

RETOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL (2019-2023): LA BUENA GOBERNANZA LOCAL



Rafael Jiménez Asensio

(Consultor Institucional/Catedrático de Universidad acreditado)

www.rafaeljimenezasensio.com

Presentación

“En el municipio, como en todo lo demás, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna parte ejerce su poder de forma tan inmediata como en él”

Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* 1, Alianza, p. 60)

Cuando el reconocimiento de la autonomía local ha superado el umbral de los cuarenta años y en este mismo año 2019 se celebra también el cuarenta aniversario de las primeras elecciones municipales, así como cuando nos encontramos en los primeros pasos de una campaña municipal literalmente tapada por las elecciones legislativas de 28 de abril, **tal vez sea oportuno llevar a cabo una somera reflexión sobre el pulso actual del gobierno local, aproximándonos a los desafíos a los que se deberá enfrentar en los próximos años.**

Llama poderosamente la atención **el sepulcral silencio político que los temas locales han tenido en la pasada campaña de las elecciones legislativas.** Solo la retórica invocación de la “España vaciada” ha podido crear algo de espejismo. Pero **lo cierto es que en los debates sobre políticas de futuro ha estado completamente ausente el hecho local.** Ni una sola mención a la planta municipal, tampoco al papel de las diputaciones, menos aún a los problemas de financiación y no digamos nada del objetivo por mejorar la autonomía municipal y los servicios públicos locales. **A pesar del duro mazazo que supuso la reforma local emprendida en 2013 cuando la crisis estaba en su momento álgido, ninguna fuerza política ha hecho de la autonomía municipal una de sus banderas electorales. No interesa el nivel de gobierno local, siempre ha sido visto como el hermano pobre de nuestra**

arquitectura institucional. Y parece que así seguirá siendo por tiempo indefinido. Algo que contrasta con la mejor imagen que tiene ese nivel de gobierno, sobre todo confrontado con el autonómico o estatal.

Sin embargo, los retos a los que se enfrenta el mundo local en los próximos años son inmensos. No puedo tratar aquí, ni de lejos, todos ellos. Pero un simple apunte sobre el enunciado de algunos de ellos nos servirá de faro para concretar las tareas pendientes. Y para abordar este análisis, **plantaré el problema desde dos ángulos**, uno más exógeno y el otro de carácter principalmente endógeno (aunque no se puedan diseccionar ambos planos): **a) Marco general de la política local; y b) Gobernanza municipal.** El tratamiento de ambos objetos lo haré en sendos apartados. Veamos.

Retos del marco general de la política local

La cuestión local, según decía, ha estado plenamente ausente de la agenda política estos últimos años. **Tras el fuerte embate contra la autonomía municipal que supuso la reforma local, en una parte frustrado por la propia jurisprudencia constitucional y en otra paralizado por la impotencia de las diputaciones provinciales de asumir el nuevo rol dispositivo que la ley les encomendaba, todas las fuerzas políticas de la entonces oposición política abogaron por su derogación.** No obstante, una vez publicadas en el BOE no es tan fácil derogar las leyes, por mucho que se anuncie. **Los consensos contra no siempre se reproducen en consensos pro. Y el error fundamental de aquella fracasada reforma local fue hacerse contra los municipios, y con un objetivo exclusivo de ahorro del gasto público o reducción del déficit,** como analizó en su día el profesor Embid Irujo. Una lectura de los discursos políticos de Franklin D. Roosevelt en plena etapa del *New Deal* nos pone de relieve el enorme protagonismo que tuvieron los gobiernos locales en la salida de la crisis durante los años 1933-1936. Mientras entonces se hacía eso, aquí optamos por limar las competencias municipales y desarmar a los municipios para hacer políticas locales anticrisis (sociales, de vivienda, educativas, etc.).

