, y también para todo tipo de repartos de recursos.

Cada concejal tiene una dinámica perversa, según la cual, sólo ve su propia organización, sus propios objetivos y eso le hace competir con sus demás compañeros de gobierno, teóricos compañeros de gobierno, cada concejal además, genera una dinámica peligrosísima que es que tiende a escuchar entre los ciudadanos, solamente a sus propias clientelas, el concejal de deporte sólo escucha a los presidentes de entidades deportivas, para los cuales, evidentemente, el gobierno municipal lo hace siempre mal, porque no gasta absolutamente todo su dinero en deportes, de forma que cada concejal se convierte en una especie de prisionero de un gran grupo de presión, al que nunca satisfará, porque nada es suficiente para él, i por él entra en competencia con sus demás compañeros de gobierno, y cada concejal también se siente prisionero de sus propios funcionarios porque, como es absolutamente imposible que cada concejal sea un especialista de su tema, el concejal llega, casi siempre, a la inteligente decisión de que como no es especialista en ese tema, 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. Con lo cual, cada concejal es prisionero de un doble síndrome de Estocolmo, síndrome de Estocolmo con sus funcionarios, de los que ha aprendido lo que ellos han querido enseñarle, 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, en una especie de constante planteamiento de “tonto el último”, que es una divisa no muy política con la que cada concejal se enfrenta a sus compañeros.

Este es el sistema de gobierno que tenemos en la inmensa mayoría de los ayuntamientos de nuestro país, salvo en aquellos pequeñitos muy pequeñitos, donde prácticamente eso no tiene espacio, y eso 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 gobierno local. Eso está produciendo 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, tres primeros mandatos, pero luego, hay un sospechoso parón, no hay nuevas políticas locales que se hagan viejas, (yo me estoy haciendo viejo de contar las nuevas políticas locales que siempre son las mismas), no hay progreso, no aprobamos las signaturas pendientes en el mundo local y deberíamos, deberíamos crear condiciones para desarrollar, para acabar de aprobar la asignatura de la democracia racional en el terreno del desarrollo burocrático; para empezar a avanzar en la estructura, en el estadio de la prestación, integrando los intereses de los ciudadanos en la prestación de servicios; 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 tiene que mantener el chiringuito funcionando.

Estamos en una etapa de vacas gordas económicamente y por tanto no hay gran urgencia de hacer progresos en materia de liderazgo estratégico, en materia de apoyo al desarrollo económico social, pero ya llegarán las vacas flacas, y entonces se demostrará patéticamente que los instrumentos que se utilizaron en los años 80 para hacer promoción económica ya eran 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 nuestro desarrollo organizativo, de mejorar nuestra capacidad de seguir subiendo escalones en el ámbito de la burocracia, en el ámbito de la prestación de servicios, en el ámbito del liderazgo estratégico; y voy a dar una pista, voy a dar una breve solución, bueno voy a dar una solución que no es breve, lo que va a ser breve va a ser mi exposición.

Hay que superar el sistema de gobierno fragmentado para seguir progresando. Sin esta cambio no será nada probable que un ayuntamiento mejore su capacidad burocrática, mejore más de lo que está su capacidad de prestación de servicios, y mejore su liderazgo estratégico.

Con esta estructura de la que se ha dotado cada ayuntamiento, que yo describiría como el elefante con cabeza de mosquito, hemos creado grandes aparatos municipales porque también hemos tenido un enorme crecimiento de recursos en estos 20 años, y nuestros sistemas organizativos se han dotado de muchos técnicos, de muchos administrativos y de muchos servicios finalistas, pero sigue habiendo muy poquita capacidad de pensar, muy poquita 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, y eso 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, que es que ya hemos dado cuenta de la primera generación de políticos locales, de la primera generación de políticos locales que hicieron los primeros gobiernos, 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 nada 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 ya 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 y de las de su familia, y eso no les está dando tiempo a tener hijos, no les está dando tiempo a formar los políticos de la siguiente generación.

En ningún país civilizado los políticos locales se forman en escuelas de formación de políticos; en todos los países civilizados, los políticos locales se forman entrando de novatos a un gobierno municipal lleno de veteranos, y allí encuentra otro colega novato, pero luego, encuentra dos que llevan 4 años, dos que llevan 8 años, dos que llevan 12 años y bastantes más de dos, que llevan más de 20 años, y aprenden de los veteranos. Así es como se aprende a hacer política local en todo el mundo, los jóvenes aprenden de los mayores: pero en nuestro país en el mundo local, los mayores se van a casa sin a ver formado a nadie y los jóvenes están dándose de cabezazos con los mismos problemas con que pelearon los veteranos hace 20 años.

Es decir, existe un problema dramático en esta estructura fragmentada y competitiva de los gobiernos locales: es tan costoso personalmente para los propios concejales, que está quemando generaciones de concejales y de alcaldes antes de darles tiempo a formar a sus sustitutos, con lo cual, hay expertos veteranos como yo que llevamos 20 años diciendo lo mismo, espero que haya sido esclarecedor para algunos de los asistentes, en todo caso les doy muchas gracias por su atención.