En cualquier caso, **el sistema local de gobierno se enfrenta en los próximos años a un sinfín de desafíos a los que la política general debiera dar (y cuanto antes mejor) alguna respuesta. Y entre ellos cabe citar sucintamente los siguientes:**

- **España ha carecido de tradición continuada de autonomía local.** La construcción de la realidad político-institucional del municipio y de las provincias se hizo durante los siglos XIX y XX básicamente a través de largos períodos de gobiernos moderados o conservadores, así como durante dos regímenes dictatoriales. La legislación local básica todavía tiene muchas huellas de ese pesado legado histórico.
- **El marco normativo básico que regula los gobiernos locales, inicialmente fortalecedor de la autonomía local (1985), se ha ido quedando obsoleto.** Treinta y cuatro años no pasan en balde. Remendado en distintos momentos históricos, sin hilo conductor, y en algunos casos con vocación claramente contradictoria a sus postulados iniciales (LRSAL), está pidiendo a gritos una revisión profunda que devuelva la coherencia y el protagonismo a esa institución tan próxima a la ciudadanía, como es el municipio.
- **La planta municipal atomizada sigue siendo uno de los problemas más serios del modelo de gobierno local actualmente existente.** Solo hay dos opciones de enfrentarse al problema: a) simplificar la planta municipal a través de una reforma legal, no exenta de notable dificultad; o b) reordenar el *back office* y la prestación de servicios municipales a través de modelos de agrupación voluntaria o mediante

decisiones normativas, que transformen ese espacio local en ámbitos organizativos de eficiencia y buenos servicios a la ciudadanía (mancomunidades polivalentes, comarcas, etc.).

- **Un problema particular se presenta en torno a qué hacer con las actuales diputaciones de régimen común.** Mientras siga perviviendo una planta local atomizada, la necesidad objetiva de esas u otras instituciones similares es inevitable. Como ha expuesto acertadamente el profesor Manuel Zafra, lo importante en este caso no es el nombre, es la función. No sirve el argumento de que sus competencias se agreguen a las Comunidades Autónomas, pues ello rompe en pedazos el principio de subsidiariedad. Otra cosa es repensar su modelo institucional y su finalidad. Las diputaciones provinciales han estado (y siguen estando) muy cuestionadas desde algunas perspectivas políticas y académicas. La Ley de 2013 (27/2013) buscó redefinir su rol institucional, pero su carácter dispositivo y la escasa interiorización de su nuevo papel, la han convertido en papel mojado. Tendrán que reinventarse profundamente si quieren sobrevivir sin constantes sobresaltos existenciales.
- **El sistema de gobierno municipal sigue lastrado por una ley electoral de la etapa de la transición en 1978** (por ejemplo, elección de diputados provinciales), revisada en 1985 (LOREG), y reformado el sistema en cuanto a forma de gobierno (moción de censura, cuestión de confianza), en diferentes momentos. Pero **todavía sigue pesando mucho la concepción corporativa**, que impide un desarrollo efectivo de un sistema de gobierno municipal asimilable, *mutatis mutandis*, a los demás (autonómico y estatal). Sin duda, la geometría variable del hecho municipal y su minifundismo, es un dato determinante para que esa rancia concepción corporativa subsista. Esa impronta corporativa ha llegado incluso a afectar a pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional en los denominados municipios de gran población (STC 103/2013). Pero **el que los municipios no dispongan de capacidad legislativa no puede ser argumento para no reconocer su exquisita naturaleza política** (como lo han venido a resaltar las leyes autonómicas de nueva generación: LAULA, LILE y LGAMEx).
- **Los gobiernos locales, pero especialmente buena parte de los gobiernos municipales, disponen de “máquinas administrativas” inadaptadas a los retos de futuro.** Lo expresó de forma diáfana Luciano Vandelli hace más de veinte años: “Hay un punto sobre el cual los nuevos Alcaldes están de acuerdo. Este tiene que ver con la valoración de las máquinas burocráticas que han heredado. Máquinas descompuestas, disociadas, desmotivadas (...) los alcaldes están cohibidos – concluía- por la resistencia sorda del cuadro burocrático”. Es urgente e inaplazable invertir en organización. No se puede hacer buena política sin buena administración. Ni puede haber buena organización sin buena política. Es un sueño inalcanzable.
- **La política local se sigue haciendo de espaldas a la organización, como si cabeza y tronco del mismo cuerpo actuaran con lógicas y comportamientos distintos. Esa concepción dicotómica (políticos/burócratas) apenas ha sido superada** en muy pocos municipios. La inexistencia de una dirección pública profesional que actúe de argamasa, **impide radicalmente ese imprescindible (y hoy en día inexistente) alineamiento entre política y gestión. Políticos y funcionarios viven, en no pocas ocasiones, de espaldas.** Sus marcos cognitivos y su *tempo* son muy distintos. Pero ello no debe impedir un correcto alineamiento.
- **Sobre el mundo local planean igualmente desafíos de enorme magnitud, cuya capacidad de respuesta es muy desigual, dada la enorme heterogeneidad** (nunca reconocida realmente por la legislación). Así, cabe plantearse cómo puede enfrentarse el pequeño y mediano municipio a los retos de la digitalización o de la

(inmediatamente) futura automatización. O a las amenazas del cambio climático (el “nuevo régimen climático” del que hablara Bruno Latour).

- **Nada menores son los desafíos organizativos y procedimentales que se plantean por las “nuevas leyes”, por lo común incumplidas o cumplidas con la boca pequeña**, salvo aquellas que se refieren a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, donde las exigencias de cumplimiento son más marcadas. La siempre pendiente Administración electrónica, la simplificación de trámites y reducción de cargas, la transparencia, la reducción del sector público local, la indigesta y compleja aplicación del nuevo marco normativo de contratación pública, así como la aplicación de la nueva normativa en materia de protección de datos. El imperio de las formas no puede encorsetar la acción política hasta hacerla inviable. Hay que buscar puntos de equilibrio razonables. Y solo el trabajo conjunto políticos/directivos/empleados públicos lo logrará.
- **Y, en fin, sobre las estructuras del empleo público local se siguen cerniendo** –como analizó en su día el profesor Sánchez Morón- **los mismos problemas de siempre e nunca resueltos** (fuerte presencia de clientelismo político, escaso papel del sistema de mérito en el acceso, organizaciones burocráticas o tramitadoras, sindicalización elevada que captura las políticas de personal, etc.), pero a ellos se añaden otros nuevos: el inevitable relevo generacional ante el envejecimiento marcado de las plantillas y la también inaplazable tecnificación de los empleos públicos, como consecuencia del problema anterior y de la revolución tecnológica que está llamando a las puertas de la Administración Pública, también de la local.

Buena Gobernanza Local: el gran desafío de los Ayuntamientos para el mandato 2019-2023

“Los países [pongan aquí los ayuntamientos] que puedan dotarse de ‘buena gobernanza’ tendrán muchas más posibilidades de proporcionar a sus ciudadanos niveles de vida decentes. Aquellos que no puedan hacerlo, estarán condenados a la decadencia y la disfunción”.

(Micklethwait y Wooldridge La cuarta revolución industrial. La carrera global para reinventar el Estado, Galaxia Gutenberg, 2015).

La Gobernanza Local no ha entrado aún en la agenda política. Y no sería nada malo que lo hiciera definitivamente para el mandato 2019-2023, pues los desafíos en ese ámbito son innegables. **Nadie duda de la necesidad de reforzar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones**, especialmente por lo que ahora corresponde en los gobiernos locales. La confianza pública en las instituciones está muy dañada, todo lo que se haga por superar este descrédito debe ser bienvenido. **Y para lograr ese objetivo puede ser importante**, a mi juicio incluso necesario, **hacer una apuesta política sincera por la Gobernanza Municipal como eje del próximo mandato.**

Pero habrá quien se pregunte: **¿Qué es realmente la Gobernanza?**, ¿qué la diferencia de la noción de gobierno? **La Gobernanza es un concepto que todavía está muy anclado en los discursos académicos o técnicos y poco en los mensajes políticos**, menos aún en la ciudadanía. Hay que hacer algo de pedagogía, aunque la noción de Gobernanza lleva décadas aplicándose en otros contextos comparados (piénsese, por ejemplo, en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* de 2001).

Y, en verdad, lo más claro que se puede decir sobre el alcance de la noción de Gobernanza, simplificando mucho las cosas, es lo que manifestó en su día Renate Mayntz: **la Gobernanza representa una nueva forma de gobernar**. Y la diferencia estriba, como bien expuso Daniel Innerarity, en que en la Gobernanza **el poder pierde verticalidad y gana horizontalidad**, la conexión con la ciudadanía es más estrecha y se busca que esta sea hasta cierto punto cómplice o que participe de las decisiones políticas, por medio de diferentes mecanismos e instrumentos. La gobernanza, como también señaló Innerarity, aquien interera realmente es a la política, para legitimarse (*Política para perplejos*). **Quien gobierna en un entorno de Gobernanza debe estar atento a los humores y propuestas de la ciudadanía, hasta cierto punto busca retroalimentarse de las distintas sensibilidades que se despliegan por el tejido social y ciudadano**. Su parentesco con la noción de Gobierno Abierto es indudable, pero va más lejos. En un escenario de gobernanza, el espacio público se comparte entre distintos niveles de gobierno (estructuras de gobierno multinivel) y se trabaja en red, tanto desde el punto de vista institucional como social o ciudadano.

Es por todo ello que **el nivel local de gobierno (y mucho más el municipal) resulta particularmente idóneo como espacio para desarrollar políticas de Buena Gobernanza**. Ciertamente, **algunos gobiernos locales vienen practicando, casi sin saberlo, políticas de Buena Gobernanza**. Se trataría solo que las articulen, en un programa coherente. En algunos casos (más bien pocos, bien es cierto) se han desarrollado interesantes experiencias de Gobernanza Ética, en muchos más se han impulsado políticas de Transparencia en clave avanzada, en otros las herramientas de participación ciudadana puestas en marcha han sido pioneras (tanto desde el punto de vista operativo como normativo), hay ejemplos vanguardia también de apertura de datos, como existen, aunque con menor presencia, algunas experiencias de interés sobre rendición de cuentas, y muchas más relacionadas con buenas prácticas en materia de Administración digital, simplificación de trámites y reducción de cargas administrativas o, en fin, de modelos de gestión de protección de datos adaptados al RGPD y a la LOPDGDD. Las prácticas de innovación están teniendo un campo de pruebas interesante en el ámbito local. **No obstante, el panorama es muy desigual, como la realidad local misma; pero tampoco estas prácticas están condicionadas necesariamente por el tamaño del municipio o la población o riqueza que este tenga**: hay municipios de población reducida o de tamaño medio, donde se produce la convergencia entre políticos y directivos con visión estratégica y buen alineamiento, que están llevando a cabo experiencias de notable interés en el campo de la Gobernanza Pública; mientras que otros de tamaño grande siguen anclados en fórmulas de gestión política y administrativa pretéritas o periclitadas, sin espacio alguno a la creatividad y la innovación, con un pesado legado burocrático tradicional que nadie sabe quietarse de encima. **Donde la práctica totalidad (con muy pocas excepciones) de los Ayuntamientos españoles fracasan, es, sin embargo, en la puesta en marcha de aquellas medidas de Gobernanza intra-organizativa relacionadas con el correcto alineamiento política gestión (la articulación, por ejemplo, de un espacio directivo profesional intermedio que sirva de puente o de instancia de mediación) o en las políticas de personal y en el funcionamiento interno de la máquina administrativa, preñada aún de innumerables prácticas de burocratismo formal e ineficiente**. Aquí hay mucho trabajo por hacer. Quien no invierta en organización, carece de futuro. También en el resto de facetas antes citadas, pues la presencia de éstas en los gobiernos municipales es muy heterogénea (raro es el gobierno municipal que trabaja coherentemente en todos los focos citados).

Por tanto, **sería interesante que el Plan de Mandato o de Gobierno que ilumine el camino político a recorrer por los futuros gobiernos locales que se constituyan tras las elecciones del 26 de mayo de 2019, se viera impregnado de una política de Buena Gobernanza**. Y para ello solo hay que tener claras dos cosas: 1) Ese impulso requiere un liderazgo ejecutivo

indudable, que debe ser ejercido por quien desempeñe las funciones de Alcaldía o de la presidencia de la institución e interiorizado por el equipo de gobierno y el personal directivo y técnico de la entidad local; 2) **Se debe disponer de una hoja de ruta que marque el camino a seguir en cada uno de los ejes que conforman esa política de Buena Gobernanza**; lo que requiere un correcto alineamiento entre Política (actor que prioriza e impulsa) y Gestión (actor que retroalimenta la actividad política y hace efectiva la ejecución). Si la máquina ejecutiva no se alinea con el objetivo político, la Buena Gobernanza fracasará. Se transformará fácilmente en mera coreografía.

Y para todo ello, **hay que tener mínimamente claro, al menos, cuál es el mapa de proyecciones o dimensiones de una Política de Buena Gobernanza**. Esas proyecciones o dimensiones se sintetizan en el cuadro que se adjunta:

MAPA DE DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA LOCAL

- **Gobernanza Ética-Integridad Institucional:** construcción de Sistemas de Integridad Institucional de carácter holístico
- **Transparencia efectiva:** que impregne la organización y facilite el control del poder por la ciudadanía
- **Datos Abiertos:** Big Data (impactos sobre la economía; y **Sistema de Gestión de Protección de Datos (RGPD)**, que salvaguarde los derechos de la ciudadanía.
- **Participación Ciudadana:** Deliberación/Transparencia colaborativa/Consultas
- **Estrategia de mandato/Planes estratégicos o Ejes de actuación**
- **Gobernanza Intra-organizativa:**

- **Alineamiento correcto entre Política y Gestión**
- **Máquinas administrativas eficientes.** Invertir en organización. Captar y retener el talento.
- **Administración Digital**
- **Reducción autorizaciones (licencias)/control “ex post”.** Cambio de modelo de intervención administrativa.
- **Simplificación de procedimientos/trámites y reducción de cargas:** hacer la vida más fácil a la ciudadanía y al tejido empresarial (captar inversión)
- **Mejor regulación:** eliminar normas obsoletas y lenguaje caduco.

- **Rendición de Cuentas**
- **Gobiernos multinivel y trabajo en red**

En suma, **si se apuesta por una política integral de Gobernanza Municipal o Local, se deberían intentar dar respuesta articulada y coherentemente a todas esas dimensiones antes citadas**. No les oculto que todas ellas son importantes y complementarias, pero algunas mucho más difíciles de hacer efectivas que otras. También hay cierta jerarquía entre ellas, que el gobernante inteligente debe saber apreciar. **Las hay que son una suerte de prius para que el modelo funcione de verdad y no solo como mensaje de marketing político o cosmético. Así, sin una fuerte inversión en la dimensión intra-organizativa (especialmente en la puesta a punto de la máquina institucional y administrativa, con cambios de calado y mirada a largo plazo) lo que se consiga será pírrico o, como mucho, pasajero**. Lo dijo claramente Hamilton hace ya más de doscientos treinta años: **“La**

verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración” (El Federalista, LXVIII). Ya lo saben los futuros gobernantes locales: manos a la obra. Disponen de cuatro años por delante. Un tiempo político nada despreciable. No lo echen a perder. Por el bien de todos.